



RIKSADVOKATEN

Justis- og beredskapsdepartementet, Politiavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

DERES REF.:
16/2038

VÅR REF.:
2017/00882-003 TNY/ggr
552.2

DATO:
01.12.2017

NOU 2017: 9 POLITI OG BEVÆPNING – HØRING

Det vises til departementets høringsbrev 31. mai d.å. med opprinnelig høringsfrist 1. november s.å., senere forlenget til 1. desember d.s.

I. Bakgrunn for vår høringsuttalelse

Spørsmål om politiets bevæpningsløsninger ligger som kjent ikke direkte under riksadvokatens ansvarsområde. Politiets oppdragsløsning, taktikk og metodikk vil likevel kunne tangere og overlappe riksadvokatens ansvar for straffesaksbehandlingen. Å avverge og stanse straffbare handlinger er etter straffeprosessloven § 226 første ledd bokstav c en del av etterforskningen. Hvordan etterforskningen utføres, er til syvende og sist riksadvokatens ansvar, selv om stansing og avverging av straffbare handlinger ofte vil styres av politifaglige vurderinger, både operasjonelt og taktisk. I noen tilfeller vil ansvaret være primært i det polisiære spor, men med forgreininger til det strafferettslige. Den dramatiske gisselsituasjonen på Torp i september 1994 er et illustrerende eksempel.

De tidvis nære bånd mellom operativt arbeid og etterforskning har i den senere tid blitt aksentuert gjennom tiltak 5 om beredskap og øvelser i handlingsplanen for etterforskløftet. Hensikten med tiltaket er å heve etterforskløftets kompetanse i håndteringen av ekstraordinære hendelser og store straffesaker, senest i den omfattende øvelsen Nordlys. Etterforskning skal inkluderes i større nasjonale øvelser fordi etterforskning er en viktig del av politiets totale beredskap. At politiets bevæpningsløsning kan berøre riksadvokatens ansvarsområde kommer også tydelig til syne gjennom arbeidsmetodikken *politiarbeid på stedet*. Det er for eksempel ikke uten betydning om man som mistenkt eller siktet avhøres av en bevæpnet polititjenesteperson eller en ubevæpnet.

Den viktigste årsaken til at Riksadvokatembetet har prioritert å avgi høringsuttalelse i denne saken, er likevel at man her står overfor et veivalg som – uansett hvilken løsning som velges – vil påvirke publikums tillit til politiets virksomhet i sin alminnelighet i årene fremover, inkludert etterforskningen av straffesaker. Det er et aspekt departementet meget vel vet at riksadvokaten er svært opptatt av.

En legger til at gjennom den saksbehandling riksadvokaten forestår ved klage over Spesialenhetens avgjørelser har vi ved vårt kontor god kunnskap om politiets oppdragsløsning, også der det er benyttet våpen. Også gjennom vårt påtalearbeid ved de alvorligste straffesaker fra hele landet har vi god oversikt over kriminalitetsbildet i Norge. Mange av disse straffesakene har også involvert bevæpnet politi ved pågrepelse, slik at vi også gjennom behandlingen av disse saker har opparbeidet innsikt i oppdragsløsningen ved bevæpnede politiaksjoner.

II. Innledende merknader til bevæpningsspørsmålet

Riksadvokaten vil innledningsvis under denne overskrift bemerke at NOU 2017: 9 på mange områder er en god og grundig utredning. Ikke minst gjelder dette de første kapitler som setter politiets virksomhet inn i en historisk og ideologisk kontekst. Riksadvokaten deler mange av utvalgets betraktninger om hva som gir politiet tillit og legitimitet, og arbeidet til utvalget er forankret i gode og tidløse politiverdier. Selv om riksadvokaten i dag vanskelig kan slutte seg til konklusjonen og derved vektingen av de ulike momenter som peker for eller mot en alminnelig bevæpning av norsk politi, har vi stor respekt for utvalgets standpunkt. De verdier utvalget peker på, bør uansett være førende for politiets virke. Riksadvokaten deler ikke alle utvalgets vurderinger og beskrivelser av kriminalitetsutviklingen, og har et annet syn på det foreliggende trusselbildet. Det vises i så måte til uttalelsen fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), jf. også pkt III nedenfor.

Riksadvokatens oppfatning er at et ubevæpnet politi vil være et viktig gode i seg selv. Er et slikt standpunkt basert på at myndighetene ikke har funnet behov for å bevæpne sitt politi, vil det si noe om hvilket samfunn man lever i, og hvorledes man tror dette vil utvikle seg. Å endre politiets ubevæpnede praksis må derfor vurderes med det største alvor. Spørsmålet er svært verdiladet. Bevæpning av politiet kan likevel ikke alene betraktes som kun et verdispørsmål. Den alminnelige samfunnsutvikling, kriminalitets- og trusselbildet samt hvilke berettigede forventninger samfunnet har til beskyttelse fra sitt politi vil måtte tas i betraktning, jf. nærmere om dette under punkt IV.

Riksadvokaten har atskillig sans for de ti grunnprinsippene for politiets virke som først ble nedfelt i NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet. Det er likevel ikke gitt at *innholdet* i disse prinsipper er det samme i dag. Av prinsippene fremgår blant annet at politiet skal være desentralisert og være integrert i lokalsamfunnet. Ved den pågående nærpolitireformen blir som kjent atskillige lensmannskontor nedlagt. Det snakkes like fullt om viktigheten av et nært politi som et ideal. I den overordnede planen *politiet mot 2025* fremheves blant annet at ett av målene med nærpolitireformen er et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god forankring og samhandling.¹ Dette betyr at det nærmere innhold i begrepene vil endres med utviklingen.

