



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Justis- og beredskapsdepartementet
Politiavdelingen

DERES REF.:
16/2038 SK

VÅR REF.:
2017/00891-2

DATO:
28. november 2017

HØRINGSUTTALELSE OM NOU 2017: 9 POLITI OG BEVÆPNING

Innledende bemerkninger

Hvilken bevæpningsordning som skal gjelde for norsk politi, er et spørsmål som fortjener en grundig vurdering og en åpen debatt hvor det er viktig å legge vekt på både hva som gis av rent faglige råd fra politiets side og hva andre samfunnsaktører måtte mene. En endring i den nåværende bevæpningsordningen vil kreve en politisk beslutning, trolig i form av en tilføyelse i politiloven. En rekke hensyn kan tale både for og mot en forandring i dagens ordning. NOU 2017: 9 Politi og bevæpning bidrar på mange punkter til å danne et godt beslutningsgrunnlag, men utredningen har også en del mangler både hva gjelder beskrivelse av trusselbildet og vurderinger av alternativer til dagens ordning med fremskutt lagring. Slik sett synes utredningen å være noe ensidig i sin argumentasjon, og den bærer etter Oslo statsadvokatembeters syn preg av å være tilpasset et syn som går ut på ikke å gjennomføre endringer i nåværende bevæpningsordning. Det er derfor grunn til å tro at den høringen som nå gjennomføres, vil bidra til å skape grunnlag for et noe mer nyansert syn på bevæpningsspørsmålet. Ikke minst vil Oslo statsadvokatembeter tro at de synspunktene som politiet, både politidistriktene og nasjonale politiinstitusjoner som f.eks. Politiets sikkerhetstjeneste og Politihøgskolen, vil måtte tillegges betydelig vekt. Høringsinstansenes erfaringer og syn på trusselbildet vil være et vesentlig supplement til den noe mer teoretiske tilnærming som preger utredningen.

Kapittel 3 Prinsipper for politi og maktbruk

Etter Oslo statsadvokatembeters oppfatning gir kapittel 3 i utredningen en god oversikt over både internasjonale og nasjonale retningslinjer for våpenbruk i politiet. Et nyttig utgangspunkt for diskusjonen om bevæpningsordning er FNs 26 grunnprinsipper for politi, makt- og våpenbruk. Utredningen trekker også frem følgende fire overordnede prinsipper; legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet. Uansett bevæpningsordning er dette

grunnprinsipper som skal følges. Og som utvalget selv sier gir prinsippene ikke noe definitivt svar, men fungerer som en ramme for vurderingene.

Etter vår oppfatning hadde det vært naturlig at utvalget i denne sammenheng nevnte at prinsippene for politiets maktbruk er nedfelt i norsk politilovgivning. Prinsippene om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet ved maktanvendelse kommer klart til uttrykk i politiloven § 6, noe som utvalget bare kort nevner senere i utredningen, jf. pkt. 5.5.

I pkt. 3.4 drøftes våpenmakt og etikk. Utvalget fremholder at skytevåpen er politiets skarpeste maktmiddel, og at "det er i en særstilling, ettersom det er dødelig". Til dette vil vi bemerke at bruk av skytevåpen som maktmiddel ikke *nødvendigvis* er dødelig. Det følger av FN's femte grunnprinsipp at politiet skal minimere skadene og respektere og bevare liv, og at skadde så raskt som mulig skal sikres medisinsk bistand. Derneft vil vi bemerke at også bruk av andre av politiets maktmidler *kan* ha dødelig utgang.

Kapittel 4 Politihistorie

Kapitlet gir en interessant, summarisk og forholdsvis akademisk preget oversikt over utviklingen av politirollen med særlig vekt på politiets maktbruk. Med hensyn til bevæpning vil Oslo statsadvokatembeter påpeke at utredningen unnlater å nevne at politiet, i hvert fall på 1980-tallet, hadde rutinemessig væpnet vakt hold i tilknytning til sikkerhetskontrollene på den tidligere hovedflyplassen Fornebu, som sorterte under daværende Asker og Bærum politidistrikt. Den ordningen ble ikke tatt i bruk på Gardermoen, og viser således at det utviklingsmessig også har vært trekk som går i retning av mindre bevæpning av politiet.

