

Rapport

Politiets bruk av maktmidler

Rapport fra ekspertutvalget som ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2022 (Maktmiddelutvalget)

Publisert 7. november 2022



Til Justis- og beredskapsdepartementet

15. februar 2022 oppnevnte Justis- og beredskapsdepartementet et ekspertutvalg som skulle vurdere politiets bruk av maktmidler. Utvalget legger med dette frem sin rapport.

Oslo, 7. november 2022.

Pål Lagestad (leder)

Marius Dietrichson, Brede Aasen, Heidi Kløkstad, Merete Løkkebakken,
Kjetil Lussand, Jahn Erik Solheim, Åse Langballe.

Torgrim Solberg, Erik Rustad Markussen

Innhold

1	Sammendrag	8
2	Bakgrunnen for utvalget, sammensetning, mandat og arbeidsmetoder	15
2.1	Utvalgets oppnevning og sammensetning	15
2.2	Mandatet	15
2.3	Utvalgets tolkning av mandatet	16
2.4	Utvalgets arbeidsmetoder	19
3	Den videre fremstillingen	24
4	Gjeldende rett	25
4.1	Innledning	25
4.2	Når kan politiet bruke maktmidlene?	25
4.2.1	Grunnloven og menneskerettighetene	25
4.2.2	Politi-loven	27
4.2.3	Nødverge etter straffeloven	29
4.2.4	Politiinstruksen	30
4.2.5	Våpeninstruksen	31
4.2.6	Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet	32
4.2.7	Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet	33
4.2.8	Instruks for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen)	35
4.2.9	Rundskriv om halsgrep og mageleie mv.	36
4.2.10	Instruks om tvangsmessig stansing av kjøretøy	37
4.3	Tilgang til maktmidler og bevæpning	37
4.3.1	Politi-loven	37
4.3.2	Våpeninstruksen	38
4.3.3	Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet	39
4.3.4	Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet	40
4.3.5	Rundskriv med retningslinjer om bevæpning for et begrenset tidsrom	40
4.4	Bruk av makt mot barn	41
4.4.1	Innledning	41
4.4.2	Grunnloven og barnekonvensjonen mv.	41
4.4.3	Politi-loven	44
4.4.4	Instruks for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen)	44
4.5	Bruk av makt mot sårbare grupper	45
4.5.1	Grunnloven, menneskerettighetene mv.	45
4.5.2	Politi-loven mv.	47
4.6	Registrering av og rapportering om maktmiddelbruk	48
4.7	Utvalgets vurdering	49

5	Gjeldende praksis	51
5.1	Overordnet om politiet	51
5.2	Politiets 10 grunnprinsipper	51
5.3	Maktpyramiden	53
5.4	Politiets forebyggende arbeid	56
5.5	Nærpolitireformen og de seks prioriterte funksjonene	57
5.5.1	Kort om nærpolitireformen	57
5.5.2	De seks prioriterte funksjonene	58
5.5.3	Evalueringen av nærpolitireformen	60
5.6	Politiets utdanning og trening av innsatspersonell	61
5.7	Erfaringslæring i politiet	64
5.7.1	Innledning	64
5.7.2	Generelt om erfaringslæring og kompetansebyggende arbeid	64
5.7.3	Læring fra hendelser etterforsket av Spesialenheten for politisaker	65
5.8	Elektrosjokkvåpen	66
5.9	Registrering av og rapportering om maktmiddelbruk	67
5.9.1	Rapportering av bruk av skytevåpen	67
5.9.2	Rapportering av bruk av andre maktmidler	67
5.10	Bruk av makt mot barn	68
5.10.1	Innledning	68
5.10.2	Barnefaglig veileder fra politiets utlendingsenhet	68
5.10.3	Nasjonale retningslinjer for politiets møte med barn	69
5.11	Bruk av makt mot sårbare grupper	69
5.12	Utvalgets vurdering	71
6	NOU 2017:9 Politi og bevæpning	73
6.1	Utredningen i korte trekk	73
6.2	Utvalgets vurdering	76
7	Nytt kunnskapsgrunnlag	78
7.1	Innledning	78
7.2	Statistikk om politiets maktmiddelbruk	78
7.2.1	Statistikk om bruk av skytevåpen	78
7.2.2	Statistikk om bruk av andre maktmidler	82
7.2.3	Utvalgets vurdering	83
7.3	Perioder med bevæpning fra 2017 til 2022	84
7.3.1	Bevæpningsperiodene	84
7.3.2	Utvalgets vurdering	86
7.4	Responstid	87
7.4.1	Tall fra NOU 2017:9	87
7.4.2	Oppdaterte tall	87
7.4.3	Utvalgets vurdering	88
7.5	Kriminalitetsutviklingen	89
7.5.1	Innledning	89
7.5.2	Politiets årsrapport for 2021	89

7.5.3	Tall fra STRASAK-rapporten for 2021 og SSB	90
7.5.4	Tall fra nasjonal drapsoversikt for 2021	92
7.5.5	Politiets trusselvurdering 2022	92
7.5.6	Politiets innbyggerundersøkelse 2021	95
7.5.7	Nasjonal trygghetsundersøkelse	98
7.5.8	Utvalgets vurdering	99
7.6	Samfunnsutviklingen innen psykisk helse og rus	100
7.6.1	Innledning	100
7.6.2	Omfanget av politiets psykiatrioppdrag	100
7.6.3	Statistikk om utviklingen i psykiatrien	102
7.6.4	FHIs folkehelse rapport	104
7.6.5	Endringer i psykisk helsevernloven (samtykkekompetanse)	105
7.6.6	Utvalgets vurdering	106
7.7	Terrorutviklingen	107
7.7.1	Innledning	107
7.7.2	Jihadistisk terrortrussel	108
7.7.3	Høyreekstrem terrortrussel	111
7.7.4	PSTs vurdering av utviklingstrekk i Norge og Vesten siden 2017	112
7.7.5	Europols vurdering av utviklingstrekk i EU	114
7.7.6	PSTs vurdering av trusselbildet og forventet utvikling	115
7.7.7	Nytt kunnskapsgrunnlag om sammenhengen mellom terrortrussel og bevæpning	120
7.7.8	Utvalgets vurdering	123
7.8	Samfunnsutviklingen frem mot 2030	125
7.8.1	Innledning	125
7.8.2	Omverdensanalyse	125
7.8.3	Utfordringsområder	125
7.8.4	Samfunnsutviklingens betydning for politiet, PST og påtalemyndigheten	127
7.8.5	Utfordringsbildet frem mot 2030	128
7.8.6	Utvalgets vurdering	128
7.9	Erfaringer fra politidistriktene	129
7.9.1	Innledning	129
7.9.2	Erfaringer med punktbevæpning	129
7.9.3	Erfaringer med områdebevæpning	130
7.9.4	Erfaringer med midlertidig bevæpning	130
7.9.5	Erfaringer med elektrosjokkvåpen	131
7.9.6	Erfaringer med andre maktmidler enn skytevåpen	131
7.9.7	Pandemirelaterte forhold av betydning for statistikk	132
7.9.8	Styrker ved dagens bevæpningsmodell	133
7.9.9	Svakheter ved dagens bevæpningsmodell	133
7.9.10	Konkrete hendelser som aktualiserer styrker og svakheter	134
7.9.11	Erfaringer med maktbruk mot barn og sårbare grupper	135
7.9.12	Utvalgets vurdering	136
7.10	Erfaringer og påtalevedtak fra Spesialenheten	137
7.10.1	Innledning	137
7.10.2	Påtalevedtak i sak nr.12175525 (Jaren)	138
7.10.3	Påtalevedtak i sak nr.12176170 (Bolkesjø)	140
7.10.4	Påtalevedtak i sak nr. 13468325 og 13468429 (Ibsensgate)	141
7.10.5	Påtalevedtak i sak nr. 13468674 (Sarpsborg)	143

7.10.6	Påtalevedtak i sak nr. 13468748 (Bislett)	144
7.10.7	Utvalgets vurdering	146
7.11	Evalueringen av Kongsberg-hendelsen	147
7.11.1	Om evalueringen	147
7.11.2	Utvalgets vurdering	148
7.12	Evaluering av prøveperioden med elektrosjokkvåpen	149
7.12.1	Innledning	149
7.12.2	Umeå universitet sin evaluering	150
7.12.3	Politidirektoratets evaluering	151
7.12.4	Utvalgets vurdering	155
7.13	Forskning om politiets maktmiddelbruk	156
7.13.1	Innledning	156
7.13.2	Det norske politiets generelle maktbruk	156
7.13.3	Politiets bruk av teleskopbatong	158
7.13.4	Politiets bruk av pepperspray	159
7.13.5	Politiets bruk av elektrosjokkvåpen	159
7.13.6	Norsk politi og bruk av skytevåpen	161
7.13.7	Forskning fra andre land	165
7.13.8	Forskning om maktbruk mot barn	166
7.13.9	Forskning om maktbruk mot personer med psykiske lidelser	167
7.13.10	Forskning om maktbruk mot personer som er ruset	168
7.13.11	Publikumperspektivet på politiets maktbruk	168
7.13.12	Utvalgets vurdering	170
7.14	Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning	171
7.14.1	Politihøgskolens evaluering av 14 måneders midlertidig bevæpning	171
7.14.2	Politihøgskolens forskning på holdninger til bevæpning i politiet	174
7.14.3	Politihøgskolens forskning på holdninger til bevæpning blant publikum	176
7.14.4	Utvalgets vurdering	178
7.15	Innspill om regulering av politiets maktbruk mot barn	179
7.15.1	Innspill fra Barneombudet 9. juni 2020	179
7.15.2	Innspill fra Norges institusjon for menneskerettigheter 4. mars 2021	180
7.15.3	Sivilombudets rapport etter besøk til Oslo politidistrikt 30.11.21	181
7.15.4	Betenkning om barnets beste i lovgivningen	183
7.15.5	Utvalgets vurdering	184
7.16	Ukom-rapport 15. desember 2021	185
7.16.1	Om rapporten	185
7.16.2	Utvalgets vurdering	186
7.17	Eksempel på samarbeidsrutine mellom politi og helsevesen	186
7.17.1	Om rutinen	186
7.17.2	Utvalgets vurdering	188
7.18	Opplæringsprogrammet MAP	188
7.18.1	Om programmet	188
7.18.2	Utvalgets vurdering	190

8	Erfaringer fra andre land	191
8.1	Innledning	191
8.2	England og Wales	191
8.2.1	Innledning	191
8.2.2	Statistikk over maktmiddelbruk	193
8.2.3	Nye retningslinjer fra College of Policing	194
8.2.4	IOPCs evaluering av bruk av elektrosjokkvåpen	196
8.2.5	Relevante rapporter fra HMICFRS	197
8.3	Sverige	197
8.3.1	Overordnet om maktmiddelbruk	197
8.3.2	Statistikk over maktmiddelbruk	199
8.4	Danmark	200
8.4.1	Overordnet om maktmiddelbruk	200
8.4.2	Statistikk over maktmiddelbruk	201
8.5	Utvalgets vurdering	203
9	Alternative bevæpningsmodeller	205
9.1	Innledning	205
9.2	Dagens modell (fremskutt lagring av skytevåpen i kjøretøy)	206
9.2.1	Beskrivelse av modellen	206
9.2.2	Utvalgets vurdering	206
9.3	Generell bevæpning	207
9.3.1	Beskrivelse av modellen	207
9.3.2	Utvalgets vurdering	208
9.4	Andre bevæpningsmodeller	216
9.4.1	Fremskutt lagring av uladd enhåndsvåpen på kropp	216
9.4.2	Fremskutt lagring av ladd våpen i våpenskrin	216
9.4.3	Fremskutt lagring av våpen skjult på kropp	217
9.4.4	Geografisk differensiering	217
9.4.5	Kompetansedifferensiert bevæpning	217
9.4.6	Bevæpning av enkeltpersoner i patruljen	218
9.4.7	Prøveperiode med generell bevæpning	218
9.4.8	Periodevis generell bevæpning	219
9.4.9	Pepperspray/teleskopbatong tas ut av oppsettet	219
10	Andre tiltak	220
10.1	Innledning	220
10.2	Endring av politiloven § 6 om barnets beste	220
10.3	Gjennomgang av regelverk	220
10.4	Politiets bruk av spyttbeskytter	220
10.5	Økt fokus på barn og sårbare grupper i politiutdanningen	221
10.6	Økt fokus på barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreningen	222
10.7	Registrering av og rapportering om maktmiddelbruk	223
10.8	Opprettelse av et «maktmiddelråd»	225
10.9	Styrket samarbeid mellom politi og psykiatri	227
10.10	Forskning på politiets maktmiddelbruk	229

11 Økonomiske og administrative konsekvenser	230
11.1 Innledning	230
11.2 Valg av bevæpningsmodell	230
11.3 Etableringen av et «maktmiddelråd»	231
11.4 Andre tiltak	231
12 Litteraturliste	233
12.1 Rettskilder	233
12.1.1 Lover	233
12.1.2 Internasjonale konvensjoner	233
12.1.3 Forskrifter	233
12.1.4 Instruks	233
12.1.5 Rundskriv	234
12.1.6 Forarbeider	234
12.1.7 Delegasjonsvedtak	234
12.1.8 Rettsavgjørelser	235
12.1.9 Rettsavgjørelser fra internasjonale domstoler	235
12.1.10 Andre internasjonale rettskilder	235
12.2 Stortingsmeldinger	235
12.3 Norges offentlige utredninger (NOU)	235
12.4 Kilder utgitt av politiet	236
12.5 Andre kilder	236

Sammendrag

I denne rapporten har Maktmiddelutvalget oppdatert kunnskapsgrunnlaget om politiets bruk av maktmidler og brukt det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget til å beskrive, vurdere og anbefale forskjellige modeller og tiltak. Utvalget har bygd videre på NOU 2017:9, men siden Bevæpningsutvalget bare utredet bevæpningsspørsmålet, og ikke politiets maktmiddelbruk generelt, har Maktmiddelutvalget også sett hen til annet kunnskapsgrunnlag.

Rapporten innledes med en redegjørelse for gjeldende rett og praksis. Politiets bruk av makt reguleres av et bredt spekter av rettskilder. Utvalget mener overordnet at dagens regelverk fungerer godt, særlig for politiet, men at det bør foretas en helhetlig gjennomgang av regelverket for å gjøre det mer tilgjengelig og mindre fragmentarisk. Utvalget mener i tillegg at det bør utredes om det bør foretas endringer i dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner, og at det bør gjøres endringer i politiloven § 6 for å fremheve de særlige hensynene politiet skal ta i møte med barn.