¹ Politiet mot 2025 s. 8.

Ett av de andre grunnprinsippene er at politiet skal ha et sivilt preg. Fra flere hold fremheves at bevæpning av politiet vil være i strid med dette prinsippet, og at våpen fører til et militærisert preg. Som illustrert ovenfor kan man oppbære idealet om et desentralisert og nært politi gjennom andre måter å arbeide på. På samme vis kan man tenke om politiets bevæpning. Etter riksadvokatens syn er det ikke gitt at alminnelig bevæpning av politiet er det som fjerner politiets sivile preg. Viktigere for dette preget vil etter vårt syn være hvilke *oppgaver* som samlet legges til politiet og særlig hvordan oppdrag løses, både overfor borgerne og i samvirke med disse. Et bevisst og restriktivt forhold til maktbruk vil også bidra til å opprettholde politiets sivile preg.

Politiets uniformering og utrustning er annerledes nå enn tilfellet var 1981. Den gang var håndjern og batong i skjult innebygget lomme stort sett den normale daglige utrustning. I dag stiller få spørsmål ved den normale synlige politiutrustning i beltet, som består av teleskopbatong, pepperspray, håndjern, to pistolmagasiner, normalt et lite multifunksjonsverktøy, og kanskje også en pakke førstehjelp. Det er formentlig bred enighet om at dette ikke har forrykket det sivile preg.

Riksadvokaten er derfor av den oppfatning at hoftebåret pistol ikke i seg selv endrer idealet og ønsket om et sivilt preget politi. Politiets egne erfaringer fra perioden med midlertidige bevæpning viser også at publikum ikke reagerte på denne endringen i nevneverdig grad.² Bæring av tohåndsvåpen gir etter riksadvokatens syn et helt annet uttrykk og inntrykk.

III Om trusselsituasjonen

Utvalget har i punkt 6.9.6 betraktninger om dagens trusselbilde i Norge, og i punkt 6.11 er det pekt på en rekke plot og uttalelser om jihadistisk terrorisme. Utvalget hevder blant annet at man ikke kan se på Europa som en enhet, men at man må se på egne landsspesifikke trusselvurderinger. Det heter videre at "*[e]uropeiske trender er ikke nødvendigvis trender som angår hverken Skandinavia eller Norge; det er altså ikke slik at europeiske trender nødvendigvis sammenfaller med bildet for Skandinavia eller Norge.*"

Utvalget synes for optimistisk ved sin beskrivelse og konklusjon av trusselsituasjonen, dessverre, og det vises som nevnt til høringsvaret fra Politiets sikkerhetstjeneste.

Trusselen fra blant annet ISIL og al-Qaida må sies å kunne rette seg mot hele Europa. De angrep som hittil har skjedd, blant annet i Paris, Nice, Berlin, Brussel, Barcelona, Manchester, København, London og Åbo, illustrerer dette. Tidligere var det gjerne slik at terrortrusselen kunne knyttes til spesifikke geografiske områder med motsetningsforhold mellom myndighetene og ulike grupperinger, for eksempel deler av Spania den gang ETA var aktive, eller IRA i Nord-Irland. Nå er ikke trusselbildet på samme måte knyttet opp mot regioner eller land, men rammer i større grad hvor som helst, selv om Norge i mindre grad enn Europa for øvrig er utsatt for terrorisme fra ekstrem islamisme.³ Trusselbildet i dag er i

² Politihogskolens forskningsrapport "Som før, men Tryggere" – Politiets vurdering av 14 måneders midlertidig bevæpning avgitt i april 2017 side 62

³ PST åpen trusselvurdering 2017 http://www.pst.no/media/82444/PST_Trusselvurd-2017.pdf

stor grad også knyttet til myke mål. Det kan i så måte vises til Cato Hemmingbys artikkel Perspectives on Terrorism nr. 5/2017.⁴

Angrepet i Åbo 18. august 2017 skjedde på Salutorget, hvor to kvinner ble drept og åtte andre såret av en gjerningsmann med kniv. Vedkommende ble skutt i benet av politiet og pågrepet. Saken har vært etterforsket som terror. Det kan åpenbart vanskelig hevdes at Finland står nærmere Europas trusselsituasjon enn Norge. Terrorangrepet i Stockholm 7. april 2017 (noen dager etter utvalget avga sin rapport), hvor en usbekiske terrorist kjørte en lastebil inn i Drottninggatan og drepte fem mennesker og skadet 15, viser også at trusselbildet i Norden ikke er ulikt den situasjon som gjelder ellers i Europa. Dette standpunkt er også fremført med tyngde av bl.a. terrorforskeren Magnus Ranstorp ved Försvarshögskolan i Stockholm.⁵

Om hvordan Norge berøres av det foreliggende trusselbildet, illustreres også av en nylig avsagt dom fra Oslo tingrett⁶ hvor en 17 år gammel gutt fra Ingusjetia i Russland ble dømt for overtredelse av straffeloven § 191 a (befatning med skytevåpen eller eksplosiver i den hensikt å begå en straffbar handling). Dommen er ikke rettskraftig. Det fremgår av dommen at domfeltes radikaliseringsprosess hadde skjedd uten at de nære omgivelser hadde lagt merke til det. Slik skjult radikaliseringsprosess er ikke ukjent, og PST har beskrevet denne fare ved flere anledninger. Dommens beskrivelse gir et konkret og ferskt eksempel, og viser at vi ikke er en isolert øy i Europa.