Som en avslutning på kapitlet om den historiske utviklingen skriver utvalget: "Det er innenfor rammen av en slik historisk kontinuitet at spørsmålene om politiets bevæpningsmodeller må finne sin avklaring." Setningen blir hengende noe i luften, men den kan tyde på at utvalget mener spørsmålet om bevæpning må avgjøres på grunnlag av tidligere vurderinger og valg som allerede er gjort. Et slikt tilbakeskuende og tilsynelatende deterministisk syn vil være svært begrensende for debatten om fremtidig bevæpningsordning for norsk politi.

Kapittel 5 Politiets organisering, oppgaver og bevæpningsordning

I kapitlet gis det en forholdsvis grundig beskrivelse av sentrale punkter fra politiets regelverk, organisering og bevæpningsordninger. Kapitlet gir sammen med utredningens vedlegg 3, som omhandler politiets innsatskategorier, opplæring, videreutdanning, våpen og verneutstyr, utenforstående et godt innblikk i en del forhold man bør ha kjennskap til for å ha synspunkter på bevæpningsspørsmålet. På grunn av oppmerksomheten fra massemediene rettet mot vådeskudd i tiden med midlertidig bevæpning, vil vi særlig fremheve det som skrives i pkt. 5.5.4.3 om lading og tømning av enhåndsvåpen. Sikkerhetsmessig er dette kritiske stadier i våpenhåndteringen.

Statistikkene som omhandler politiets våpenbruk, er av betydelig interesse. Tabell 5.5, som viser antall situasjoner der politiet har brukt skytevåpen i nordiske land og i England og Wales, gir en klar indikasjon på at generell bevæpning av norsk politi vil medføre at politiet kommer til å avfyre flere skudd. Tallene i tabellen bør imidlertid ikke være et avgjørende argument mot permanent bevæpning, men må tas med i totalvurderingen.

Kapittel 6 Samfunns-, kriminalitets- og terrorutviklingen

Dette kapitlet i utredningen synes å være preget av utvalgets ønske om å opprettholde den nåværende bevæpningsordningen. Utvalgets konklusjon i pkt. 6.16 om at "[t]errorisme må fortsatt forebygges ved bruk av etterretning og solid kunnskapsarbeid", kan man vanskelig være uenig i. Uttalelsen er imidlertid lite treffende for temaet for utredningen, nemlig hvilken bevæpningsordning politiet skal ha.

Pkt. 6.9 om trusselbildet og terrorutviklingen gir etter vår oppfatning et feilaktig bilde av situasjonen vi står overfor i Norge. Det statistiske materialet utredningen baserer seg på, er til dels for gammelt og inkluderer dessuten separatistisk terror i Spania, Frankrike og Nord-Irland, som er helt irrelevant for trusselsituasjonen i Norge. Når det gjelder fremtidige trender, heter det i utredningens pkt. 6.11.6 at "Per i dag ser vi ikke indikasjoner på at Norge vil være et mål, men enkelte land i Europa vil nok rammes av terrorangrep utført av jihadister også de neste årene". Hvordan utvalget kan mene at Norge ikke inngår i jihadistenes fiendebilde, gis det ingen nærmere redegjørelse for. Faktum er at Al Qaida har fremsatt trusler rettet mot Norge flere ganger. Det er ingen grunn til å basere trusselsituasjonen på en oppfatning om at de skandinaviske landene befinner seg i en avsondret del av Europa hvor islamistisk terror ikke vil finne sted. Norge har i likhet med en rekke andre europeiske land en god del hjemvendte fremmedkrigere som har kjempet for ISIL, og som utgjør en betydelig risiko i terrorsammenheng.