I kapittel 5 gjøres det rede for gjeldende praksis innenfor utvalgte tema som er relevante for politiets maktmiddelbruk. Ifølge mandatet skulle utvalget «legge maktpyramiden til grunn i sitt arbeid». Utvalget har merket seg at maktpyramiden er grundig innarbeidet i politiet, og at mange nærmest ser på pyramiden som en del av regelverket. Utvalget understreker derfor at maktpyramiden ikke er ment som noe mer enn en refleksjon av regelverket, og at det er viktig å huske at pyramiden primært er et pedagogisk virkemiddel, og at trinnene i pyramiden er dynamiske og veiledende.

I kapittel 5 gjøres det også rede for erfaringslæring i politiet. Etter utvalgets syn har Politidirektoratet gjort et betydelig arbeid siden 2017 med å utvikle og implementere metodikk for å lære av hendelser, herunder av Spesialenhetens vedtak. Utvalget ser imidlertid en sårbarhet knyttet til distriktenes mulige underreportering av hendelser som skal meldes inn for å bidra til nasjonal læring. Utvalget understreker i den sammenheng viktigheten av at evalueringsrapporter gjøres bredt tilgjengelig.

I kapittel 5 gjøres det også rede for hvordan politiet registrerer og rapporterer om bruk av maktmidler i dag. Utvalget mener generelt at dagens system for registrering og rapportering av bruk av andre maktmidler enn skytevåpen er mangelfullt. Det er et stort forbedringspotensial når det kommer til selve rapporteringen, men også hvordan dataene bearbeides og offentliggjøres. Etter utvalgets syn bør det gjennomføres flere tiltak for å sørge for bedre registrering, rapportering og offentliggjøring av politiets maktmiddelbruk.

I kapittel 5 beskrives også gjeldende praksis for bruk av makt mot barn og sårbare grupper. Samtidig med utvalgets arbeid har Politidirektoratet utarbeidet nasjonale retningslinjer for politiets møte med barn. Utvalget har lest et utkast til retningslinjer og mener overordnet at retningslinjene samsvarer med gjeldende rett og den barnefaglige veilederen til Politiets utlendingsenhet. Utvalget er positive til de nye retningslinjene, men understreker at det er viktig med en god implementeringsplan, herunder at retningslinjene integreres i undervisningen på Politihøgskolen. Når det kommer til håndteringen av sårbare grupper, som

utvalget har definert som personer med psykisk lidelse og/eller ruslidelse, arbeider Politidirektoratet og Helsedirektoratet for tiden med å oppdatere rundskrivet om etatenes ansvar for psykisk syke. Etter utvalgets syn blir det viktig med en god plan for implementering også her.

I kapittel 6 gjøres det rede for Bevæpningsutvalgets vurderinger og anbefalinger. Selv om det fremgår av mandatet at Maktmiddelutvalget skal «bygge videre på» Bevæpningsutvalgets utredning, har Maktmiddelutvalget tolket mandatet dithen at det også er rom for å utfordre Bevæpningsutvalgets vurderinger og konklusjoner, hvis det nye kunnskapsgrunnlaget gir grunn til dette. Maktmiddelutvalget har registrert at flertallet av Bevæpningsutvalgets anbefalinger er fulgt opp. Samtidig er enkelte anbefalinger ikke fulgt opp. Maktmiddelutvalget stiller seg bak og gjentar noen av disse.

I kapittel 7 presenteres det nye kunnskapsgrunnlaget. Kapitlet innledes med en presentasjon av oppdaterte tall om politiets bruk av maktmidler etter 2017. Politiet har fremlagt tall om bruk av skytevåpen. I perioden 2009 til 2014 ble ingen skutt og drept av politiet. Siden 2017 har fem blitt skutt og drept. Politidirektoratet har ikke kunnet forelegge tilsvarende tall over bruk av andre maktmidler enn skytevåpen. Utvalgsleder valgte derfor å gjennomføre en spørreundersøkelse for å kartlegge dette. Det fremgår blant annet av resultatene fra undersøkelsen at bruken av pepperspray og batong fremstår som svært lav.

I kapittel 7.3 og kapittel 7.4 gjøres det rede for bevæpninger i perioden 2017 til 2022 og oppdaterte tall om responstid. Siden 2017 har samtlige politidistrikt vært midlertidig bevæpnet i to perioder. Etter utvalgets vurdering danner periodene et erfaringsgrunnlag med relevans for bevæpningsspørsmålet. Utvalget sitter bare på gjennomsnittstall om politiets responstid. Tallene viser at responstiden, herunder klargjøring- og utrykningstiden, er vesentlig kortere i urbane enn i rurale strøk. Tallene gir imidlertid ikke grunn til å si noe om hvor mange oppdrag, både i urbane og rurale strøk, som har så kort klargjøring- og utrykningstid at bevæpningsprosedyren utgjør en negativ belastning. Dette er tall som ville vært av større interesse i vurderingen av bevæpningsmodellene, sammenlignet med gjennomsnittstallene utvalget har blitt forelagt.

I kapittel 7.5 beskrives kriminalitetsutviklingen. Som da Bevæpningsutvalget la frem sin utredning i 2017, er det overordnede inntrykket i 2022 at det totale omfanget av kriminalitet i Norge og Vest-Europa er på vei ned. Trenden har vedvart lenge, og det er ingenting som tilsier at den ikke vil fortsette. Enkelte kriminalitetstyper er imidlertid ikke på vei ned, som for eksempel vold mot offentlig tjenesteperson og politi. Når det kommer til politiets fremtidsrettede trusselvurdering, har utvalget særlig merket seg at det forventes økt voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom, og at det forventes at antall voldshendelser blant mindreårige vil øke. Når det kommer til politiets innbyggerundersøkelser og Nasjonal trygghetsundersøkelse, har Maktmiddelutvalget merket seg at tilliten til norsk politi generelt er høy, og at det ikke er mulig å identifisere noen variasjon i tilliten i perioder hvor politiet har vært midlertidig bevæpnet.

I kapittel 7.6 beskrives samfunnsutviklingen innen psykisk helse og rus. Tall fra politiets operative register (PO) viser at det har vært en jevn årlig økning i antall oppdrag som er kodet som psykiatrioppdrag. Dette samsvarer med signalene mange i politietaten har gitt over år. Flere har fremhevet at økningen i antall psykiatrioppdrag kan skyldes endringene i psykisk helsevernloven av 10. februar 2017. Etter utvalgets syn er det lite som tilsier en tydelig årsakssammenheng mellom lovendringen og økningen i antall oppdrag. Utvalget understreker at det kan være mange årsaker til økningen, blant annet reduksjonen av antall

døgnplasser i psykiatrien. Etter utvalgets syn kan det uansett ikke gå upåaktet hen at politiet stadig må håndtere flere alvorlig psykisk syke. Trenden gir grunn til å understreke behovet for økt kompetanse om håndteringen av psykisk syke i politiet, samt å forbedre samhandling en mellom politiet og det psykiske helsevernet.

I kapittel 7.7 gjøres det rede for terrorutviklingen siden 2017. Ut fra de gjennomgåtte kunnskapskildene ser det ut til at antall terrorangrep i Vest-Europa har gått noe ned. At antall angrep har gått ned, betyr imidlertid ikke at trusselen ikke fortsatt kan være høy. Sammenlignet med perioden frem til 2013 er tallene for perioden 2017 til 2021 fortsatt høye. Bevæpningsutvalget la til grunn at forskjellen på fremskutt lagring og generell bevæpning vil være «veldig begrenset» i det store flertallet av terrorhendelser. På bakgrunn av denne konklusjonen har Maktmiddelutvalget forsøkt å oppdatere kunnskapsgrunnlaget om sammenhengen mellom terrortrusselen og bevæpning. Det fremgår av det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget at Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet er av et noe annet syn enn Bevæpningsutvalget, da terrortrusselen har vært begrunnelsen bak periodene med midlertidig bevæpning siden 2017. Maktmiddelutvalget har forståelse for Bevæpningsutvalgets konklusjoner, men er enige i vurderingen til direktoratet og departementet av at bevæpning kan bidra til redusert responstid, og at terrortrusselen derved er et relevant argument i spørsmålet om politiet bør være permanent bevæpnet eller ikke.

I kapittel 7.8 beskrives innholdet i rapporten «Samfunnsutviklingen frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten», som ble publisert av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i 2021. Rapporten trekker opp de lange linjene for samfunnsutviklingen og beskriver utviklingstrekk som forventes å ville prege utfordringsbildet. Etter utvalgets syn er refleksjonene interessante og relevante, men de har liten praktisk betydning for politiets maktmiddelbruk og bevæpning i dag.

Samtlige politidistrikt ble invitert til å komme med skriftlige innspill til utvalgets arbeid. Politidistriktenes innspill beskrives i kapittel 7.9. Det fremgår av innspillene at erfaringene med periodene med midlertidig bevæpning har vært gode i distriktene. Elektrosjokkvåpen får også positiv omtale. Det fremgår videre av innspillene at distriktene ser flere svakheter enn fordeler ved dagens bevæpningsmodell. Det pekes blant annet på som en svakhet at tjenestepersonene ikke er bevæpnet når de akutt står overfor en forhøyet risiko eller trussel. Det fremheves som en styrke at det gjennomføres et taktskifte når bevæpning blir vurdert og gitt, og at dette taktskiftet gjør mannskapet mer skjerpet.

Utvalget ønsket å hente erfaringer fra konkrete hendelser, og valgte derfor å se nærmere på Spesialenhetens fem påtalevedtak som er fattet siden 2017 hvor noen har blitt skutt og drept av politiet. Vedtakene er omtalt i kapittel 7.10. Det ble også avholdt møter med tjenestepersonene som var involvert i to av hendelsene. Utvalget registrerer med bekymring at samtlige av personene som er skutt og drept siden 2017 har fremstått som psykisk syke, og at tre av fem hendelser ble initiert ved bistandsanmodning fra helsevesenet. Bekymringen har blant annet gitt utvalget grunn til å anbefale at det etableres et system for tverretattlig erfaringslæring av slike hendelser, hvor både politi og helsevesen involveres.

I kapittel 7.11 gjøres det nærmere rede for enkelte punkter fra evalueringen av Kongsberg-hendelsen. Utvalget har særlig merket seg evalueringsutvalgets anbefaling om at det bør etableres formaliserte samarbeid mellom politiet og helse- og sosialetaten. Utvalget er i utgangspunktet enig i dette, og mener at slike rutiner bør etableres over hele landet. Utvalget er derimot mer usikker på evalueringsutvalgets forslag om å vedta ny hjemmel for å følge opp personer i

risikogruppen, og forslaget om å gjøre psykiatrigruppen i Oslo politidistrikt til et nasjonalt kompetansesenter.

I kapittel 7.12 gjøres det rede for evalueringene av prøveperioden med elektrosjokkvåpen. På bakgrunn av evalueringsrapportene er utvalget positive til innføring av elektrosjokkvåpen i Norge. Det er grunn til å tro at elektrosjokkvåpen kan være et effektivt maktmiddel i mange situasjoner. Selv om elektrosjokkvåpenet ikke kan anses som en fullgod erstatter for skytevåpenet, er det grunn til å tro at mange av hendelsene som frem til i dag har blitt løst med skytevåpen, kan løses med elektrosjokkvåpen i fremtiden. Utvalget ønsker i utgangspunktet en bred utrulling av elektrosjokkvåpen i politiet, slik at alt operativt tjenestepersonell har elektrosjokkvåpen tilgjengelig.

I kapittel 7.13 beskrives ny forskning om politiets maktmiddelbruk. Det fremgår her at forskningen om politiets bruk av skytevåpen er relativt omfattende, men at det er forsket lite på andre maktmidler. Det er også forsket lite på bruk av makt mot barn og sårbare grupper. Etter utvalgets vurdering belyser forskningen i liten grad sentrale aspekter i mandatet. Gjennomgangen av relevant forskning har gitt utvalget grunn til å anbefale at det bør forskes mer på enkelte tema, herunder på bruk av makt mot barn og sårbare grupper.

I kapittel 7.14 gjøres det rede for funnene fra Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning. Evalueringen av perioden med midlertidig bevæpning viser at politiet har positive erfaringer. Det fremgår videre av rapporten om politiets holdninger til bevæpning at 80 % av tjenestepersonene i dag ønsker generell bevæpning. Utvalget registrerer at befolkningen er delt når det kommer til spørsmålet om generell bevæpning, der 46 % ønsker generell bevæpning og 49 % er imot. Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning inneholder verdifulle funn, men det er etter utvalgets syn fortsatt behov for forskning og kunnskap om forskjellige problemstillinger knyttet til bevæpningsspørsmålet.

I kapittel 7.15 gjøres det rede for forskjellige innspill om regulering av politiets maktbruk mot barn. Både Barneombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter mener at dagens regelverk i for liten grad reflekterer de særlige hensynene som politiet må ta ved bruk av makt mot barn. Utvalget er enig i dette og mener politiloven § 6 bør endres deretter. På bakgrunn av innspillene mener utvalget også at det må gjøres en ny vurdering av politiets bruk av spyttbeskytter når den helsefaglige vurderingen som Politidirektoratet har bestilt, foreligger. Dersom spyttbeskytter fortsatt skal brukes som maktmiddel, bør det gis nye regler i instruksverket som setter en høy terskel for slik bruk, og det bør fremgå av instruksjonen at terskelen er enda høyere for bruk av spyttbeskytter mot barn.

I kapitlene 7.16, 7.17 og 7.18 beskrives forskjellige erfaringer og retningslinjer fra helsevesenet mv. I kapittel 7.16 gjøres det rede for anbefalingene til Ukom i rapporten «Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand?». Utvalget har særlig merket seg funnet om at politiet og politiadvokatene i for liten grad kjenner til adgangen til å fremme skriftlige innleggelsesbegjæringer. I kapittel 7.17 gjøres det rede for en lokal samarbeidsrutine mellom politi og helsevesen. Etter utvalgets syn er rutinen et godt eksempel på hvordan de forskjellige etatene kan samarbeide lokalt for å gi personer med alvorlige psykiske lidelser den riktige behandlingen, som igjen kan bidra til å forebygge kriminalitet. Utvalget anbefaler at det etableres tilsvarende rutiner i hele landet. I kapittel 7.18 gjøres det rede for opplæringsprogrammet MAP (Møte med aggresjonsproblematikk). Etter utvalgets syn inneholder MAP-programmet kunnskap som politiet kan lære av, og som kan gjøre politiet bedre rustet til å håndtere aggresjonsproblematikk.