Riksadvokaten legger uten videre til grunn at om vi i Norge får en tilsvarende hendelse som den fra Drottninggatan, vil dette lede til et sterkt press i retning av generell bevæpning av norsk politi. Det er en betydelig fordel om bevæpningsspørsmål ikke er for sterkt preget av enkelthendelser, ettersom det kan lede til en for tung vektlegging av enkelte momenter. Samtidig må ikke fraværet av terrorhandlinger i Norge så langt – av den art som har preget nyhetsbildet i andre land i den senere tid – lede til at risikoen for slik kriminalitet vektet for lavt. Det må være et mål at den konklusjon som nå skal trekkes er robust nok til å stå seg også etter at en eller flere terrorhandlinger eventuelt har funnet sted. Det er et tungt ansvar både å beslutte bevæpning og det motsatte. Men vi bør ikke havne i en situasjon der det innføres adekvate tiltak først etter at mennesker har blitt drept eller skadet. For riksadvokaten er dette et kjernesporsmål. Dersom man innfører adekvate tiltak for sent, vil det kunne hevdes at myndighetene har sviktet sin overordnede oppgave med å beskytte egne borgere. Nødvendige tiltak bør derfor iverksettes før skade har skjedd. Politibevæpning er ett av flere slike tiltak.

En alminnelig bevæpning av politiet vil selvsagt normalt ikke kunne forhindre terrorangrep. De land som har hatt terrorangrep de senere årene har jo i all hovedsak bevæpnet politi. Men et bevæpnet politi som har mulighet til øyeblikkelig innsats, vil kunne utgjøre en avgjørende forskjell, endre et hendelsesforløp, lede til at en får pågrepet eller uskadeliggjort en eller flere kriminelle og kanskje redde ett eller flere liv. Muligheten

⁴ <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/download/642/pdf>

⁵ DN 8. april 2017 <https://www.dn.no/nyheter/2017/04/08/0919/Jus/svensk-terroreksperit-det-kunne-like-gjerne-skjedd-i-norge>

⁶ Oslo tingretts dom 27. oktober 2017 Saksnr. 17-094516 MED-OTIR/05

til å redde ett eller flere liv, eller å begrense skade for noen, har selvsagt en stor verdi i seg selv.

Følgende understreker formentlig hvor krevende det aktuelle spørsmål er: Innføres bevæpning og det skjer en terrorhendelse i Norge hvor bevæpnet politi utvilsomt reduserer antall drepte gjennom inngripen med våpen, vil beslutningen bli vurdert som forstandig og forutseende. Skjer det derimot et vådeskudd med dødelig utgang blir vurderingen utvilsomt det motsatte. Dette maner til ettertanke og respekt for kompleksiteten i avveiningene.

IV. Noen eksempler på den siste tids hendelser av betydning for trusselbildet

Terrorangrepet på Westminster Bridge 22. mars 2017 hvor gjerningsmannen benyttet kjøretøy og kniv som våpen, resulterte i seks døde mennesker, herunder en ubevæpnet politibetjent som ble knivstukket og drept. Angrepet ble stanset av en bevæpnet livvakt som tilfeldigvis var på jobb på stedet, og som skjøt og drepte terroristen. Det er opplyst at hele angrepet tok 82 sekunder.

Angrepet på London Bridge 3. juni s.å. hadde lignende modus. Tre gjerningsmenn kjørte inn i folkemengden på London Bridge og knivstakk flere personer etter at bilen krasjet i et gjerde. Mennene løp videre til Borough Market hvor de også benyttet kniver mot publikum, før de ble skutt og drept av politiet. I alt ble åtte mennesker drept og mange ble skadet. Politiet ble berømmet for sin raske innsats, hvor gjerningsmennene etter det opplyste var nedkjempet i løpet av åtte minutter.

I dag planlegger politiet for ulike scenarier ved større arrangementer på offentlig sted, og ett av disse er lastebil/kjøretøy som kjører inn i folkemengder. De nye fysiske hindringene på Karl Johans gate i Oslo er et eksempel på hvordan også kommunale myndigheter vurderer situasjonen. Dersom ikke fysiske hindre stopper slike kjøretøy, vil ofte skudd mot fører være den eneste mulighet for å stanse terrorhandlingen, slik det for eksempel skjedde ved terrorangrepet i Nice i 2016.

En hendelse på Manhattan i New York 31. oktober d.å. kan også nevnes. Åtte mennesker ble drept og over 12 mennesker skadet da en mann kjørte inn på en sykkel- og gangsti. Han skal deretter ha truet med et falskt skytevåpen, og ble konfrontert av en polititjenesteperson som etter det opplyste tilfeldigvis var på stedet og som uskadeliggjorde ham med skudd fra sitt våpen.

Disse hendelsene viser hvor raskt mange liv kan gå tapt, og at hurtig politirespons kan være viktig for å stanse denne type angrep som vi har sett alt for mange av. Dette er det avgjørende faktum for at riksadvokaten har endret oppfatning i bevæpningsspørsmålet, sammenholdt med den kjensgjerning at alt tyder på at Norge vil bli rammet av lignende terrorhandlinger, før eller siden.