Et annet spørsmål av viktighet for bevæpningsspørsmålet, er hvor betydningsfullt lett tilgang til skytevåpen for politiet er i bekjempelsen av terrorisme. Slik vi ser det, vil enklere tilgang til skytevåpen kunne ha stor betydning for å begrense skadene av terrorhandlinger. Oslo politidistrikt har i sin høringsuttalelse av 20. oktober 2017 gitt en oppdatert oversikt over hendelser i 2017 i den vestlige verden hvor politiets bevæpning kan ha innvirket på utfallet. Disse hendelsene er høyst relevante ettersom lignende tilfeller sannsynligvis vil forekomme i Norge. Opplistingen viser at terrorhandlingene den senere tid har endret seg på en måte som utredningen ikke synes å ha fanget opp.

Vi finner også grunn til å påpeke det faktum at mange av dagens terrorister ønsker å dø under utførelsen av terrorhandlingene de utfører. For islamske terrorister er det gloriøst å dø som martyrer, noe man har kunnet erfare gjennom mange av de terrorhandlingene som er utført de senere år. Dette stiller særlig store krav til politiets evne til å nøytralisere terroristene på en effektiv måte.

Oslo statsadvokatembeter finner dessuten grunn til å nevne at politiet har vært utpekt som mål for terrorisme. Blant annet fra England og Frankrike er det eksempler på at polititjenestepersoner bare i kraft av å tilhøre politiet, er blitt utsatt for angrep. En slik holdning mener vi taler for å gi polititjenestepersoner den trygghet som nærhet til skytevåpenet vil innebære.

Når det gjelder det øvrige kriminalitetsbildet, finner utvalget ikke at det har vært en utvikling som tilsier et behov for endring i den norske bevæpningsordningen. Anmeldelsesstatistikker gir imidlertid etter vår mening liten veiledning i spørsmålet om valg av bevæpningsordning. Den usikkerhet som mange i politiet opplever på grunn av at kriminelle er bevæpnet med skytevåpen eller kniv, finnes det ikke noen statistikk for. I kapitlet om erfaringene med den

midlertidige bevæpningen nevnes det i pkt. 7.14.2 at operativt politi har uttrykt at bevæpningen bidro til å øke deres egensikkerhet. Utvalget uttaler imidlertid at det "ikke har fått noen dokumentasjon på at bevæpningen har medført større faktisk sikkerhet for tjenestepersonene i ordinære oppdrag". Etter vår mening må fravær av tallmateriale ikke medføre at politifolks egne oppfatninger av sikkerheten blir sett på som irrelevant.

Kapittel 7 Den midlertidige bevæpningen

Fra november 2014 og frem til 3. februar 2016 var norsk politi bevæpnet. Dette innebar at politiet bar våpen i ordinær tjeneste kontinuerlig i en periode på over 14 måneder. Erfaringene fra denne perioden må veie tungt når man nå skal ta stilling til fremtidig bevæpningsordning. Utvalget har derfor foretatt en grundig gjennomgang av politiets oppgaveløsning, vådeskuddstilfeller, publikums oppfatning, opplæringsbehov m.m. i perioden.

Det er verd å merke seg at Spesialenheten for politisaker uttaler at det ikke er noe som tyder på at det er avfyrt flere skudd i perioden med midlertidig bevæpning, når man ser bort fra vådeskuddstilfellene, jf. pkt. 7.12.

Utvalget har valgt å innhente synspunkter fra tre redaktører og en politisk kommentator om massemedienes inntrykk, jf. pkt. 7.13. Oslo statsadvokatembeter har vanskelig for å se at talspersoner for massemediene i denne sammenheng er spesielt meningsberettiget fremfor andre.