I kapittel 8 gjøres det rede for erfaringer fra Danmark, Sverige, England og Wales. Utvalget har særlig merket seg at det er påfallende stor forskjell mellom de nevnte landene og Norge når det kommer til registrering og offentliggjøring av tall og statistikk om bruk av andre maktmidler enn skytevåpen. Der norsk politi nærmest ikke kan publisere noen tall, utgir politiet i de andre landene utfyllende årsrapporter med tall og statistikk om politiets maktmiddelbruk. Etter utvalgets syn kan det hentes betydelig inspirasjon fra alle landene utvalget har sett hen til. Det engelske politiet har den klart mest utførlige statistikken. Utvalget har merket seg at engelsk politi også registrerer og offentliggjør statistikk om personene politiet bruker makt mot, herunder om antatt alder, kjønn, helse og etnisitet. Tall og statistikk om disse faktorene gir verdifull kunnskap når det skal tas politiske beslutninger, samt som grunnlag for forskning. Etter utvalgets syn bør det foretas en vurdering av om det er mulig å registrere tilsvarende opplysningskategorier i Norge.

I kapittel 9 beskrives og vurderes de alternative bevæpningsmodellene. Utvalget gikk bredt ut og vurderte til sammen 11 forskjellige modeller. Etter innledende diskusjoner valgte utvalget særlig å fokusere på to modeller, dagens modell og generell bevæpning. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet, som består av utvalgsmedlemmene *Pål Lagestad, Heidi Kløkstad, Kjetil Lussand, Merete Løkkebakken og Jahn Erik Solheim*, anbefaler innføring av generell bevæpning. Mindretallet, som består av utvalgsmedlemmene *Marius Dietrichson, Brede Aasen og Åse Langballe*, anbefaler videreføring av dagens modell. *Flertallet* begrunner sitt syn med at dagens modell ikke er tilstrekkelig til å møte trusselbildet slik dette er beskrevet i det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget. Etter flertallets syn er det således et behov for at operativt personell er generelt bevæpnet, samtidig som kostnadene ved slik bevæpning ikke vil være vesentlige. *Mindretallet* begrunner sitt syn med at det ikke finnes et reelt behov for å innføre generell bevæpning, og at dagens modell avveier de ulike hensynene på en god og balansert måte. Mindretallet viser til at det ikke har fremkommet nye opplysninger i det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som tilsier innføring av generell bevæpning, og at kostnadene for samfunnet ved generell bevæpning vil være for store, samtidig som det vil være begrenset med positive effekter ved generell bevæpning.

I kapittel 10 gjøres det nærmere rede for de øvrige tiltakene utvalget anbefaler. Etter utvalgets syn bør politiets kompetanse om håndteringen av barn og sårbare grupper forbedres. Utvalget er usikker på hvordan dette kan gjøres på best mulig måte, men mener det bør vurderes om det er plass til større fokus på håndteringen av barn og sårbare grupper i politiutdanningen og i vedlikeholdstreeningen. Etter utvalgets syn bør det også vurderes om det i større grad bør trenes scenariobasert i håndteringen av barn og sårbare grupper, og om det kan legges til rette for økt antall timer i skytesimulator for den enkelte politistudent. Utvalget mener også at det bør vurderes om elementer fra MAP-programmet bør integreres i politiutdanningen og vedlikeholdstreeningen.

I kapittel 10 fremmes det også forslag om å opprette et «maktmiddelråd». Dette er et råd som bør ha kompetanse til å gi råd til politiet, direktoratet og departementet om konkrete spørsmål knyttet til politiets maktmiddelbruk. Rådet bør være sammensatt av representanter fra politiet, sivilsamfunnet, helsevesenet og academia. Barnefaglig kompetanse bør også være representert. Rådet bør avgi hørings svar ved relevante høringsforslag, men også involveres i politikkutforming på et tidligere stadium. Rådet bør også ha kompetanse til på eget initiativ å avgi anbefalinger og betenkninger om tema som berører politiets maktmiddelbruk. Rådet bør også kunne involveres i evalueringen av alvorlige hendelser, men det bør tydelig avgrenses fra Spesialenhetens kompetanse.

Etter utvalgets syn vil et slikt råd kunne gi politiet kvalifiserte og gode innspill i vanskelige spørsmål, samtidig som det vil bidra til å gi politiets maktbruk økt legitimitet og demokratisk forankring. Utvalget er i utgangspunktet åpne for at rådet også gis et større kompetanseområde enn bare politiets maktmiddelbruk.

I kapittel 10 gjøres det også rede for utvalgets anbefaling om styrket samhandling mellom politiet og det psykiske helsevernet. Etter utvalgets syn er det generelt et behov for å forbedre kompetanseoverføringen mellom politiet og helsevesenet. Ved siden av å etablere lokale samarbeidsrutiner mellom politi og helsevesen over hele landet, og å etablere systemer for tverretattlig læring, anbefaler utvalget at det etableres et fast forum for kompetanseoverføring mellom helsevesenet og politiet i hvert distrikt. Etter utvalgets syn vil dette kunne bidra til forbedret felles forståelse for faginstansenes terminologi, tilnærming og håndtering av alvorlig psykisk syke og rusede personer.

I kapittel 11 beskrives de økonomiske og administrative konsekvensene som kan forventes av utvalgets anbefalinger. Etter utvalgets vurdering vil de foreslåtte tiltakene i all hovedsak kunne håndteres innenfor sektorenes eksisterende budsjetttrammer. Etter utvalgets samlede vurdering vil innføring av generell bevæpning ikke medføre merkostnader av betydning, og heller ikke få administrative konsekvenser. Anbefalingen om å etablere et «maktmiddelråd» er utvalgets mest kostnadsdrivende forslag.

Utvalgets anbefalinger:

- Det bør foretas en overordnet gjennomgang av reglene i politiloven og det underliggende instruksverket som regulerer politiets bruk av makt. Formålet med gjennomgangen bør være å gjøre regelverket mindre fragmentarisk og mer tilgjengelig både for politiet og publikum.
- Det bør utredes om det bør foretas endringer i dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner, herunder om politiets maktbruk i sin helhet bør reguleres i politiloven.
- Justis- og beredskapsdepartementet fremmer et forslag for Stortinget om å endre politiloven § 6 for å fremheve de særlige hensyn som skal tas i møte med barn. Endringen i politiloven § 6 etterfølges av tilsvarende presiseringer i underliggende instruksjer og rundskriv.
- Det foretas en ny vurdering av bruk av spyttbeskytter etter at den helsefaglige vurderingen foreligger. Denne vurderingen bør være offentlig. Dersom det besluttet at spyttbeskytter fortsatt skal brukes som maktmiddel, bør det gis nye regler i instruksverket som setter en høy terskel for slik bruk, og det bør fremgå av instruksjonen at terskelen er enda høyere for bruk av spyttbeskytter mot barn.
- I likhet med Bevæpningsutvalget anbefaler Maktmiddelutvalget at politiets bruk av makt registreres systematisk, herunder ved at det utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne. Oversikten bør offentliggjøres regelmessig, og innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring.
- Det vedtas endringer i instruksverket for å gjøre det pliktig for tjenestepersoner å registrere bruk av andre maktmidler i tillegg til skytevåpen.
- Det bygges videre på arbeidet med Maktmiddel-applikasjonen. Det arbeides systematisk for å sørge for at bruk av applikasjonen integreres i tjenestehverdagen.
- Reglene om registrering av bruk av elektrosjokkvåpen i prøveperioden videreføres i den permanente ordningen.

- Politidirektoratet avgir årlig rapport om politiets maktmiddelbruk, hvor alle relevante tall og data sees i sammenheng med tilsvarende tall og data fra tidligere år.
- Det vurderes i hvilken grad det er juridisk og etisk spillerom for å registrere antatt alder, kjønn, etnisitet og eventuell psykisk uhelse om personer som det brukes maktmidler mot. Relevante interesseorganisasjoner involveres i utformingen av ordningen for innsamling av slike informasjonskategorier.
- Politihøgskolen vurderer om det er plass i politiutdanningen til økt fokus på håndteringen av barn og sårbare grupper, om det i større grad bør trenes scenariobasert i håndteringen av barn og sårbare grupper, om det kan legges til rette for økt antall timer i skytesimulator for den enkelte politistudent, og om elementer fra MAP-programmet kan tas inn i politiutdanningen.
- Politihøgskolen vurderer om det er rom for å øke fokuset på håndteringen av barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreningen, om det i større grad bør trenes scenariobasert på håndteringen av barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreningen, og om elementer fra MAP-programmet kan tas inn i vedlikeholdstreningen.
- Det etableres lokale samarbeidsrutiner mellom helsetjeneste og politi, etter modell fra samarbeidsrutinen mellom politiet i Bergen, Helse Bergen og Bergen kommune.
- Det etableres et system for tverretattlig læring av alvorlige hendelser, herunder hendelser som er initiert ved bistandsanmodning fra helse til politi, og som ender med at noen blir skutt og drept av politiet.
- Det etableres et fast forum for kompetanseoverføring mellom helsevesenet og politiet i hvert politidistrikt.
- Adgangen for politiet til å fremme innleggelsesbegjæringer omtales i det reviderte rundskrivet til Helsedirektoratet og Politidirektoratet om samarbeid mellom politi og helse.
- Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet må sørge for at politiet og politiadvokatene i tilstrekkelig grad er kjent med adgangen til og verdien av å fremme innleggelsesbegjæringer.
- Det opprettes et permanent «maktmiddelråd», som har i oppgave å gi kvalifiserte råd til beslutningstagere (politidirektoratet, departementet, mv.) knyttet til problemstillinger om politiets bruk av maktmidler. Rådet gis i tillegg kompetanse til på eget initiativ å avgi rapporter og betenkninger om aktuelle problemstillinger knyttet til politiets bruk av maktmidler. Rådet involveres i evalueringen av alvorlige hendelser eller lignende hvor politiet har brukt makt. Rådet bør bestå av representanter fra politiet, akademien, helsevesenet og sivilsamfunnsorganisasjoner. Barnefaglig kompetanse bør også være representert. Det bør vurderes om rådet skal ha et videre kompetanseområde enn bare politiets maktmiddelbruk.
- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på politiets maktmiddelbruk mot barn og sårbare grupper, på holdninger til bevæpning blant grupper som av ulike grunner er hyppigere i kontakt med politiet enn gjennomsnittsbefolkningen, på hvordan bevæpning påvirker befolkningens tillit til politiet, og på hvordan bevæpning påvirker tjenestepersoners og publikums atferd, herunder om hvordan «våpeneffekten» får utslag i norsk kontekst.
- Flertallet, som består av utvalgsmedlemmene *Pål Lagestad, Heidi Kløkstad, Kjetil Lussand, Merete Løkkebakken og Jahn Erik Solheim*, anbefaler innføring av generell bevæpning. Mindretallet, som består av utvalgsmedlemmene *Marius Dietrichson, Brede Aasen og Åse Langballe*, anbefaler videreføring av dagens modell.

Bakgrunnen for utvalget, sammensetning, mandat og arbeidsmetoder

2.1 Utvalgets oppnevning og sammensetning

Utvalget ble oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 15. februar 2022, og har bestått av følgende medlemmer:

Pål Arild Lagestad, professor Nord Universitet
Marius Dietrichson, advokat og leder av Advokatforeningens forsvarergruppe
Brede Aasen, klinikkdirektør psykiatrisk klinikk Haukeland Universitetssykehus
Heidi Kløkstad, politimester Nordland politidistrikt
Merete Løkkebakken, avsnittsleder Oslo politidistrikt
Kjetil Lussand, politiinspektør Sør-Vest politidistrikt
Jahn Erik Solheim, innsatsleder Troms politidistrikt
Åse Langballe, pensjonert forsker II, dr.polit og spesialpedagog, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKTVS)

Pål Arild Lagestad ledet utvalget. Sekretariatet bestod av seksjonsleder Torgrim Solberg ved Oslo Politidistrikt og rådgiver Erik Rustad Markussen ved Justis- og beredskapsdepartementet. Torgrim Solberg ledet sekretariatet.

2.2 Mandatet

Mandatet av 15. februar 2022 hadde følgende ordlyd:

Bakgrunn

Endringer i trusselbildet og tilgang til nye maktmidler, som elektrosjokkvåpen, er en utvikling som påvirker spørsmålet om politiets bruk av maktmidler. Etter terrorhandlingene 22. juli 2011 og gjennom oppfølgingen av Gjørv-kommisjonens anbefalinger, har politiets tilgang på maktmidler endret seg. Dagens politi i ordenstjeneste er utrustet med flere former for fysiske maktmidler. Skytevåpen er lagret fremskutt i kjøretøy, mens håndjern, OC pepperspray og teleskopbatong bæres i uniformsbeltet. Det er innført tidsbegrenset punktbevæpning ved Oslo og Flesland lufthavn, og elektrosjokkvåpen har vært utprøvd i fire politidistrikt. Som følge av trusselvurderinger har det også i perioder vært innført midlertidig bevæpning av politiet i hele Norge, og det har vært avgrenset tidsrom med områdebevæpning i Oslo sentrum.

Maktpyramiden rangerer de ulike maktmidlene som politiets tjenepersoner har adgang til å benytte i sin tjenesteutførelse og som de må beherske. Politiets fysiske tilstedeværelse og kommunikasjon er rangert lavest, og skytevåpen er rangert øverst. Mellom disse to ytterpunktene finnes de øvrige maktmidlene, slik som transport- og pågripelsesteknikker, spyttmaske, slag og spark. Dersom en tjenesteperson skal anvende sterkere grad av makt, altså «bevege seg oppover»

i maktpyramiden, er det krav om at svakere midler må være forsøkt, eller antatt utilstrekkelig eller uhensiktsmessig, jf. Politiloven § 6.

Politiets maktmidler har vært utredet tidligere gjennom NOU 2017:9 Politi og bevæpning. Det er nå nærmere fem år siden utredningen forelå. Utviklingen som har vært de siste årene, med punktbevæpning og midlertidig bevæpning, utprøving av elektrosjokkvåpen samt endringer i trusselbildet er bakgrunnen for at det nå er tid for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget i saken.