V. Nærmere om riksadvokatens vurderinger

For vår del blir vurderingen av alminnelig bevæpning av politiet et spørsmål som må ligge i spenningen mellom det ideelle ønske – og verdien av – et ubevæpnet politi, og hvilket behov og forventninger samfunnet har til politiet i dag. I 22. juli-kommisjonens rapport heter det blant annet: *"Myndighetens evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En*

raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7". Riksadvokaten tar ikke stilling til selve realiteten i dette utsagn, men legger det uansett til grunn som en viktig premiss for vår drøftelse.

Det heter videre i kommisjonsrapporten at etatenes evne til å erkjenne risiko har vært for liten. Risikoerkjennelse er også sentralt ved riksadvokatens vurderinger. I rapporten fra 22. juli-kommisjonen heter det treffende at "*[r]isikoforståelse ligger til grunn for hvilke tiltak som iverksettes, og er dimensjonerende for den sikkerhet og beredskap samfunnet velger å ha*". Det heter videre om risikoforståelse at "*[g]runnprinsippene må være på plass og i arbeidet med risiko må man ikke bare ta inn over seg historiske erfaringer, men også ta høyde for overraskelser og usikkerhet*".⁷

Riksadvokaten deler disse betraktninger. Evne til adekvat respons og risikoerkjennelse vil derfor være sentrale momenter for spørsmålet om alminnelig bevæpning skal innføres.

Samfunnet og politiet må være forberedt på å løse det uventede. Ranet av NOKAS tellesentral i Stavanger i april 2004 er – ved siden av terrorangrepene 22. juli 2011 – eksempel i så måte. Ved ranet i 2004 tok kriminelle utstyrt med automatvåpen kontroll over et helt bysentrum og havnet i skuddveksling med politiet. Politiførstebetjent Arne Sigve Klungland ble drept av en av ranerne som benyttet automatvåpenet AG-3. Det var få som den gang hadde tenkt seg muligheten av et slikt ran. Ved skuddvekslingen benyttet polititjenestemannen som gjengjeldte skuddene politiets daværende tjenestevåpen, en revolver med seks tilgjengelige skudd. Ranet ga støtet til en utvikling med fremskutt lagring av maskinpistol (fra oktober 2004), bedre verneutstyr for politiet og etter hvert overgang til pistol som tjenestevåpen.

Avgjørelsen om alminnelig bevæpning må etter riksadvokatens syn ta utgangspunkt i situasjonen i dag, men i tillegg være fremtidsrettet og vurdere de raske endringer samfunnet på mange områder står overfor. Kriminaliteten tar nye former og den sikkerhets – og geopolitiske situasjonen endrer seg raskt. Man bør være varsom med kun et tilbakeskuende perspektiv når det gjelder hvilken reell risiko som foreligger. Trusler og hendelser vil alltid komme i ny former. Etter riksadvokatens syn er det neppe særlig relevant å argumentere mot alminnelig bevæpning med hendelser vi *ikke* har hatt.

Etter vår oppfatning er det meget sannsynlig at samfunnet igjen vil kunne stå overfor en tilsvarende trussel som gjorde at politiet ble midlertidig bevæpnet. Det kan selvsagt argumenteres mot en slik vurdering at den er for preget av riksadvokatens erfaringer basert på ansvaret for reaktive tiltak, men med det materialet som foreligger synes det meget vanskelig å trekke en motsatt konklusjon.

Midlertidig bevæpning kan være uheldig av flere grunner. For det første skaper innføringen av slik bevæpning en umiddelbar usikkerhet og utrygghet hos publikum. Ofte vil det for politiet være umulig å gå ut med konkret informasjon om bakgrunnen for bevæpning, hvilket gir grobunn for spekulasjoner. For politiet selv skaper slik midlertidighet usikkerhet og endring i daglige rutiner. Polititjenestepersoners forberedelse på løsning av ulike scenarioer endres. Den ene dag tar man utgangspunkt i bevæpning ved løsning av

⁷ NOU 2012:14 s. 451

oppdraget, den annen at man må bevæpne seg hvis forholdene krever det. Ensartede og like rutiner vil utvilsomt gi bedre og sikrere oppdragsløsning når det uventede inntreffer.

I dag hylles politiet dersom de raskt stanser en pågående straffbar handling, spesielt ved pågående vold og skyting. Rask og adekvat respons er et uttrykt ideal. Motstandere av alminnelig politibevæpning – og utvalget – mener at det er tilstrekkelig med dagens fremskutte lagring, og at politiet ved akutte hendelser raskt nok kan bevæpne seg. Ved de aller fleste tilfeller synes dette å være en riktig betraktning. Men standpunktet kan utvilsomt diskuteres, ikke minst i de tilfeller der tjenestemennene er borte fra bilen hvor våpenet oppbevares.

Utvalget legger til grunn at politiet ved fremskutt lagring kan bevæpne seg raskt nok dersom de kommer midt i en pågående hendelse som krever væpnet respons fra politiet, men at generell bevæpning i "noen tilfeller" vil kunne redusere aksjonstiden. Utvalget peker på en tidsbesparelse på mellom 30 sekunder og 2 minutter, avhengig av hvor nøkkelen til våpenskrinet oppbevares og hvor drillen mannskapene er.

Riksadvokaten kan vanskelig forstå at fremskutt lagring gir rask nok respons i alle tilfeller. Dersom polititjenestepersoner tilfeldigvis er på stedet hvor det kreves øyeblikkelig innsats må det kanskje brukes tid på å finne skjul og dekning, situasjonen observeres og raskt analyseres, det skal gis melding på samband, våpenskrin låses opp, våpenet lades og normalt skal hylster festes.