I studien til Sandham og Todem (2016), som det er vist til flere steder i utredningen, er polititjenestepersoner intervjuet om erfaringene med midlertidig bevæpning. Mange steder kommer det frem vurderinger som Oslo statsadvokatembeter mener er verd å merke seg. Et av argumentene som ofte brukes mot bevæpning av politiet, er at en væpnet politimann lettere vil ty til våpenet når det er lett tilgjengelig fremfor å gå veien om mindre inngripende tiltak. En av informantene i den nevnte studien fremholdt det stikk motsatte synspunkt: "Overlegenhet, enten i form av personell eller i maktmiddel, oppleves som en anledning til å starte med mildere tilnærming, fordi man hadde tryggheten hvis situasjonen skulle eskalere." En annen informant fremholdt at det er "tjenestepersonenes fremtreden som er avgjørende for kontakten med publikum".

Et av de mer oppsiktsvekkende forholdene som nevnes i utredningens kapittel 7, er den ulike praksis i politidistriktene med hensyn til om det skulle innhentes bevæpningsordre når våpnene skulle tas i bruk. Praksis utviklet seg etter hvert slik at det ikke ble innhentet og loggført bevæpningsordre som ble løst utelukkende med enhåndsvåpen, jf. pkt. 7.6.5. Dette medførte at væpnede oppdrag ble gjennomført uten utpekt leder. Slik Oslo statsadvokatembeter ser det, var dette et utslag av manglende regelstyring fra Politidirektoratets side. Ved en eventuell fremtidig permanent bevæpning av politiet må man sikre seg at det etableres faste rutiner som sikrer overordnet ledelse og kontroll av oppdragsutførelsen. Vi viser i den forbindelse til utvalgets vurderinger i pkt. 7.14.2.

Kapittel 8 Bevæpningspraksis og erfaringer i andre relevante land

Det er verd å merke seg at dansk og svensk politi har hatt permanent bevæpning fra helt tilbake til 1965. Slik sett skiller Norge seg fra de andre skandinaviske landene. Finsk politi har vært

bevæpnet siden 1918. Det kan være grunn til å spørre seg hva som er så spesielt ved Norge som gjør at vi fremdeles kan ha et i utgangspunktet ubevæpnet politi.

Tradisjonelt har norsk politi hatt et nært samarbeid med britisk politi og i stor grad hatt britisk politi som rollemodell. Politiet i Storbritannia er – med unntak av Nord-Irland – normalt ikke bevæpnet. Mange fremholder den britiske ordningen som et forbilde også for norsk politi. Slik Oslo statsadvokatembeter ser det, er det flere grunner til ikke å legge så stor vekt på hvordan det er i Storbritannia. For det første er det vel neppe helt dekkende å fremstille det som om britisk politi er ubevæpnet. Som det fremgår i utredningen pkt. 8.5.1 har britisk politi såkalte Armed Response Vehicles som er til dels tungt bevæpnet. I London brukes disse patruljene utelukkende til væpnede oppdrag, mens de i øvrige deler av England også utfører ordinære politioppgaver. For det andre er det et vesentlig skille mellom britisk og norsk politi hva gjelder politiutdanningen. Storbritannia har en betydelig kortere grunnutdanning enn norsk politi, og utdanningen inkluderer ikke opplæring i våpenbruk. I pkt. 1.8 i vedlegg 3 til utredningen er det redegjort for den opplæringen som gis studentene ved Politihøgskolen. Både grunnutdanningen i norsk politi og vedlikeholdstreningen for operativt personell gjør at sammenligningen med britisk politi er lite treffende.

I kapittel 8 i utredningen er det ikke skrevet noe om hvordan befolkningen i Sverige og Danmark opplever å ha et bevæpnet politi. Landene er i stor grad sammenlignbare med Norge, og det hadde derfor vært av interesse om utvalget hadde gjort undersøkelser om bevæpningens betydning for folks tillit til politiet i våre naboland.