Nærmere om oppdraget

Ekspertutvalget skal legge maktpyramiden til grunn i sitt arbeid. Utvalget skal utrede følgende:

1. Kunnskapsgrunnlaget om politiets bruk av maktmidler skal oppdateres. Arbeidet skal bygge videre på NOU 2017:9 Politi og bevæpning, og avgrenses derfor til perioden fra 2017 til og med 2021. Kunnskapsgrunnlaget skal også omhandle bruk av lempeligere midler i maktpyramiden. Utviklingen i politiets bruk av disse midlene skal sees i sammenheng med erfaringer i bruk av skytevåpen og elektrosjokkvåpen.
2. Utvalget skal vurdere politiets maktmiddelbruk, og beskrive alternative modeller med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget. Modellene må beskrive hvilke tiltak og tilpasninger som må iverksettes for at modellen skal være vellykket. Det skal gjøres en vurdering av hvordan modellene eventuelt påvirker politiets forebyggende arbeid. Fordeler og ulemper ved de ulike modellene skal drøftes. Det må også beskrives hvorvidt modellene påvirker politiets ti grunnprinsipper.
3. Utvalget skal vurdere hvordan politiet bruker maktmidler ovenfor barn og sårbare grupper. Utvalget skal ikke vurdere politiets bruk av maktmidler i forbindelse med bistand i saker om barnevern.
4. Utvalget skal vurdere om endringer i politiets tilgang til maktmidler påvirker behovet for bevæpning.
5. Utvalget skal identifisere relevante problemstillinger knyttet til politiets rammer for maktmiddelbruk, herunder skytevåpen. Det gis handlingsrom til å bredde ut de problemstillingene som er av interesse.
6. Utvalget skal se hen til maktmiddelbruk, bevæpningspraksis og erfaringer i andre relevante land, herunder England.
7. Utvalget skal klargjøre de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag.

Tidsramme

Utvalget skal levere sin utredning innen 6 måneder fra oppstart av arbeidet.

2.3 Utvalgets tolkning av mandatet

Mandatet ber om en vurdering av politiets bruk av maktmidler. Utvalget har tolket «maktmidler» som de midler politiet kan bruke ved utøvelse av makt. I forarbeidene til politiloven § 6 er makt definert som «tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom».¹ Tilsvarende fremgår av politiinstruksen § 3-2 annet ledd.² Dersom en slik definisjon legges til grunn, vil ikke verbale midler,

¹ Ot.prp. nr.22 (1994–1995), merknaden til § 6 fjerde ledd.

² Almennelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen), se omtale i kapittel 4.2.4.

tilstedeværelse og pålegg anses som bruk av makt. Etter utvalgets syn er denne definisjonen for snever for utvalgets arbeid. Ifølge mandatet skal maktpyramiden legges til grunn. Utvalget skal også oppdatere kunnskapsgrunnlaget om lempeligere midler i maktpyramiden. På de nederste trinnene i dagens maktpyramide finner vi verbal makt, verbale kommunikasjonsteknikker og tilstedeværelse/presentasjon. For utvalgets vedkommende må begrepet «makt» derfor tolkes videre enn politiloven § 6 fjerde ledd, slik at også de lempeligere, ikke-fysiske midlene inkluderes. Normeringer vil således også være omfattet av begrepet «makt».

Det er maktmidlene som er rapportens tema. Utvalget har derfor tolket mandatet slik at de generelle vilkårene for når politiet kan bruke makt, ikke skal vurderes like inngående. Det betyr imidlertid ikke at det avgrenses fullstendig mot slike problemstillinger. Som det fremgår av mandatet punkt 5, skal utvalget også identifisere relevante problemstillinger knyttet til politiets rammer for maktmiddelbruk. I den sammenhengen kan det også være rom for refleksjoner om vilkårene for bruk av makt. Vurderingen av de forskjellige maktmidlene henger uløselig sammen med de mange situasjonene som aktualiserer maktmiddelbruk, og av den grunn vil utvalget uunngåelig også berøre mer generelle spørsmål om politiets bruk av makt. Men det er vurderingene av de forskjellige midlene, og hvordan de skal brukes i forskjellige situasjoner, som vies mest oppmerksomhet. Utvalget vil derfor ikke fokusere på de straffeprosessuelle tvangsmidlene.

Mandatet slår fast at maktpyramiden skal legges til grunn. Utvalget har derfor tolket mandatet slik at det er politiets fysiske møte med publikum som skal vurderes. De fysiske og verbale maktmidlene som er inntatt i dagens maktpyramide er derfor sentrale. I lys av dette har utvalget sett det nødvendig å avgrense mot bruk av kamerateknologi som maktmiddel, jf. politiloven § 6 a. Utvalget har også tolket mandatet slik at politiets maktmiddelbruk ved hjelp av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) heller ikke skal vurderes. I den moderne verden bruker politiet makt på stadig nye måter, og den teknologiske revolusjonen på 2000-tallet har sørget for en dramatisk økning i cyberkriminalitet. Det har for eksempel blitt aktuelt for politiet å ta ned nettsider med ulovlig innhold, eller å etterforske straffbare handlinger ved å ransake domener online. Politiets digitale maktbruk fortjener også oppmerksomhet, men utvalget har sett det nødvendig å avgrense mot materien i denne omgang. Bruk av makt ved hjelp av IKT reiser helt egne problemstillinger som utvalget mener skiller seg fra det som etterspørres i mandatet.

Etter mandatet skal kunnskapsgrunnlaget om politiets bruk av maktmidler oppdateres, og det skal bygges videre på NOU 2017:9. I tillegg fremgår det at det avgrenses til perioden fra 2017 til og med 2021. NOU 2017:9 utredet spørsmålet om bevæpning, og ikke politiets maktmiddelbruk generelt. Utvalget har derfor tolket mandatet slik at det særlig er i forbindelse med spørsmål om bevæpning at det skal bygges videre på NOU 2017:9. For de øvrige maktmidlene er det derimot vanskelig å bygge videre på Bevæpningsutvalgets utredning alene. Her kan også kunnskapsgrunnlaget oppdateres, men det må i større grad sees hen til kunnskapsgrunnlag som er eldre enn 2017. Selv om Maktmiddelutvalget skal «bygge videre på» Bevæpningsutvalgets utredning, har utvalget tolket mandatet slik at det også er rom for å utfordre Bevæpningsutvalgets vurderinger og konklusjoner, hvis det nye kunnskapsgrunnlaget gir grunn til dette.

Etter mandatet punkt 4 skal utvalget vurdere om endringer i politiets tilgang til maktmidler påvirker behovet for bevæpning. Utvalget har tolket dette som en særlig henvisning til spørsmålet om tilgangen til nye maktmidler, som for eksempel elektrosjokkvåpen, bør få konsekvenser for hvordan det norske politiet

er bevæpnet. Selv om mandatet primært ber om en vurdering av om tilgangen til maktmidler påvirker behovet for bevæpning, er utvalget av den oppfatning at det også er rom for andre betraktninger relatert til bevæpningsspørsmålet, jf. også punkt 5, som gir utvalget handlingsrom til å bredde ut problemstillinger som er av interesse.

Det følger av mandatet at utvalget skal «vurdere politiets maktmiddelbruk, og beskrive alternative modeller med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget». Det er naturlig å forstå «alternative modeller» som en henvisning til de forskjellige måtene politiet kan være bevæpnet på. Utvalget har derfor valgt å bruke begrepet «modeller» synonymt med «bevæpningsmodeller». Mandatet knytter imidlertid begrepet modeller til «politiets maktmiddelbruk» generelt. Etter utvalgets syn inviterer mandatet dermed også til fremleggelse av alternative modeller for politiets maktmiddelbruk som ikke gjelder spørsmålet om bevæpning. Siden de fleste forbinder begrepet «modeller» med spørsmålet om bevæpning, har utvalget valgt å kalle de alternative modellene for politiets maktmiddelbruk for «tiltak». Bevæpningsmodellene er nærmere omtalt i kapittel 9. De øvrige tiltakene er omtalt i kapittel 10.

Mandatet ber videre om en vurdering av politiets bruk av maktmidler mot barn og sårbare grupper. Utvalget har valgt å definere barn som personer under 18 år, jf. Barnekonvensjonen artikkel 1. Barn blir sett på som sårbare i kraft av å være barn, men barn er en uensartet gruppe, og innen gruppen finnes det også særlig sårbare barn som krever spesielle hensyn, som for eksempel barn med psykisk lidelse og/eller ruslidelse. Etter mandatet punkt 3 annet punktum skal utvalget ikke vurdere politiets bruk av maktmidler i forbindelse med bistand i saker om barnevern. Utvalget har tolket formuleringen dithen at situasjoner der politiet på anmodning bistår barnevernet med hjemmel i barnevernloven, ikke skal vurderes av utvalget. Det betyr imidlertid ikke at utvalget skal se bort fra politiets maktbruk mot barn som er under barnevernets omsorg. Etter utvalgets syn kan det ikke kategorisk avgrenses mot politiets maktbruk mot denne gruppen.

«Sårbare grupper» er noe vanskeligere å definere. Siden mange kan kjenne seg sårbare i møte med politiets maktmidler, har utvalget sett behov for å tolke «sårbare grupper» som en henvisning til personer som av ulike grunner er særlig sårbare. I lys av senere tids hendelser og den oppmerksomhet som har vært viet disse, har utvalget tolket begrepet som en henvisning til personer med psykisk lidelse og/eller ruslidelse. Politiets maktbruk mot disse ble også viet oppmerksomhet i NOU 2017:9. Personer med psykisk lidelse og/eller ruslidelse er imidlertid ingen ensartet gruppe, og det er svært varierende i hvilken grad politiet bør ta egne hensyn i møte med personer som kan sies å representere gruppen. Utvalget har likevel tolket mandatet slik at denne gruppen i særlig grad nødvendiggjør egne vurderinger. Refleksjonene som gjøres om personer med psykisk lidelse og/eller ruslidelse kan riktignok også ha relevans for politiets maktmiddelbruk overfor andre sårbare grupper.

Mandatet ber om at utvalget ser hen til maktmiddelbruk, bevæpningspraksis og erfaringer i andre relevante land, herunder England. Bevæpningsutvalget valgte å se hen til praksis i Sverige, Danmark, Finland, England og New Zealand. På grunn av den relativt korte tidsrammen har utvalget valgt å bare se hen til England og Wales, Sverige og Danmark.

2.4 Utvalgets arbeidsmetoder

Utvalget har avholdt til sammen 16 møter. Det ble tatt utgangspunkt i en plan om ett fysisk og ett digitalt møte i måneden, med noe hyppigere møtevirksomhet mot slutten av arbeidet.

Utvalget har vært opptatt av å arbeide kunnskapsbasert. Det fremgår av mandatet at kunnskapsgrunnlaget skal oppdateres, en sentral del av arbeidet har derfor vært å få presentert ny kunnskap som kan være relevant for utvalgets vurderinger. Frem til sommeren 2022 (de første ni møtene) var derfor hovedfokuset å få presentert oppdatert kunnskap.

Utvalget har vært opptatt av å gå bredt ut, og inviterte derfor et variert utvalg aktører til å fremme sine syn på politiets bruk av makt. Politiet har av åpenbare grunner fått en sentral plass. Utvalget har imidlertid også sørget for at mange andre relevante aktører har fått anledning til å fremme sine synspunkter. Forskjellige organisasjoner fra sivilsamfunnet har også blitt invitert til å komme med sine erfaringer og innspill, herunder fagforeningene. For å sørge for at barns stemme blir hørt, inviterte utvalget også organisasjoner som på en eller annen måte representerer barn, herunder Elevorganisasjonen og Press. Ingen av de nevnte organisasjonene hadde anledning til å komme med innspill.

På samme måte som Bevæpningsutvalget har Maktmiddelutvalget lagt størst vekt på kunnskap som er fremkommet gjennom anerkjente vitenskapelige metoder for innsamling og bearbeiding av data, der dette foreligger.³ Utvalgsleder har også gjennomført to egne spørreundersøkelser, for å belyse enkelte spørsmål. Se omtale av disse i kapittel 7.2.2 og 7.13.

Den følgende tabellen gir en oversikt over de avholdte møtene, og hvilke eksterne foredragsholdere utvalget har invitert til foredrag og diskusjon.

³ NOU 2017:9 kapittel 2.3 side 16.

Tabell 1. Oversikt over utvalgets møter

07.03.2022 Ordinært møte (digitalt)	
22.03.2022 Møte der eksterne fagpersoner bidro	
Demonstrasjon av maktmidlene	Fagansvarlige fra Beredskapstroppen
Gjeldende rett for politiets maktmiddelbruk	Politiadvokat Kai Spurkland
23.03.2022 Møte der ekstern fagperson bidro	
Presentasjon av NOU 2017:9	Utvalgsleder Bevæpningsutvalget Anne Kari Lande Hasle
08.04.2022 Møte der eksterne fagpersoner bidro (digitalt)	
Forskning om politiets bruk av skytevåpen	Politiinspektør Steinar Vee Henriksen
Evaluering av prøveperioden med elektrosjokkvåpen	Førsteamanuensis Jonas Hansson, førsteamanuensis Miguel Inzunza, Umeå universitet
Tiltak og endringer siden 2017	Beredskapsdirektør Tone Vangen, Seksjonssjef politioperativ seksjon Elisabeth Rise, Politiinspektør Dorthe Månsson, Politidirektoratet
21.04.2022 Møte der eksterne fagpersoner bidro	
Terrorutviklingen siden 2017, med fokus på jihadisme	Seniorforsker Petter Nesser, Forsvarets Forskningsinstitutt
Terrorutviklingen siden 2017, med fokus på høyreekstremisme	Førsteamanuensis Jacob Aasland Ravndal og forskningsassistent Charlotte Tandberg, C-rex Universitetet i Oslo
Terror- og trusselbildet	Celine Schjøtt og Eline Hassel Asheim, Politiets sikkerhetstjeneste
Bevæpningsdebatten	Sjef Politiets sikkerhetstjeneste, Hans Sverre Sjøvold
Politiets trusselvurdering og trendrapport	Seniorrådgiver Helene Forsland Widerberg, Politifagavdelingen Politidirektoratet
Hvordan følges trusselvurderingene opp?	Politiinspektør Martin Myhrvold Hansen og Politiinspektør Ole Tom Hovind, beredskapsavdelingen Politidirektoratet