Dersom det kjøres hurtig til en hendelse med pågående livstruende vold eller pågående terror skal tjenestepersonene gjøre seg mentalt forberedt, det skal gis og tas imot meldinger på samband samtidig som våpen klargjøres for sjåfør og passasjer. Dersom patruljen er nær en slik hendelse så har polititjenestepersonene liten tid til forberedelser. Ved svært krevende situasjoner, "under ild" for å bruke Forsvarets begrep, så er det velkjent at sansevne og den kognitive kapasitet innsnevres. Alt i alt kan ikke riksadvokaten forstå det annerledes enn at responsevnen blir dårligere av disse grunner enn om tjenestepersonen allerede var bevæpnet. Selv for godt trente mannskaper vil dette gjøre seg gjeldende, men utvilsomt i mindre grad. Som man vil forstå tar riksadvokatens vurderinger her utgangspunkt i alminnelige erfaringer.

For alle, men kanskje spesielt for det alminnelige innsatspersonell IP4, er det derfor en fordel med forhåndsinnøvd, like og automatiserte prosedyrer, slik at man kan bruke mest mulig kapasitet på å løse krevende oppdrag. Utvalget har pekt på enkelte politipersoners syn på dette i utredningen pkt. 7.7.4, hvor det blant annet trekkes frem at daglig bevæpning reduserer stressnivået når det først er behov for våpen.

Mange anfører som et moment mot alminnelig bevæpning av politiet at det fratrar tjenestepersonen muligheten til en viss forberedelse, både mentalt og taktisk. Utvalget mener at den tid det tar å bevæpne seg, åpner for alternativ polititaktikk (punkt 9.2.4), og at det gir potensielt tid til å innhente ytterligere informasjon og til å foreta en grundigere vurdering enn man ellers ville gjort. Det heter videre at det "*[da] kan legges en plan for hvordan den kritiske situasjon kan løses best mulig for alle involverte parter*". Endelig fremgår at utvalget mener at det ikke er ubetinget ønskelig å bruke kortest mulig tid i forkant av alle bevæpnede oppdrag. Utvalget peker i så måte på at dansk politi med slik innfallsvinkel har innført prosedyren "Stop og tenk" i forbindelse med bruk av våpen.

De momenter som utvalget her peker på, fremgår allerede av dagens våpeninstruks § 4-1, både i de tilfeller tjenestepersonen står under ledelse av en innsatsleder og når vedkommende ikke er undergitt taktisk ledelse. Dersom politiet skal benytte et potensielt dødelig maktmiddel, er det viktig at det ligger en tilstrekkelig ledelse og planlegging bak en aksjon, slik våpeninstruksen i dag også legger opp til. Hovedinntrykket fra PHS⁸ sin undersøkelse var for øvrig at den generelle bevæpning ikke hadde innvirkning på hvordan tjenesteoppdragene ble planlagt og ledet. Riksadvokaten har tiltro til at dette fortsatt vil være situasjonen.

Men en alminnelig bevæpning skal etter riksadvokatens syn ikke primært dekke de tilfeller der man har tid til slik planlegging eller hvor tjenestepersonen(e) er direkte underlagt innsatsleder eller annen leder. En alminnelig bevæpning skal ivareta situasjoner hvor fremskutt lagring ikke gir mulighet for en rask, nødvendig og adekvat respons. Slik bevæpning skal dekke de tilfeller hvor samfunnet har krav på umiddelbar beskyttelse, når sekunder er avgjørende for liv eller død. I disse tilfeller har politiet en øyeblikkelig handleplikt og samfunnet har et berettiget krav om adekvat beskyttelse fra sitt politi. Det vil således primært være det nye trusselbildet som tilsier en alminnelig bevæpning av politiet.

På den annen side skal man ikke underslå at politiet fra tid til annen vil komme i situasjoner med "ordinær" kriminalitet der alminnelig bevæpning vil kunne ha stor betydning for løsning av oppdraget.

Et eksempel fra perioden med midlertidig bevæpning er hendelsen fra Roa i Lunner 26. juni 2015, hvor politiet var involvert i skuddveksling med to personer i en stjålet bil, og hvor en av disse ble tiltalt for drapsforsøk mot polititjenestemennene. Ved Gjøvik tingretts dom 21. juni 2016 ble vedkommende dømt for blant annet ett drapsforsøk til en straff av fengsel i syv år. Ved ankeforhandlingen i Eidsivating lagmannsrett⁹ ble vedkommende frifunnet. Det er sakens faktum som er interessant for riksadvokaten i denne sammenheng. I lagmannsrettens frifinnende dom heter det:

"På Roa stanset tiltalte på Shellstasjonen og fylte bensin. Her ble en politipatrulje med D075 og K148 oppmerksom på den stjålne bilen. D075 og K148 kjørte en sivil politibil, men var selv uniformert. De kjørte raskt inn på stasjonen og stilte politibilen rett foran den stjålne Audien. Audien sto fortsatt ved pumpene. B var i nærheten av bilen på passasjersiden. Tiltalte, som hadde vært i luka og betalt, nærmet seg Audien bakfra idet politibilen stanset foran Audien.