Kapittel 9 Mulige bevæpningsmodeller for norsk politi

Utvalget mener at bæring av elektrosjokkvåpen er et bedre alternativ enn at politiet bærer skytevåpen til daglig og anbefaler etablering av en prøveordning med elektrosjokkvåpen. Vi vil påpeke at elektrosjokkvåpen på grunn av størrelsen rent visuelt vil tilkjennegi at politiet er bevæpnet på en måte som er mer synlig enn ved bæring av skytevåpen. Dernest er det grunn til å vise til at et elektrosjokkvåpen er ubrukelig etter første skudd, hvilket vil representere et faremoment hvis man bommer på første skudd. Faren for at det kan bli fratatt en polititjenesteperson og bli brukt mot ham eller henne, er ikke nevnt i utredningen. Politiet bevæpner seg ganske ofte, og bæring av både elektrosjokkvåpen og skytevåpen samtidig vil dessuten rent praktisk kunne by på problemer.

I pkt. 9.2.4 fremheves det som positivt med dagens ordning at tiden man bruken på å bevæpne seg, gir tid til å innhente mer informasjon og til å foreta grundigere vurderinger enn man ellers ville ha gjort. Oslo statsadvokatembeter betviler riktigheten av denne antakelsen. Selve prosessen med bevæpning vil trolig heller kunne føre til en mer stresset situasjon som vil føre til en mer oppjaget stemning. Hvis våpenet allerede er på plass på kroppen, vil fokuset heller være på oppdragsløsningen. Det hører også med i vurderingen at i hastetilfeller kan selve bevæpningsprosessen virke så forsinkende at liv kan gå tapt.

I pkt. 9.9 vises det til studien til Helstad og Ingjer (2017) at bevæpning kan bidra til større avstand mellom politi og publikum, og at det er en fare for tap av tillit. Ordningen med fremskutt lagring i politibilene kan – slik vi ser det – bidra til større avstand mellom politi og publikum. Patruljerende politifolk til fots er et sjeldnere og sjeldnere syn. Risikoen ved å bevege seg bort fra patruljebilene når man ikke har skytevåpen på kroppen, oppleves trolig som større. Det er viktig for tilliten mellom politi og publikum at politiet går fotpatrulje og har

nærkontakt med folk. Et medbrakt våpen som en del av standardutstyret til en polititjenesteperson, svekker neppe tilliten til politiet. Tvert om vil trolig folks tillit til politiet øke dersom folk vet at politiet har det utstyr som skal til for å gi befolkningen beskyttelse når det trengs.

Som vi har nevnt innledningsvis i denne høringsuttalelsen, er utredningen mangelfull når det gjelder alternativer til dagens ordning med fremskutt lagring. Dersom politiet skal ha våpen på kroppen, må det tas stilling til om våpenet skal bæres uladd med ammunisjonen adskilt fra våpenet. Et annet alternativ er såkalt "halvladd våpen"; dvs. at magasinet er i våpenet, men at det må tas ladegrep før det kan avfyres skudd. Det tredje alternativet, som ble benyttet under den midlertidige bevæpningen, er at våpenet bæres med skudd i kammeret. Av hensyn blant annet til polititjenestepersonenes sikkerhet er det mye som kan tale for at alternativ nummer to velges. Dette er i tråd med den løsning som Forsvaret har valgt. Oslo statsadvokatembeter har ikke spesielle forutsetninger for å velge det ene alternativet fremfor det andre, og mener at synspunktene til fagmiljøene i politiet bør tillegges betydelig vekt.

Konklusjon

Oslo statsadvokatembeter mener at tiden nå er inne til å endre bevæpningsordningen i politiet. Både terrorsituasjonen slik den har utviklet seg de senere år, og de mange farefulle oppdragene som politiet er pliktige til å utføre i den ordinære tjenesten, tilsier at også norsk politi går over til en ordning hvor skytevåpen blir en del av det utstyret operativt personell normalt skal medbringe. Det vil gi både befolkningen og den enkelte tjenesteperson en høynet sikkerhet.

Dersom en slik endring ikke gjennomføres nå, vil vi anbefale en ordning med såkalt punktbevæpning, jf. pkt 9.14 i utredningen. I vår region vil Oslo lufthavn Gardermoen og Oslo Sentralbanestasjon være steder hvor det bør være bevæpnet politinærvær.

Jørn S. Maurud
embetsleder

Stein Vale
statsadvokat