10.05.2022 Møte der eksterne fagpersoner bidro (digitalt)	
Erfaringer fra Finnmark politidistrikt	Leder fellesoperative tjenester Finnmark politidistrikt, Lars Blix Olsen
Erfaringer fra Agder politidistrikt	Seksjonsleder for operative fag og fellesoperative tjenester Agder politidistrikt, Lars Øystese Stamnes
Erfaringer fra Oslo politidistrikt	Leder fellesoperative tjenester Martin Strand, politiinspektør Johan Fredriksen, politioverbetjent Geir Arne Nessa og politioverbetjent Tor Grøttum, Oslo politidistrikt.
Erfaringer fra Vest politidistrikt	Leder fellesoperativ enhet Gunnar Fløystad og Leder for operativ seksjon Kjetil Øyri, Vest politidistrikt
Om leksjon i bruk av maktmidler	Politioverbetjent ved Politihøgskolen Jan Aandal
Erfaringer fra Bislett-hendelsen	Tjenestepersonene som var involvert i hendelsen
Erfaringer fra Sarpsborg-hendelsen	Tjenesteperson som var involvert i hendelsen
HMS-perspektiv på maktmiddelbruk	Hovedverneombud i politiet, Audun Buseth
Perspektiver på maktmiddelbruk fra fagforeninger	Morten Mossin, Politiets fellesforbund, Øystein Bjørdal, NTL, Kjetil Ravlo, NPL, Are Skjold-Frykholm, Politijuristene, Einar Kaldhol, Parat
19.05.2022 Møte der eksterne fagpersoner bidro	
Politiets håndtering av barn og sårbare grupper	Seniorrådgiver Christina Kloster, Seniorrådgiver Thale Moen og Politioverbetjent Endre Bjørkedal, Politiets utlendingsenhet. Politiinspektør Anne Siv Åvitsland og Politiinspektør Anne Merete Ansok, Politidirektoratet.
Rettslige rammer for politiets bruk av makt mot barn og barns menneskerettigheter	Seniorrådgiver Kirsten Kolstad Kvalø og seniorrådgiver Thomas Berge, Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Hensyn ved bruk av makt mot barn	Seniorrådgiver Elin Saga Kjørhold og seniorrådgiver Thov Midtsund Nordbø, Barneombudet.
Barnevernvaktas erfaringer med politiets håndtering av barn	Leder Younas Mohammad-Roe og nestleder Susanne Devik Hope, barnevernvakten Oslo
Barnehusenes erfaringer med politiets håndtering av barn	Seksjonsleder Astrid Johanne Pettersen, Barnehuset Oslo
Utviklingstrekk innenfor psykiske lidelser og rus	Seniorforsker Martin Steen Tesli, Folkehelseinstituttet (FHI)

Samhandling mellom helse og politi på ambulanseoppdrag	Avdelingsoverlege Anne-Cathrine Braarud, ambulanseavdelingen Oslo universitetssykehus
Krevende akuttkonsultasjoner og samhandling med politiet	Spesialist i psykiatri Ewa Ness, psykiatrisk legevakt Oslo universitetssykehus.
Transport av psykisk syke og samhandling med politi	Seksjonsleder Jarle Lexau, psykiatrisk ambulanse Bergen
Psykisk helsevernloven, med fokus på endringene i 2017	Seniorrådgiver Tord Jacob Teigen Fagerheim Helsedirektoratet
En vanlig dag på akuttpsykiatrisk avdeling	Overlege Ingrid Dieset, akuttpsykiatrisk avdeling OUS
Hva kan vi lære av et drap begått i psykotisk tilstand?	Direktør Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten Pål Iden

25.06.2022 Møte der eksterne fagpersoner bidro (digitalt)

Advokatforeningens perspektiv på politiets maktmiddelbruk	Generalsekretær Merete Smith, Advokatforeningen
Sivilsamfunnets perspektiv på politiets maktmiddelbruk	Rådgiver Gerald Kador Folkvord, Amnesty International Norge
Antirasistisk perspektiv på politiets maktmiddelbruk	Nestleder Hatem Ben Mansour, Antirasistisk senter
Politiets maktbruk mot enslige mindreårige asylsøkere mv.	Juridisk seniorrådgiver Siril Berglund, NOAS
Perspektiv på politiets maktmiddelbruk fra Gatejuristen	Fagleder Jørgen Markus Jørgensen og Teamleder Marthe Engøy, Gatejuristen
Perspektiv fra pårørende innen psykisk helse	Leder for landstyret til Landsforeningen for pårørende innen psykisk helse, Christine Lindegjærde
Perspektiv fra organisasjon for personer med psykiske helseproblemer	Landsleder Jill Arild, Mental helse

14.06.2022 Studietur til London

Overordnet om politiets maktmiddelbruk i England og Wales	Francesca Kingsmill m.fl., Home Office
---	--

15.06.2022 Studietur til London

Perspektiver på politiets maktmiddelbruk i England og Wales	Supt. Claire Armes, Avon and Somerset Police og Supt. James Collins, Sussex Police
Om politiutdanningen og utdanning i maktmiddelbruk i England og Wales	Senior Research Officer Oliver Clark Darby, Evidence and Evaluation Advisor Paul Quinton og Policing Standards Manager Andy Sidebotham, College of Policing

	Demonstrasjon av maktmidler i City of London Police	Sergeant Ben Marrion, City of London police
16.06.2022	Studietur til London	
	Rapport om «police use of force»	Hazel Davis-Hall og Adrian Griffiths, His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS)
	Sivilsamfunnets perspektiv på maktmiddelbruk	Programme Director Military, Security and Police Oliver Feeley-Sprague, Amnesty International UK
21.06.2022	Møte der eksterne fagpersoner deltok	
	Presentasjon av Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning	Føresteamanusis Gunnar Thomassen, Politihøgskolen
	Orientering om bachelorstudiet	Studieleder Hilde Sørum, Politihøgskolen
	Etiske perspektiver ved maktbruk	Professor Jens Erik Paulsen, Politihøgskolen
	Undervisning om rettslige rammer for politiets maktmiddelbruk	Høyskolelektor Ingvild Greve, Politihøgskolen
	Opplæring i arrestasjonsteknikk, teleskopbatong, pepperspray, skytevåpen mv.	Førstelektor Anders Lohne Lie, Politioverbetjent Einar Jakobsen og Politioverbetjent Espen Olsvik, Politihøgskolen
	Saker fra Spesialenheten for politisaker	Fag- og opplæringsansvarlig Jens Ørbæk
16.08.2022	Møte a der ekstern fagperson deltok	
	Samfunnsutviklingen frem mot 2030	Sjefsforsker Stig Rune Sellevåg, Forsvarste forskningsinstitutt (FFI)
23.08.2022	Møte der ekstern fagperson deltok (digitalt)	
	Evalueringen av Kongsberg-hendelsen	Politiinspektør Steinar Vee Henriksen
30.08.2022	Møte der ekstern fagperson deltok	
	Gjeldende svensk rett om politiets maktmiddelbruk mv.	Professor Johan Boucht, Universitetet i Oslo
08.09.2022	Ordinært møte (digitalt)	
15.09.2022	Ordinært møte	
22.09.2022	Ordinært møte (digitalt)	
29.09.2022	Ordinært møte (digitalt)	

Den videre fremstillingen

I tråd med mandatet har denne rapporten sin hovedvekt i en presentasjon av relevant, nytt kunnskapsgrunnlag, sammen med utvalgets vurdering av dette. For utvalget har det imidlertid også vært sentralt å beskrive hva som er gjeldende rett og gjeldende praksis på området. I det innledende kapittelet om gjeldende rett beskrives rettsreglene som regulerer når politiet kan bruke de forskjellige maktmidlene, men også gjeldende rett om hvilken tilgang politiet har til maktmidlene, herunder spørsmålet om bevæpning. I kapittel 5 om gjeldende praksis gjøres det rede for hvordan politiet har operasjonalisert gjeldende rett. Det er til dels en flytende overgang mellom hva som regnes som gjeldende rett og gjeldende praksis. Hensikten med kapitlene er at de samlet skal gi en oversikt over hvordan situasjonen er i dag, som et nødvendig bakteppe for vurderingen av det nye kunnskapsgrunnlaget. NOU 2017:9 er også en sentral del av bakteppet, jf. mandatet. Bevæpningsutvalgets utredning omtales i kapittel 6.

Det nye kunnskapsgrunnlaget beskrives i kapittel 7. Utvalget har tatt utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget som ble fremlagt i NOU 2017:9, og har forsøkt å oppdatere dette. Av kapasitetshensyn har utvalget imidlertid ikke hatt mulighet til å studere alle de samme kildene som Bevæpningsutvalget, og innenfor enkelte tema har utvalget valgt å se til andre kilder. I tillegg har utvalgsleder gjennomført to spørreundersøkelser. Resultatene fra undersøkelsen kommenteres i kapittel 7.2.2 og 7.13. Erfaringer fra andre land omtales i kapittel 8.

I kapittel 9 beskrives de alternative bevæpningsmodellene. Her beskrives modellene utvalget anbefaler, men også modellene utvalget har vurdert, men som ikke anbefales fulgt opp. I vurderingen av modellene har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall. Begge fraksjonenes vurderinger fremgår av kapittel 9.2 og 9.3.

I kapittel 10 beskrives utvalgets øvrige anbefalinger om tiltak knyttet til politiets maktmiddelbruk. Dette er tiltak som anbefales uavhengig av bevæpningsmodellene.

I kapittel 11 gjøres det rede for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets anbefalinger.

Det vises fortløpende til kilder og referanser i fotnoter. Der kilden til informasjon er utførlig omtalt i teksten, er det ikke lagt inn henvisning til kilden i fotnote. I fotnotene brukes forkortelsene *ibid.* (*ibidem*, på samme sted) og *l.c.* (*loco citato*, på nevnte sted) gjennomgående. I kapittel 12 er det ført litteraturliste.

Gjeldende rett

4.1 Innledning

Politiets bruk av maktmidler er regulert i flere lover, konvensjoner, instruksjer og rundskriv. Grunnloven gir de overordnede menneskerettighetene som danner utgangspunktet for hvilke inngrep myndighetene kan gjøre overfor den enkelte. Flere av menneskerettskonvensjonene Norge er bundet av gjør det samme, herunder Den europeiske menneskerettskonvensjonen. På bakgrunn av dette har Stortinget vedtatt lover som regulerer når og hvordan politiet kan bruke makt. Politiloven er den sentrale loven, men også andre lover spiller en rolle. Med hjemmel i politiloven har Justis- og beredskapsdepartementet gitt flere instruksjer som i større detalj regulerer politiets maktmiddelbruk, og til slutt har Politidirektoratet gitt rundskriv og instruksjer for å utdype og forklare de forskjellige reglene.

Det følger av mandatet at utvalget skal vurdere politiets maktmiddelbruk. Utvalget skal imidlertid også vurdere hvorvidt endringer i tilgangen til maktmidler bør få betydning for bevæpningen av politiet. Lovverket inneholder regler om begge deler. Utvalget har derfor sett det hensiktsmessig først å gjøre rede for reglene om når politiet kan bruke makt, for så å gjøre rede for reglene om hvilke maktmidler politiet skal ha tilgang til og eventuelt være bevæpnet med. Til slutt gjøres det rede for reglene som gjelder når politiet bruker makt mot barn og personer med psykisk lidelse og/eller ruslidelse, og reglene om rapportering om bruk av maktmidler.

4.2 Når kan politiet bruke maktmidlene?

4.2.1 Grunnloven og menneskerettighetene

Grunnloven inneholder bestemmelser som setter overordnede skranker for politiets bruk av makt. Det følger for det første av Grunnloven § 113 at myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov. Politiets maktbruk regnes som inngrep, og politiet er derfor avhengig av lovhjemmel for å kunne bruke makt. Dette gjelder særlig den fysiske maktbruken og maktmidlene øverst i maktpyramiden. Maktmidlene lenger ned i pyramiden vil imidlertid bare unntaksvis kreve hjemmel i lov. Som det fremgår av forarbeidene til Grunnlovsrevisjonen i 2014, hvor legalitetsprinsippet ble foreslått lovfestet i § 113, innebærer prinsippet i sin kjerne et forbud mot at offentlige myndigheter gjør inngrep i individuelle tilfeller «uten hjemmel i formell lov». Med formell lov siktes det til lover gitt av Stortinget etter Grunnloven §§ 76 mv., eller «øvrige rettsregler som kan utledes av slik formell lovgivning». Utgangspunktet etter den tradisjonelle lære er dermed at myndighetenes inngrep overfor borgerne må være positivt regulert i Stortingets lovgivning «eller i forskrifter gitt med hjemmel i slik lov». Det fremgår samme sted at «For at man kan tale om et «inngrep», må det foreligge kvalifiserte forhold som rammer den enkelte».⁴

⁴ Alle sitatene i avsnittet er hentet fra Dok.nr.16 (2011–2012) kapittel 41.1.

Grunnloven lovfester også flere menneskerettigheter som får betydning for politiets bruk av makt. Det følger av § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter. Deretter følger en rekke menneskerettigheter i § 93 til og med § 112. Mesteparten av rettighetene er også å finne i forskjellige konvensjoner Norge er bundet av. Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) er den sentrale. EMK er gjort til norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2, og gitt forrang ved eventuell motstrid med annen lovgivning, jf. § 3.

Retten til liv blir ofte fremhevet som den mest grunnleggende av menneskerettighetene. Det følger av Grunnloven § 93 første ledd at ethvert menneske har rett til liv, og at ingen kan dømmes til døden. Retten til liv følger også av EMK artikkel 2. Retten aktualiseres først og fremst der noen dør, men kan også aktualiseres der det er en aktuell og nærliggende risiko for liv, jf. praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD).⁵ Det følger imidlertid samtidig av EMK artikkel 2 nr. 2 bokstav a at berøvelse av liv ikke er i strid med artikkelen når den er følge av bruk av makt som ikke går lenger enn absolutt nødvendig bl.a. for å forsvare en person mot ulovlig vold. Det vil dermed ikke utgjøre et konvensjonsbrudd om politiet tar liv for å forsvare en person mot ulovlig vold, så lenge dette er absolutt nødvendig. Det følger også av Grunnloven § 93 siste ledd at «statens myndigheter skal beskytte retten til liv». Staten har dermed en positiv plikt til å beskytte liv. Denne plikten følger også av EMK artikkel 2, jf. praksis fra EMD.⁶

Forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff følger også av Grl. § 93. Forbudet er også nedfelt i EMK artikkel 3. Dette er en absolutt rettighet det ikke kan gjøres inngrep i. Enhver fysisk maktanvendelse som ikke er nødvendig vil i prinsippet stride mot forbudet. Men etter praksis fra EMD må maktanvendelsen ha en «minimum level of severity» for å falle inn under artikkel 3.⁷ Det er imidlertid ikke et nødvendig vilkår at maktbruken har medført fysisk skade. I vurderingen av om maktbruk overholder EMK artikkel 3, skal det bl.a. legges vekt på varigheten av maktbruken, dens fysiske og mentale effekter, og i noen tilfeller, personens kjønn, alder og vedkommendes helse.⁸ Norge har også forpliktelser etter FNs torturkonvensjon og Den europeiske torturkonvensjonen. Disse omtales ikke nærmere her.