Da tiltalte skjønte at de var oppdaget av politiet, forsøkte han å stikke av til fots. D075 løp etter. Tiltalte snudde seg og trakk pistolen som han hadde i bukselinningen. Mens tiltalte truet med pistolen, trakk D075 seg tilbake langs bilene. Tiltalte holdt pistolen i høyre hånd og avfyrte et skudd i retning av D075, men til siden og over. Han senket skuddarmen og beveget seg noen skritt bakover. Deretter rettet han blikket mot K148, som hadde vært opptatt med B. Han løftet igjen armen med pistolen, men ble i samme øyeblikk selv skutt i hoftepartiet av K148.

⁸ Politihøgskolens forskningsrapport "Som før, men Tryggere" – Politiets vurdering av 14 måneders midlertidig bevæpning avgitt i april 2017, side 107

⁹ Eidsivating lagmannsrett LE-2016-118171

Hele hendelsesforløpet på Shellstasjonen, fra politibilen stanset til tiltalte ble skutt av K148, tok i følge stasjonens overvåkingsvideo 11-12 sekunder."

Utvalget har merknader til denne og to andre hendelser under pkt. 7.10.4, hvor det heter:

"Det er vanskelig å vite hvordan politiet hadde tilnærmet seg disse situasjonene dersom de ikke var bevæpnet. Utvalget reflekterer likevel rundt om en eller flere av disse hendelsene kunne vært håndtert på en annen måte, med lavere risiko både for politiet og de involverte personene, dersom politiet hadde elektrosjokkvåpen. Utvalget mener at hendelsene alene ikke er argument for å innføre generell bevæpning".

Riksadvokaten har en annen vurdering, og hendelsen synes å være en av flere eksempler på hvordan politiet plutselig kan komme i en situasjon som eskalerer og hvor våpen er nødvendig. Det faktum lagmannsretten har lagt til grunn, viser hvor raskt slike situasjoner oppstår og avsluttes.

Om elektrosjokkvåpen nøyer en seg med å vise til Politihøgskolens utredning om dette.¹⁰ Slike våpen kan være viktige, men vil ikke løse dilemmaene knyttet til spørsmålet om alminnelig bevæpning.

Selv om man skulle mene at den totale kriminalitetssituasjonen i Norge i dag ikke tilsier alminnelig bevæpning av norsk politi, oppstår spørsmålet om oppfatningen fra personell som skal løse operative oppgaver bør vektlegges ved totalvurderingen. Det er tross alt politiet som har erfaringer med, og føler på kroppen hvordan en politibevæpning vil arte seg, og som har en faglig oppfatning av i hvilke sammenhenger våpen burde være umiddelbart tilgjengelig. Ovennevnte forhold fra Roa er igjen et illustrerende eksempel. Riksadvokaten understreker at politiets eget syn selvsagt ikke skal være avgjørende, men oppfatningen fra dem som pålegges en handleplikt når samfunnet trenger det som mest er ikke uten interesse. Vi er selvsagt kjent med at det også i politiet er det delte meninger om alminnelig politibevæpning.

I det videre arbeid med Politihøgskolens ovennevnte forskningsprosjekt har høgskolen spurt totalt 10717 tjenestepersoner om sitt syn på bevæpning. På oss gjør det inntrykk at av 4983 polititjenestepersoner som har svart, mener 80 % at politiet alltid bør være bevæpnet. Skal det være helt uten betydning for beslutningstakere hvordan det politi som skal beskytte borgerne vurderer situasjonen? Det må også tilføyes at politiet i seg selv er mål for terror, enten direkte – eller som eksempler har vist – som sekundærmål.

VI. Andre argumenter mot alminnelig politibevæpning

Et tungtveiende og tradisjonelt argument mot alminnelig bevæpning av politiet er at lettere tilgang til våpen gir økt bruk (og trussel om bruk) av våpen. Standpunktet kan nok et stykke på vei være riktig, men må like fullt nyanseres. Utvalget har på side 80 en tabell som viser antall skutt og drept av politiet i Norden, England og Wales. Det er riktignok små tall som der fremkommer, men det viser at Finland, som har hatt bevæpnet politi siden 1918, har skutt og drept færre personer per million innbyggere enn Norge som har et ubevæpnet politi. I utvalgets merknader om Finland under punkt 8.4.2 fremgår med henvisning til Finstad (2015 s. 20) at det positive resultatet for Finland forklares med den

¹⁰ Politihøgskolens utredning om elektrosjokkvåpen, avgitt til POD 4. januar 2016 (U.off)

finske reformen i 1997 der målsettingen var en mer restriktiv bruk av skytevåpen. Erfaringene finsk politi har med våpenbruk synes derfor svært interessant, og det burde vært utredet ytterligere hvordan finsk politi anvender våpenmakt og hvordan den restriktive praksis gjennomføres i det daglige.

Økt tilgjengelighet er ikke nødvendigvis det samme som økt bruk, hvilket samsvarer med erfaringene fra perioden med midlertidig bevæpning av politiet. Det ble ikke skutt eller truet mer med våpen. Politiet klarte åpenbart å opprettholde et "ubevæpnet mindset", og de alminnelige prinsippene for forholdsmessig maktinngrep ble opprettholdt. En politiledelse med oppmerksomhet om de verdier norsk politi er preget av, er en avgjørende forutsetning i så måte.