Det følger av Grl. § 94 at ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte enn i lovbestemte tilfeller, og på den måte som lovene foreskriver. Frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep. Retten til frihet og sikkerhet er også nedfelt i EMK artikkel 5. Etter bestemmelsen må ingen berøves sin frihet unntatt i ett av de opplistede tilfellene (bokstav a til f), og i samsvar med en framgangsmåte som er foreskrevet ved lov.

Retten til privatliv følger av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Dette er en rettighet det kan gjøres inngrep i dersom dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Grunnloven og EMK inneholder også andre rettigheter som setter skranker for politiets maktmiddelbruk, og som ellers er relevante. Utvalget har imidlertid ikke sett det nødvendig å omtale disse nærmere her. De

⁵ Kvalø, K. K. og Berge, T. M. (2022), presentasjon for utvalget 19. mai 2022.

⁶ Dok.nr.16 (2011–2012) kapittel 19.4.2.4.

⁷ Kvalø, K. K. og Berge, T. M. (2022), presentasjon for utvalget 19. mai 2022.

⁸ Se for eksempel Tali v. Estland avsnitt 118.

menneskerettslige rammene for bruk av makt mot barn og sårbare grupper omtales nærmere i kapittel 4.4 og 4.5.

FNs grunnprinsipper for politi, makt- og våpenbruk, *Basic principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (vedtatt på FN's åttende kongress om kriminalitetsforebygging og rettferdig behandling av lovbrøyttere, 1990) er utførlig omtalt i NOU 2017:9 kapittel 3.6. Det samme gjelder FN's håndbok om menneskerettigheter i politiet, *International Human Rights Standards for Law Enforcement: A Pocket Book on Human Rights for the Police*, 1997. Disse omtales derfor ikke nærmere her, og det vises i sin helhet til fremstillingen i NOU 2017:9.

4.2.2 Politiloven

Stortinget vedtok ny politilov i 1995. Politiets maktbruk er primært regulert i § 6, som i sin helhet lyder slik:

§ 6 – Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres

Tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak.

Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjøves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

Politiet skal opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever.

Politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig.

Bestemmelsen fastsetter de generelle prinsippene som gjelder for utøvelsen av polititjenesten. I tillegg gjennomfører den de materielle kravene til nødvendighet og forholdsmessighet som følger av Grunnloven og EMK, jf. særlig annet, tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen gir i tillegg en generell hjemmel til bruk av makt, jf. fjerde ledd. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at det med makt menes «tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom».⁹ Fjerde ledd gir dermed ikke hjemmel til de mildere maktmidlene som verbal kommunikasjon, tilstedeværelse og normeringer. Det er imidlertid ikke tvilsomt at politiet også har hjemmel til dette, jf. § 6 første og annet ledd.

Selv om politiloven § 6 fjerde ledd sier at politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen, kan ikke bestemmelsen anses som selvstendig hjemmel for slik maktbruk. For å avgjøre når politiet kan bruke makt, må politiloven § 6 sees i sammenheng med bestemmelser i politiloven og andre relevante lover. Dette fordi bestemmelsen nøyer seg med å vise til at politiet har visse midler til rådighet i «tjenesteoppdraget» og «under tjenesteutførelsen», uten å konkretisere hvilke situasjoner som krever at politiet bruker makt. Det er usikkert om hjemmelskravet som følger av Grunnloven og EMK ville vært tilfredsstillt dersom politiloven § 6 var den eneste som regulerte hvilke situasjoner som tillater bruk av maktmidler. Politiloven § 6 kan således ikke anses som en selvstendig inngrepshjemmel, men angir hvordan en allerede eksisterende kompetanse skal utøves, jf. Rt. 2003 s.984 avsnitt 16.

⁹ Ot.prp. nr.22 (1994–1995), merknaden til § 6.

Politi-loven inneholder flere bestemmelser som er relevante i den sammenheng, og som impliserer at politiet kan bruke makt. Politiloven §§ 1 og 2 gir de overordnede normene om politiets samfunnsoppdrag og oppgaver, og det følger blant annet av § 2 at politiet skal beskytte person, eiendom og fellesgoder, verne om all lovlig virksomhet og opprettholde den offentlige orden og sikkerhet. Etter § 7 kan politiet gripe inn for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden, for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, eller for å avverge eller stanse lovbrudd. Det følger av § 7 annet ledd at dette blant annet kan gjøres ved å regulere ferdse-len, forby opphold i bestemte områder, vitere personer eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert. Etter politiloven § 7 a kan politiet videre vitere person eller kjøretøy for å avdekke våpen, etter §§ 8 og 9 kan personer innbringes og det kan gjøres inngrep overfor berusede personer, og etter § 10 kan det gjøres etterfølgende vitasjon. Politiloven §§ 12 og 13 gir nærmere regler om hjelp til syke og inngrep overfor barn. Bestemmelsene er nærmere omtalt i kapittel 4.4 og 4.5. Samtlige av de nevnte bestemmelsene aktualiserer maktbruk, og vil sammen med politiloven § 6 kunne utgjøre hjemmelsgrunnlaget for politiets bruk av makt.

Straffeprosessloven er også en sentral lov når det kommer til politiets bruk av makt. Loven inneholder blant annet utførlige bestemmelser om de såkalte tvangsmidlene som kan brukes i forbindelse med etterforskning av straffesaker, altså om pågripelse, varetektsfengsling, ransaking, beslag, kommunikasjonskontroll mv. For at politiet skal kunne bruke disse tvangsmidlene, må forskjellige maktmidler tas i bruk. Noen tvangsmidler gjør det nødvendig å bruke fysisk makt i de aller fleste tilfeller, som for eksempel pågripelse. Andre tvangsmidler, som for eksempel kommunikasjonskontroll, vil ikke kreve tilsvarende fysisk maktbruk. På samme måte som bestemmelsene i politiloven, kan bestemmelsene i straffeprosessloven tjene som hjemmelsgrunnlag for politiets bruk av makt i samspill med politiloven § 6.

Politi-loven § 6 sier ingenting om hvilke konkrete maktmidler politiet kan bruke. Dette er formodentlig et bevisst valg, for at hjemmelsgrunnlaget ikke skal fremstå som en uttømmende angivelse av hvilke midler som brukes, slik at loven må endres hver gang nye midler blir aktuelle. Det har vært ansett som en mer hensiktsmessig løsning at de detaljerte reglene om konkrete maktmidler gis i rettsregler av lavere rang, som instruks og rundskriv. Denne løsningen kan imidlertid kunne komme i konflikt med legalitetsprinsippet, som omtalt i kapittel 4.2.1, som krever at inngrep er hjemlet i lov.

Bevæpningsutvalget så seg ikke fornøyd med denne løsningen. Utvalget konkluderte med at de mest sentrale delene av våpeninstruksen bør reguleres i loven, og foreslo en ny bestemmelse i § 6 a som regulerer vilkår for bruk av skytevåpen.¹⁰ Forslaget ble blant annet begrunnet med at politiets mest alvorlige maktmiddel bør gis bedre lovmessig forankring. Regjeringen fulgte opp forslaget med forslag til lovregulering i Prop. 105 L (2018–2019), men flyttet bestemmelsen fra § 6 a til § 6 b. Regjeringens forslag ble deretter fulgt opp av Stortinget, og

¹⁰ NOU 2017:9 kapittel 9.20.

forslaget til ny § 6 b ble vedtatt 10. januar 2020, og trådte i kraft 1. februar samme år. Bestemmelsen lyder som følger:

§ 6 b – Vilkår for bruk av skytevåpen

Skytevåpen kan bare brukes når det er absolutt nødvendig og hvor lempeligere midler forgjeves har vært forsøkt eller åpenbart ikke vil føre frem, i situasjoner hvor

- a. Tjenestepersonen selv eller andre trues med eller utsettes for en grov voldshandling eller annen grov integritetskrenkelse, og bruk av våpen fremstår som nødvendig for å hindre tap av menneskeliv eller alvorlig personskade, eller*
- b. Det anses påkrevd å pågripe eller stanse en person som er domfelt eller med stor grad av sikkerhet mistenkes for drap, andre grove voldshandlinger eller forsøke på slike voldsforbrytelser, eller av personer som av andre grunner anses som særlig farlige for menneskers liv eller helse, Norges selvstendighet, eller som alvorlig truer grunnleggende nasjonale interesser.*

I situasjoner som nevnt i første ledd kan skytevåpen etter beslutning fra innsatsleder også brukes til å beskadige eller gjøre en gjenstand ubrukelig eller forstyrre eller avlede gjerningspersonen.

Politieloven har dermed en egen spesifikk bestemmelse om når ett konkret maktmiddel kan brukes. Bestemmelsen lovfestet vilkårene for bruk av skytevåpen som fulgte og fortsatt følger av våpeninstruksen § 4-3. At vilkårene ble lovfestet, innebar ingen materiellrettslig endring. Bestemmelsen regulerer bare bruk av skytevåpen i situasjoner der vilkårene for bevæpning etter våpeninstruksen er oppfylt. Bestemmelsen regulerer dermed ikke politiets bruk av skytevåpen til andre formål, som for eksempel trening og opplæring, avliving av dyr eller bruk av skytevåpen som skal avverge eller begrense farer ved ulykker, branner eller naturkatastrofer.¹¹

4.2.3 Nødverge etter straffeloven

Politiet kan også bruke makt med hjemmel i straffelovens nødvergebestemmelse. En handling som i utgangspunktet rammes av en av straffelovens bestemmelser, kan likevel være lovlig dersom det foreligger en nødvergesituasjon og de øvrige vilkårene for nødverge er oppfylt, jf. straffeloven § 18. Bestemmelsen oppstiller tre vilkår for at en nødvergehandling skal være lovlig. For det første må den som utøver nødvergehandlingen være utsatt for et rettsstridig angrep. For det andre må nødvergehandlingen ikke gå lenger enn nødvendig, og for det tredje må nødvergehandlingen ikke åpenbart gå utover hva som er forsvarlig. Forsvarlighetskravet gir anvisning på en helhetsvurdering der sentrale momenter er hvor farlig angrepet er, hva slags interesse som angrepet krenker, og angriperens skyld.

Det er verdt å merke seg at straffeloven § 18 dermed legger opp til en noe annen vurdering etter politiloven § 6. Det følger av politiloven § 6 at politiet bare kan anvende makt dersom slik maktbruk vil være nødvendig og «forsvarlig». Straffeloven § 18 bestemmer som nevnt at en straffbar handling likevel vil være lovlig dersom den ikke går «åpenbart ut over hva som er forsvarlig». På den bakgrunn har Høyesterett konkludert med at en handling kan være straffri selv om den overskrider maktbruk som kan hjemles i politiloven § 6.¹² Det betyr med andre ord at det kan tenkes situasjoner hvor vilkårene for maktbruk i politiloven

¹¹ Prop. 105 L (2018–2019), merknaden til ny § 6 b.

¹² Rt.2008 s.696 avsnitt 24.

§ 6 ikke er oppfylt, men hvor handlingen likevel vil være straffri fordi den er gjort i nødverge etter straffeloven § 18. Politiets straffrie handlingsrom er således ikke utømmelig regulert i politiloven og dens supplerende instruks, men også i nødvergebestemmelsen i straffeloven § 18.

Det fremgår for øvrig også av § 18 annet ledd at regelen i første ledd gjelder tilsvarende for den som iverksetter lovlig pågripelse eller søker å hindre at noen unndrar seg varetektsfengsling eller gjennomføring av frihetsstraff. Nødvergebestemmelsen kan imidlertid også komme til anvendelse i andre situasjoner hvor politiet har brukt makt.

4.2.4 Politiinstruksen

Politoloven av 1936 § 29 bestemte at Kongen utferdiger en alminnelig instruks om polititjenesten, og at departementet gir særinstruks om tjenesten og tjenestereglementer. Med hjemmel i bestemmelsen vedtok Kongen i statsråd den alminnelige tjenesteinstruksen for politiet (politiinstruksen) 22. juni 1990. Da politiloven av 1995 ble vedtatt, ble hjemmelen opprettholdt i samme bestemmelse. Politiinstruksen fortsatte dermed å gjelde etter den nye loven.

Bestemmelsene i politiinstruksen bærer preg av å ha blitt vedtatt før politiloven. Mesteparten av det instruksen sier om politiets bruk av makt, er i dag å finne i politiloven. Dette gjelder særlig § 3-1 som gir alminnelige regler om politiinngrep. Politiinstruksen § 3-2 er derimot noe mer spesifikk. Bestemmelsen lyder i sin helhet som følger:

§ 3-2 – Politiets bruk av makt

Politiet kan benytte makt under iverksettelse og gjennomføring av en tjenestehandling når dette følger av lov eller sedvane, og det ellers finnes klart nødvendig og forsvarlig i betraktning av situasjonens alvor, følgene for den maktanvendelsen rettes mot og forholdene for øvrig. Dessuten må de øvrige vilkår i § 3-1 være oppfylt.

Med makt menes her tvangsmessige fysiske inngrep mot person, og mot fast eller rørlig eiendom i tilfelle der denne eiendom blir påført skade.

Håndjern eller annet båndsel kan anvendes på person som under pågripelse eller transport truer med eller gjør seg skyldig i vold, eller der forholdene gir grunn til frykt for at vedkommende vil utøve vold eller flykte. Dessuten kan slike midler brukes mot person som forsøker å påføre seg skade, og ellers for å hindre forspillelse av bevis.

Politiets adgang til å bruke særlige maktmidler av teknisk eller annen art i tjenesten er regulert i egen instruks. I ethvert tilfelle skal vilkårene i første ledd være oppfylt før disse midler tas i bruk.

Politiutstyr som nevnt i 3. og 4. ledd skal være godkjent av Justisdepartementet.

Dersom politiets bruk av makt medfører skade på person eller eiendom, eller situasjonen tilsier at det kan bli klaget over politiets handlemåte, skal vedkommende politimann innrapportere forholdet til sin foresatte umiddelbart.

Bestemmelsen gir uttrykk for de samme prinsippene som i dag er forankret i politiloven. Det er imidlertid verdt å merke seg at det følger av politiinstruksen § 3-2 at makt kan benyttes dersom det er «klart» nødvendig og forsvarlig. Ordlyden er dermed formulert på en noe annen måte enn politiloven § 6 fjerde ledd. Det er også verdt å merke seg at politiinstruksen § 3-2 første ledd spesifikt bestemmer at «følgene for den maktanvendelsen rettes mot» skal tas i betraktning i vurderingen

av om maktbruk er klart nødvendig og forsvarlig. Bestemmelsen går dermed noe lenger enn politiloven § 6 i å konkretisere at objektsrelaterte forhold inngår i vurderingen.

Politiinstruksen § 3-2 regulerer bruk av «håndjern eller annet bendsel» spesifikt som maktmiddel, og etter fjerde ledd skal politiets bruk av «særlige maktmidler av teknisk eller annen art» reguleres i egen instruks. Det er noe usikkert hva som menes med dette. Siden bruk av skytevåpen er regulert i en egen instruks, er det grunn til å anta at formuleringen bl.a. retter seg mot dette. Den kan også sies å rette seg mot elektrosjokkvåpen, som også er regulert i egen instruks. Kompetansen til å godkjenne utstyr er delegert til Politidirektoratet.¹³

Av andre bestemmelser i politiinstruksen bør også § 11-3 nevnes, som slår fast at det bør brukes transportjern eller håndjern «når det foreligger fluktfare», og at vedkommende alltid skal visiteres før transporten påbegynnes.

4.2.5 Våpeninstruksen

2. juli 2015 ble det vedtatt en ny våpeninstruks for politiet, som erstattet våpeninstruksen av 1989. Den nye instruksen gjelder blant annet lagring, bevæpning og bruk av gassvåpen, skytevåpen og sprengvåpen som er godkjent for bruk i polititjenesten, jf. § 1-1. Instruksen gjelder derimot ikke for lagring, bevæpning og bruk av slagvåpen, OC-pepperspray og elektrosjokkvåpen, som reguleres i egen instruks fastsatt av Politidirektoratet, jf. § 1-1 annet ledd.

Etter § 1-5 første ledd er Politidirektoratet gitt kompetanse til å gi utfyllende bestemmelser til instruksen, herunder om opplæring og godkjenning av personell. Politidirektoratet godkjenner også våpen, ammunisjon og utstyr til bruk i politiet. Politidirektoratet kan for det enkelte tilfelle også godkjenne bruk av andre typer våpen enn de som er nevnt i § 1-4. Etter § 1-5 annet ledd er PST gitt tilsvarende kompetanse for våpen, ammunisjon og utstyr som bare skal benyttes av PST.

Våpeninstruksen kapittel 4 regulerer bruk av skytevåpen. Som nevnt er § 4-3 lovfestet i politiloven § 6 b, med tilsvarende ordlyd. De øvrige bestemmelsene regulerer ledelse og ansvar, fremgangsmåte ved bruk av våpen og vilkår for bruk av gassvåpen og sprengvåpen. Det følger av § 4-1 første ledd at de alminnelige bestemmelsene om ledelse og ansvar også gjelder ved bruk av våpen. Det følger videre av annet ledd at tjenesteperson undergitt direkte taktisk ledelse bare kan bruke våpen i nødverge uten ordre fra leder. Tredje ledd bestemmer til slutt at politiet plikter å sørge for at skadevirkningene begrenses mest mulig ved bruk av våpen.

Våpeninstruksen § 4-2 regulerer fremgangsmåten for bruk av våpen, og lyder i sin helhet slik:

§ 4-2 – Fremgangsmåte for bruk av våpen

1. *Når omstendighetene tillater det skal polititjenesteperson før det gjøres bruk av våpen*
 - a. *Tilkjenner at vedkommende handler i egenskap av politi,*
 - b. *Oppfordre gjerningspersonen(e) til å etterkomme gitte pålegg, og tydelig advare om at våpen vil bli brukt for å gjennomføre pålegget, og*
 - c. *Vurdere hvilke farer og ulemper våpenbruken kan utsette utenforstående for, og tydelig advare omgivelsene om at våpen vil bli brukt.*

¹³ Vedtak 16. november 2000 nr. 1154.

2. Ved bruk av skytevåpen skal politiet:
 - a. Hvis det er tid og taktisk forsvarlig, først avfyre varselskudd. Varselskuddet kan bare avfyres når vilkårene for rettet skudd etter § 4-3 er oppfylt, og skal rettes slik at personskade ikke oppstår,
 - b. Så langt det er mulig, ha slik kontroll med omgivelsene at tredjeperson ikke skades.

Bestemmelsen regulerer primært hvordan tjenestepersonen skal gå frem før det eventuelt rettes skudd mot en gjerningsperson, men også at vedkommende skal ha slik kontroll med omgivelsene at tredjeperson ikke skades dersom det avfyres skudd. Bestemmelsen må naturligvis sees i sammenheng med vilkårene for når skytevåpen kan brukes, som fremgår av politiloven § 6 b og våpeninstruksen § 4-3. Det er verdt å merke seg at vilkårene for å avfyre varselskudd er den samme som vilkårene for å avfyre rettede skudd etter § 4-3 og politiloven § 6 b.

Våpeninstruksen § 4-4 gir vilkår for bruk av gassvåpen. Det følger av første ledd at gassvåpen bare kan brukes «ved alvorlige ordensforstyrrelser når det fremstår som nødvendig for å opprettholde eller gjenopprette ro, orden eller sikkerhet», eller i situasjoner «som er særlig farlige for tjenestepersoner eller andre». Det følger av annet ledd at det ved alvorlige ordensforstyrrelser er operasjonsleder som i utgangspunktet treffer beslutning om bruk av gassvåpen, mens det er innsatsleder som treffer beslutning i særlige farlige situasjoner.

Våpeninstruksen § 4-5 gir vilkår for bruk av sprengvåpen. Det følger av første ledd at slike våpen kan brukes når vilkårene for bruk av skytevåpen i § 4-3 er tilstede, og med det formål «å bane seg adgang til låst eller sperret område, for å forstyrre eller avlede person(er) som skal anholdes». Etter annet ledd kan beredskapstroppen bruke granater uten at formålene i første ledd er oppfylt, og etter tredje ledd treffes beslutning om bruk av sprengvåpen av innsatsleder.

4.2.6 Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet

18. september 2018 vedtok Justis- og beredskapsdepartementet en instruks om en prøveordning for bruk av elektrosjokkvåpen i politiet. Instruksen regulerte bruken av elektrosjokkvåpen i prøveperioden. Proveperioden er nærmere omtalt i kapittel 7.12.17. desember 2021 vedtok Politidirektoratet en ny instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet, som avløste instruksen for prøveperioden. Instruksen er vedtatt med hjemmel i politiloven § 29 første ledd, jf. Justis- og beredskapsdepartementets delegasjonsvedtak 1. oktober 2021. Det fremgår av delegasjonsvedtaket at Politidirektoratet gis myndighet til å fastsette særinstruks om bruk av elektrosjokkvåpen i situasjoner hvor det er fare for liv eller alvorlig personskade, eller hvor det fremstår som «nødvendig for å kunne gjennomføre en tjenestehandling uten å utsette tjenesteperson eller andre personer for fare for liv eller alvorlig personskade, dersom bruk av slagvåpen eller OC-pepperspray må antas utilstrekkelig eller uhensiktsmessig eller forgjeves har vært forsøkt».

Vilkårene som fremgår av delegasjonsvedtaket er gjentatt i Politidirektoratets rundskriv punkt 6. Her fremgår det også at med bruk av elektrosjokkvåpen menes situasjoner hvor tjenesteperson avfyrer elektroder eller piler som leder strøm til muskulaturen og gir elektrisk støt til den personen som våpenet brukes mot. Punkt 6 bestemmer også at når omstendighetene tillater det, skal tjenesteperson før det gjøres bruk av elektrosjokkvåpen, tydelig oppfordre til å etterkomme pålegg, og varsle at makt kan bli benyttet dersom pålegget ikke etterkommes. Det fremgår også at elektrosjokkvåpen bare kan brukes mot kropp (drivstøt) når det er «strengt nødvendig», og at det ved bruk skal tas hensyn til omgivelsene, herunder om det er risiko for fall fra store høyder eller ned i vann, eller om det er en sterk

konsentrasjon av brannfarlige gasser eller væsker i området. Det følger også av punkt 6 at elektrosjokkvåpen ikke skal brukes mot personer med synlig dårlig allmenntilstand eller mot kvinner som åpenbart er gravide. Personer som har vært utsatt for elektrosjokkvåpen skal om nødvendig få tilgang til legetilsyn.

Det fremgår av instruksens første punkt at elektrosjokkvåpen gradvis skal innføres som et nytt permanent maktmiddel i politiet fra 1. januar 2022. Formålet med innføringen er «å gjøre politiets maktpyramide ytterligere differensiert slik at politiet på en bedre måte kan anvende makt som står i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens art og formål og omstendighetene for øvrig». Se nærmere omtale av plan for utrulling av elektrosjokkvåpen i kapittel 5.8.

4.2.7 Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet

4.2.7.1 Innledning

6. desember 2017 sendte Politidirektoratet ut et rundskriv med tittelen «Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet». Instruksen er gitt med hjemmel i politiloven § 29 første ledd, jf. delegasjonsvedtak 16. november 2000 nr. 1151, og politiinstruksen § 3-2 fjerde ledd. Instruksen trådte i kraft 1. januar 2018 og erstattet Politidirektoratets rundskriv av 10. april 2007 som inneholdt bestemmelser om bruk av slagvåpen i politiet, og direktoratets retningslinjer om OC-pepperspray gitt i brev 15. mars 2016.

Instruksen gjelder for bruk av håndjern og annet bendsel, slagvåpen, OC-pepperspray og patruljehund som maktmiddel. Med «håndjern og annet bendsel» menes «utstyr for fysisk kontroll av personer». Godkjent utstyr er «håndjern, strips, fotjern, transportjern, ledsagerutstyr og spyttbeskytter». Med «slagvåpen» menes «teleskopbatong, langkølle og ridepisk». Med «OC-pepperspray» menes «organisk pepperspray for særlig bruk i politiet, og med «patruljehund» menes «politihund som har gjennomført opplæring som er godkjent av Politihøgskolen til bruk som maktmiddel». Definisjonene fremgår av instruksens punkt 1.3.

Instruksens kapittel 2 til og med 5 gir regler om kompetanse til bruk, om utlevering og bæring, om bruk og om oppbevaring av maktmidlene. I det følgende gjøres det rede for reglene om bruk. I kapittel 4.3.3 gjøres det rede for reglene om utlevering og bæring.

Instruksens per 27. april 2022 ikke åpent tilgjengelig på Lovdata. Den er heller ikke tilgjengelig på politiet.no eller andre tilsvarende nettsider som er åpne for allmennheten.

4.2.7.2 Håndjern og annet bendsel

Det følger av instruksens punkt 2.3 at håndjern og annet bendsel er særskilt regulert i politiinstruksen § 3-2, og at disse maktmidlene skal anvendes deretter. Politiinstruksen § 3-2 er nærmere omtalt i kapittel 4.2.4. Det presiseres imidlertid i punkt 2.3 at det med pågrepelse i denne sammenhengen også forstås anholdelse og innbringelse, og at det med vold også forstås skade på eiendom og løssøre. I instruksens § 3-2 tredje ledd også utdypet ved en henvisning til at håndjern og bendsel også må kunne brukes der hvor forholdene gir grunn til å frykte at personen vil forsøke å skade seg selv eller forspille bevis.

Det følger videre av instruksens punkt 2.3 fjerde avsnitt at det skal foretas en fortløpende vurdering av om bruken av håndjern eller annet bendsel er nødvendig, forsvarlig og forholdsmessig, sett hen til mulighetene for å ha kontroll på personen uten bruk av slikt utstyr, hvilken belastning det innebærer for personene og

forholdene for øvrig. Det fremgår også eksplisitt av instruksens punkt 2.3 femte avsnitt at rutinemessig bruk av håndjern eller annet båndsel ikke skal forekomme.

Etter instruksens system regnes spyttbeskytter også som et båndsel, og reglene om bruk av spyttbeskytter fremgår av samme kapittel. Etter punkt 2.3 femte avsnitt kan spyttbeskytter brukes på person som «spytter eller truer med å spytte på tjenesteperson eller andre, eller forholdene gir grunn til å frykte slik adferd».

Det fremgår også av punkt 2.3 at tjenestepersonen selv beslutter valg av utstyr for fysisk kontroll av person, med mindre annet er bestemt av politisjef, operasjonsleder, innsatsleder eller den som før øvrig leder tjenesteopdraget.

4.2.7.3 Slagvåpen

Bruk av slagvåpen er regulert i punkt 3.3. Det følger av annet avsnitt at med bruk av slagvåpen menes «situasjoner hvor tjenestepersonen benytter slagvåpenet til å slå eller støte mot person». Det følger videre av tredje avsnitt at slagvåpen kan benyttes i faresituasjoner, eller når en tjenestehandling ellers ikke kan gjennomføres uten at tjenestepersonen eller andre personer utsettes for fare eller skade, når bruken fremstår som nødvendig, forholdsmessig og forsvarlig, og når lempeligere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige eller forgjeves har vært forsøkt. Etter fjerde avsnitt skal tjenestepersonen tydelig oppfordre til å etterkomme pålegg, og varsle at makt kan bli benyttet dersom pålegget ikke etterkommes, og etter femte avsnitt skal skadevirkningene begrenses i størst mulig grad, og slagvåpenet skal så vidt mulig bare benyttes mot de store muskelgruppene. Til slutt fremgår det av sjette avsnitt at med unntak av nødvergesituasjoner skal bruk av slagvåpen kun skje etter beslutning fra innsatsleder.

4.2.7.4 OC-pepperspray

Bruk av pepperspray er regulert i punkt 4.3. Det følger av annet avsnitt at med bruk av pepperspray menes situasjoner hvor tjenestepersonen benytter peppersprayen mot person. Det følger videre av tredje avsnitt at pepperspray kan benyttes i faresituasjoner eller når en tjenestehandling ellers ikke kan gjennomføres uten at tjenesteperson eller andre personer utsettes for fare eller skade, når bruken fremstår som nødvendig, forholdsmessig og forsvarlig, og når lempeligere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige eller forgjeves har vært forsøkt. Når omstendighetene tillater det, skal det tydelig oppfordres til å etterkomme pålegg, og varsles at makt kan bli benyttet dersom pålegget ikke etterkommes, jf. fjerde avsnitt. Bruk av pepperspray skal opphøre når ønsket effekt er oppnådd, og personer som er eksponert skal om mulig få tilbud om vann for skylning av øyne, jf. femte avsnitt. Med unntak av nødvergesituasjoner skal bruk av pepperspray kun skje etter beslutning fra innsatsleder, jf. sjette avsnitt.