Det anføres ofte som motargument at alminnelig bevæpning av politiet medfører at de kriminelle også bevæpner seg, eller i større grad bevæpner seg. Riksadvokaten er usikker på hvor langt dette argument rekker. Bevæpningspraksis og alle de tilfeller hvor politiet må bevæpne seg gjennom årene, tilsier at de kriminelle i blant bevæpner seg til tross for at vi i utgangspunktet har et ubevæpnet politi. Det er således ikke gitt at en alminnelig politibevæpning vil gi ytterligere dreining med økt bruk av våpen i kriminelle miljøer.

Utilsiktete skuddløsninger og vådeskudd brukes også som et moment mot alminnelig politibevæpning. Dette er selvsagt svært alvorlig og må forhindres i størst mulig grad. Gode rutiner ved lading, tømning og nedspenning er helt avgjørende. Flere av de hendelsene man opplevde under perioden med midlertidig bevæpning burde åpenbart vært unngått. Noen av episodene var preget av svært dårlig våpenhåndtering, men for flere fungerte tross alt "den siste barrieren" ved at skudd gikk i sikker retning. Uansett er det riksadvokatens syn at all våpenhåndtering gir risiko for utilsiktede skudd, men oppmerksomhet og gode rutiner bør kunne fjerne en stor del av risikoen. De utilsiktede skuddløsninger man har hatt bør således ikke være et avgjørende argument mot alminnelig politibevæpning.

VII. Om differensiering av bevæpningsordninger

Utvalget drøfter under punkt 9.13 ulike modeller for differensiering, men synes å avvise de ulike løsninger. Riksadvokatens syn er at differensiering ut fra innsatskategori (for eksempel bevæpning for IP 3-personell) ikke er en farbar vei. Begrunnelsen for vårt standpunkt om eventuell alminnelig bevæpning er jo at politiet kan komme i situasjoner som krever øyeblikkelig væpnet innsats, og normalt er det jo det alminnelige innsatspersonell (IP 4) først på stedet. Det bør derfor ikke bero på tilfeldigheter om det kommer en bevæpnet politipatrulje eller ikke. Riksadvokaten bemerker at det ikke umiddelbart kan trekkes parallell til de såkalte ARV-patruljene i Storbritannia fordi det alminnelige politi der overhodet ikke har våpenopplæring. Det forventes derfor heller ikke væpnet innsats fra disse.

Etter vårt syn bør man åpne for en differensiering, og det er nærliggende å tenke på geografiske forskjeller. Det er ikke gitt at trusselsituasjonen, og derved behovet for bevæpning, vil være det samme på det sentrale østlandsområde, større byer og flyplasser som det vil være i mindre bygder og øysamfunn. En landsdekkende alminnelig bevæpning av politiet vil formentlig virke unødvendig unyansert ut fra det foreliggende trusselbildet.

Riksadvokaten har i så måte merket seg politimestrenes ulike syn på behovet for bevæpning i sine respektive distrikt.

Ved spørsmålet om alminnelig bevæpning av politiet må man derfor spørre seg om det kan virke for dramatisk om lokalt politi på et mindre sted eller øysamfunn skulle gå bevæpnet i daglig tjeneste? Kan det tenkes at det noen steder er tilstrekkelig med fremskutt lagring som i dag, og at det gis bevæpning ved større arrangementer eller planlagte hendelser? En slik geografisk differensiering reiser selvsagt vanskelige prinsipielle spørsmål og avveininger. Det kan utfordre prinsippet om "ett politi", at borgerne skal kunne forvente de samme polititjenester over hele landet, og at uventede hendelser kan skje over alt.

Riksadvokaten mener likevel at dette ikke er uløselige spørsmål. En bevæpning av politiet må primært baseres på det nye trusselbildet, og det treffer utvilsomt ikke med samme tyngde over hele landet. Iverksettelse av bevæpning av politiet på Gardermoen bærer jo også bud om at bevæpningsspørsmålet vurderes forskjellig. At politiet på Gardermoen bør være bevæpnet er for øvrig en beslutning riksadvokaten støtter.

Ved slike geografiske forskjeller kan det være aktuelt med en lavere terskel for bevæpningsordre ved ulike arrangementer på steder som ikke har alminnelig politibevæpning, eller at terskelen for bevæpning ved ulike oppdrag kan senkes. Man kan videre tenke seg en ordening med alminnelig bevæpning i større byer, men at andre mindre steder kanskje kan ha et visst antall bevæpnede patruljer tilgjengelig. Det må være mulig å finne løsninger, ikke minst i en innledende fase for å høste ulike erfaringer. En nærmere utpensling av forskjellige alternativer med løsninger reiser politifaglige spørsmål som riksadvokaten ikke går nærmere inn i.

Det er også åpenbart at det ved en lang rekke politioppdrag verken passer seg, er hensiktsmessig eller ønskelig å være bevæpnet. Politidirektoratet pekte på en rekke slike oppdrag og situasjoner under perioden med midlertidig bevæpning. Riksadvokaten nøyer seg med å vise til disse, og for øvrig våre innledende merknader om avhør på stedet av polititjenesteperson som bærer våpen. Det må være et utgangspunkt at avhør av den mistenkte på stedet ikke bør gjennomføres av bevæpnet personell. Også ved flere andre slike avhørssituasjoner, særlig overfor barn og ved vold i nære relasjoner, bør man utvilsomt ikke bære våpen.

Dersom det innføres alminnelig bevæpning av norsk politi, advarer riksadvokaten mot en utvikling som innebærer at alt uniformert personell i alle sammenhenger må være bevæpnet. Ved den aktuelle trusselsituasjonen nå, må det etter riksadvokatens oppfatning absolutt være mulig for personell som ikke er godkjent for våpenbruk, å bevege seg på offentlig sted i uniform.

VIII. Andre forhold

Riksadvokaten har merket seg de tilfeller der personer har forsøkt å ta fra polititjenestepersoner våpenet. Dette er selvsagt svært alvorlig og må søkes forhindret i størst mulig grad. En egen straffebestemmelse for den som borttar eller forsøker å bortta eller fjerne pistolen fra hylsteret bør vurderes idet dette kan virke normdannende og bidra til å forhindre slike hendelser.

Erfaring har også vist at det kan være vanskelig å føre tilstrekkelig bevis for drapsforsett ved skyting mot politiet. Illustrerende i så måte er den tidligere nevnte dom fra Eidsivating lagmannsrett 19. desember 2016¹¹, hvor det som nevnt ble frifinnelse for drapsforsøk overfor to polititjenestemenn. Etter riksadvokatens syn er straffelovens bestemmelser om uforsiktig omgang med skytevåpen, ulovlig bevæpning på offentlig sted eller trusler, ikke strafferettslig dekkende for handlinger som består i å avfyre skudd mot politiet, forutsatt at drapsforsøk ikke foreligger.

Etter vårt syn bør handlinger hvor det rettes skudd mot politiet, rammes av eget straffebed med tilstrekkelig høy strafferamme og gjerne minstestStraff, slik at bestemmelsen får nødvendig avskrekkende effekt. Faren ved slike handlinger er betydelig, også for det alminnelige publikum. Et slikt straffebed kan anvendes i konkurrans med evt. tiltale for drapsforsøk idet slik skuddløsning mot tjenestemennene er ment å beskytte selve tjenesteoppdraget. Riksadvokaten bistår gjerne med utforming av slike straffebestemmelser.

IX. Avslutning

Samlet sett mener riksadvokaten at tiden nå er inne for andre bevæpningsløsninger for norsk politi enn dagens fremskutte lagring. Vårt syn er at norsk politi i fremtiden bør være bevæpnet i daglig tjeneste, med slike tydelige reservasjoner som fremgår ovenfor. Det erkjennes at spørsmålet er vanskelig og krever grundige overveielser. Vi har tvilt oss frem til denne konklusjonen og kan ikke se at løsningen er i strid med grunnprinsippene i vår rettstradisjon eller utfordrer den liberale rettsstat.

Vi støtter utvalgets forslag om at kriteriene for politiets våpenbruk bør fremgå av politiloven, og at kunnskapen om politiets bruk av makt bør registreres mer systematisk. Riksadvokaten har nylig gitt tillatelse til innsyn i straffesaksdokumenter i tilknytning til skudd politiet har avfyrt i tjeneste fra og med år 2000. Arbeidet skal utføres av politioverbetjent/doktorgradsstipendiat Steinar Vee Henriksen ved Politihøgskolen og vil åpenbart gi nyttig kunnskap i så måte.

Riksadvokaten kan vanskelig forstå at noen på prinsipielt grunnlag uansett vil gå i mot bevæpning av norsk politi. Som på en rekke andre områder, f.eks. om politiet og påtalemyndigheten skal kunne bruke romavlytting og kommunikasjonskontroll ved etterforskning av ulike straffbare forhold, vil det være hensyn og argumenter som trekker i ulike retninger. Skal man finne et riktig balansepunkt basert på gode avveininger, må man ta utgangspunkt i en forventet situasjon og vurdere om aktuelle tiltak synes forstandige, hensiktsmessige og består en forholdsmessighetsprøve. Slik er det også med bevæpning. Basert på synspunkter fra fremragende terrorforskere, Politiets sikkerhetstjenestes egne vurderinger og begåtte handlinger i Europa, inkludert Norden, kan ikke riksadvokaten se det annerledes enn at det er en nærliggende og aktuell fare for at vårt land vil bli rammet av terrorangrep, og hvor myke mål er svært utsatt. Det er mer et spørsmål om *når* en slik handling vil finne sted enn *om* den kommer. Neste trinn i vurderingen blir i så fall om bevæpning av politiet fremstår som et nærliggende og adekvat tiltak for å forhindre eller redusere omfanget av slike handlinger. Det er selvsagt et tungt ansvar å svare nei på dette spørsmål, men det kan ikke lede til et forhastet ja-svar. Etter en samvittighetsfull vurdering

¹¹ <https://lovdata.no/pro/#document/LESTR/avgjorelse/le-2016-118171?searchResultContext=1953>

er det like fullt riksadvokatens konklusjon – som det fremgår ovenfor – at bevæpning, med de begrensninger som er angitt, må iverksettes. Det fremstår som et nærliggende og adekvat tiltak mot den foreliggende terrortrussel og består forholdsmessighetsvurderingen etter vårt syn. Vurderingene bør gi en konklusjon som ligger fast over tid. Etter vårt syn er det intet som tilsier en endret trusselsituasjon i årene som kommer i positiv retning, snarere tvert i mot.

Det ressursuttak som en slik bevæpning vil føre til vil, så vidt riksadvokaten kan forstå, ikke bli av en slik karakter at det blir et moment i seg selv ved vurderingen.

Tor-Aksel Busch
(sign)

Terje Nybøe
førstestatsadvokat
(sign)

Gjenpart: 1. Politidirektoratet
2. Statsadvokatembetene
3. Politimestrene