4.2.7.5 Patruljehund som maktmiddel

Bruk av patruljehund som maktmiddel er regulert i punkt 5.3. Med bruk av patruljehund som maktmiddel menes situasjoner hvor patruljehunden brukes aktivt i politiets tjenesteutførelse/handling for å sikre kontroll over person, samt i situasjoner hvor hunden på eget initiativ forsvarer hundeføreren eller seg selv mot angrep fra andre, jf. første avsnitt. Patruljehund kan brukes som maktmiddel for å redde liv, begrense skade på person eller eiendom, sikre bevis, anholde/på gripe/innbringe personer, og ivareta politiets ansvar for beskyttelse av offentlig orden eller samfunnsinteresser, når lempeligere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige eller forgjeves har vært forsøkt, jf. annet avsnitt. Når omstendighetene tillater det, skal hundefører tydelig oppfordre til å etterkomme pålegg, og varsle at patruljehund kan bli benyttet som maktmiddel dersom pålegg

ikke etterkommes, jf. tredje avsnitt. Med unntak av nødvergesituasjoner skal bruk av patruljehund kun skje etter beslutning fra innsatsleder, jf. femte avsnitt.

4.2.8 Instruks for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen)

9. november 2018 vedtok Politidirektoratet ny instruks for politiets bruk av arrester (arrestinstruksen). Instruksen erstattet rundskriv 2002/042 av 28. januar 2003 og rundskriv 2006/014 av 15. august 2006. Formålet med instruksen er å sikre at alle tjenestepersoner i politiet praktiserer regelverket om innsettelse og opphold i politiets arrester på en ensartet og god måte, og at hensynet til arrestantens liv og helse, rettssikkerhet, personvern, menneskerettigheter og menneskeverd ivaretas gjennom hele oppholdet i politiets arrester.

Instruksens kapittel 15 inneholder regler om «maktmidler i politiets arrestlokaler». Det påpekes innledningsvis at bruk av makt må være i samsvar med grunnvilkårene i politiloven § 6 og politiinstruksens § 3-1 og 3-2, og at politidirektoratets rundskriv 2017/010 om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet også gjelder for bruk av makt i politiets arrestlokaler, med de presiseringer og tilpasninger som følger av dette rundskrivet. Deretter følger en punktliste over hvilke maktmidler som kan brukes i politiets arrester:

- håndjern
- strips
- ledsagerutstyr (BodyCuff)
- spyttbeskytter
- OC pepperspray
- teleskopbatong og langkølle

Det presiseres deretter at slike maktmidler kan brukes i politiets arrester for å:

- avverge angrep eller skade på person
- hindre iverksettelse av alvorlige trusler
- hindre alvorlige opptøyer eller uroligheter
- hindre rømning fra arrest
- avverge ulovlig inntrengning i arresten
- sikre adgang til sperret eller forskanset rom.

Det fremgår også av instruksens at til samme formål er det også adgang til å benytte skjold. Deretter fremgår det at dersom håndjern/strips eller ledsagerutstyr (BodyCuff) benyttes, skal arrestanten ha kontinuerlig tilsyn ved at en tjenesteperson er i samme rom eller i umiddelbar nærhet av arrestanten. Det fremgår også av instruksens at OC pepperspray bare kan benyttes i selvforsvar, og at en arrestant som er eksponert for pepperspray straks skal undergis nødvendig behandling og tilsyn. Ved bruk av pepperspray i celle skal arrestanten straks tas ut av cellen.

I kapittel 15.2 er det gitt særlige regler for bruk av maktmidler i celle. Det fremgår her at bruk av makt inne på celle bare kan skje dersom forholdene gjør det «strengt nødvendig». Slik maktbruk skal i utgangspunktet vurderes og avgjøres av vakt sjef. Dersom slik maktbruk besluttes, skal helsepersonell kontaktes umiddelbart for tilsyn med arrestanten. Håndjern/strips og ledsagerutstyr (BodyCuff) kan bare benyttes inne på celle for å hindre selvskading og bare når tjenesteperson eller helsepersonell fører tilsyn med arrestanten ved å oppholde seg i cellen. Arrestpersonalet kan i slike tilfeller påføre arrestanten spyttbeskytter når det er nødvendig for å gjennomføre tilsyn og unngå å bli spyttet på av

arrestanten. Dersom det er «tvingende nødvendig» for å unngå selvskading, kan arrestanten ved bruk av håndjern/strips eller ledsagerutstyr (BodyCuff) også påføres hjelm der øynene ikke dekkes.

4.2.9 Rundskriv om halsgrep og mageleie mv.

Politidirektoratet vedtok 26. juni 2007 (2007–11) et rundskriv om «halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter mv.». Rundskrivet supplerer Justisdepartementets rundskriv G-1991–72 og G-1992–20. Rundskrivene fra begynnelsen av 1990-tallet er ikke opphevet, og de tre rundskrivene må derfor sees under ett. Rundskriv G-1991–72 regulerer «Politiets bruk av såkalte halsgrep ved pågripelser o.l.», og har sin hovedvekt i en beskrivelse av hvilke konsekvenser forskjellige halsgrep kan ha. Det fremgår av rundskrivets siste avsnitt at det nedlegges et forbud mot bruken av denne typen grep. I rundskriv 2007–11 er halsgrep definert som «et kvelertak, hvor hender, armer eller andre midler legges omkring eller i tilknytning til den pågrepnes hals, og hvor det trykkes, strammes eller klemmes til rundt halsen». Det fremgår av rundskrivet G-1992–20 at straffelovens bestemmelse om nødverge kan åpne for at halsgrep likevel kan være tillatt. Dette er gjentatt i rundskriv 2007–11, hvor det fremgår at halsgrep som beskrevet i rundskrivet «kun skal benyttes i nødverge». Det utdypes også at «grep omkring hals som ikke strammer til rundt halsen, for eksempel nedrivning av stående person ved hjelp av tillært arrestasjonsteknikk, ikke er å anse som halsgrep etter definisjonen».

Rundskriv 2007–11 kapittel 2 inneholder regler om mageleie. Det fremgår her at:

I de situasjoner hvor det framstår som absolutt nødvendig for å få kontroll på en kjempende person, kan mageleie benyttes. Så snart den pågrepne er påsatt håndjern eller man har fått kontroll på den pågrepne på annen måte, skal mageleie opphøre. I de tilfeller mageleie benyttes under selve pågripelsen, skal særlig aktsomhet utvises.

Politiet skal behandle den pågrepne på en slik måte at forholdene for åndedrett og respirasjon optimaliseres. Overfor kjempende personer skal det særlig tas hensyn til det ekstra oksygenbehov som genereres gjennom den pågrepnes aktivitet.

Det fremgår videre av kapittel 2 at flere av politiets kjøretøy har arrestavdelinger som ikke er store nok til at pågrepne personer kan transporteres liggende, med beina utstrakt. Det fremheves at å ligge krumbøyd i seg selv vil kunne hemme oksygenopptaket for pågrepne med et særlig stort oksygenbehov. Det fremgår også at transport av bevisstløse personer «fortrinnsvis skal foregå med ambulanse». Rundskrivet inneholder imidlertid ingen definisjon av «mageleie».

Rundskrivet kapittel 4 er titulert «tildekking av hode». Følgende fremgår av kapitlet:

Tildekking av den pågrepnes hode eller ansikt med hette, pose eller lignende kan hemme respirasjon og åndedrett. Tildekking begrenser også muligheten til å overvåke den pågrepnes allmentilstand under transport. Slik tildekking skal ikke forekomme.

Rundskrivet kapittel 6 inneholder retningslinjer om oppfølgende tiltak. Det fremgår blant annet her at «Politihøgskolens nye lærebok i arrestasjonsteknikk av 2007» skal legges til grunn for den videre opplæring og trening i arrestasjonsteknikk.

4.2.10 Instruks om tvangsmessig stansing av kjøretøy

Politidirektoratets instruks av 21. desember 2009, som trådte i kraft 1. januar 2010, om tvangsmessig stansing av kjøretøy, inneholder retningslinjer om bruk av maktmidlene «spikermatte», «vegsperring» og «forsettlig påkjørsel av annet kjøretøy i hensikt å stanse dette». Instruksen viderefører med noen endringer «instruks for bruk av spikermatte og annen sperring av veg» av 1. august 2001.

Under overskriften «grunnvilkår for anvendelse av maktmidlene» fremgår det at midlene kan iverksettes «på/ved veg for å stanse et kjøretøy forutsatt at lempeligere midler forgjeves er forsøkt eller åpenbart ikke vil føre frem». Det heter videre at «valg av middel må stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål, inngrepets fare-/skadepotensial og omstendighetene for øvrig». Disse overordnede vilkårene gjelder for bruk av alle de tre maktmidlene som er regulert i instruksen. I punkt 2, 3 og 4 er det gitt supplerende vilkår for bruk av de forskjellige maktmidlene. Det er også gitt nærmere regler om hvem som har kompetanse til å beslutte slik bruk.

4.3 Tilgang til maktmidler og bevæpning

4.3.1 Politiloven

De forskjellige reglene som er omtalt i kapittel 4.2 forutsetter at politiet har tilgang til en rekke maktmidler, både fysiske og verbale. Loven sier imidlertid lite om hvilke maktmidler politiet skal eller kan ha tilgang til, og eventuelt hvilke de skal bære med seg/være bevæpnet med.

Politoloven § 29 er den sentrale bestemmelsen om bevæpning. Det følger av bestemmelsens første ledd annet punktum at departementet gir tjenestereglementer og særinstruks for politiet, herunder en våpeninstruks. Etter § 29 annet ledd kan det i våpeninstruksen gis bestemmelser om bevæpning av polititjenestemenn i daglig tjeneste a) for et begrenset tidsrom når det anses nødvendig for å håndtere en alvorlig trusselsituasjon, og b) for et ubegrenset tidsrom når det ut fra trusselbildet anses nødvendig for å gi tilstrekkelig beskyttelse av sårbare objekter. Det følger av annet ledd bokstav b annet punktum at slik bevæpning også kan omfatte patruljering mellom sårbare objekter i et avgrenset område.

Bestemmelsen har vært endret flere ganger. Frem til 27. januar 2017 sa bestemmelsen ingenting om bevæpning. Etter forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet ble det først lovfestet at departementets instruks kan omfatte instruks om bevæpning av polititjenestemenn i daglig tjeneste for et begrenset tidsrom når det anses nødvendig for å håndtere en alvorlig trusselsituasjon.¹⁴ Formålet med denne endringen var å tydeliggjøre forankringen av bestemmelsen om *midlertidig bevæpning* i våpeninstruksen.

Halvannet år senere ble bestemmelsen endret på nytt. Etter forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet ble det tilføyd at departementets instruks også kan omfatte instruks om bevæpning av polititjenestemenn for et ubegrenset tidsrom når det ut fra trusselbildet anses nødvendig for å gi tilstrekkelig beskyttelse av sårbare objekter.¹⁵ Proposisjonen innebar delvis en oppfølging av NOU 2017:9.

¹⁴ Prop. 107 L (2015–2016).

¹⁵ Prop. 70 L (2017–2018).

Endringen trådte i kraft 1. juni 2018. Hensikten med endringen var å legge til rette for såkalt *punktbevæpning*.

I 2020 ble bestemmelsen endret på ny, denne gangen for å lovfeste hjemmel for tidsbegrenset bevæpnet patruljering mellom sårbare objekter i et avgrenset område.¹⁶ Hensikten med endringen var å legge til rette for såkalt *områdebevæpning*. Endringen trådte i kraft 1. februar 2020.

Politoloven § 29 åpner dermed for at departementet gir instruks om *midlertidig bevæpning*, *punktbevæpning* og *områdebevæpning*. Bestemmelsen åpner derimot ikke for instruks om generell bevæpning. Som det fremgår av Prop. 70 L (2017–2018) kapittel 4 første avsnitt, setter bestemmelsen en lovmessig skranke mot at regjeringen beslutter permanent bevæpning. En ordning med permanent bevæpning av politiet må dermed vedtas av Stortinget.

4.3.2 Våpeninstruksen

Våpeninstruksen for politiet, som omtalt i kapittel 4.2.5, inneholder detaljerte regler om lagring av og bevæpning med gassvåpen, skytevåpen og sprengvåpen som er godkjente for bruk i polititjenesten.

Våpeninstruksen kapittel 2 gir regler om lagring. Det følger av § 2-1 at våpen som hovedregel skal oppbevares på det enkelte tjenestested når de ikke er i bruk eller gjenstand for fremskutt lagring. Reglene om fremskutt lagring er regulert i § 2-2. Det fremgår av bestemmelsen at bilpatruljer som styres av eller rapporterer til distriktenes operasjonssentral skal medbringe skytevåpen, med mindre særlige forhold tilsier annen ordning. Båtpatruljer skal også medbringe skytevåpen etter retningslinjer fastsatt av Politidirektoratet. Det følger av § 2-2 tredje ledd at verneutstyr alltid skal oppbevares i umiddelbar nærhet av våpnene. Fremskutt lagring av gassvåpen i motoriserte patruljer er regulert i § 2-3. Der skytevåpen «skal» medbringes i bilpatruljer, følger det av § 2-3 at gassvåpen «kan» medbringes. Det samme gjelder sprengvåpen, jf. § 2-4. Sistnevnte er imidlertid bare forbeholdt beredskapstroppen.

Kapittel 3 gir regler om bevæpning. Som nevnt i kapittel 4.3.1 følger det indirekte av politiloven § 29 at norsk politi ikke er generelt bevæpnet. Våpenforskriften kapittel 3 inneholder regler om når det kan gjøres unntak fra dette. Vilkår for bevæpning følger av § 3-2. Bestemmelsen lyder i sin helhet slik:

§ 3-2 – Vilkår for bevæpning med skytevåpen

1. *Bevæpning med skytevåpen kan skje*
 - a. *når omstendighetene gir grunn til å tro at tjenestepersonene i tjenesteoppdraget kan komme til å stå overfor en situasjon som er særlig farlig for dem eller andre, eller*
 - b. *når det basert på trusselvurderinger og tilgjengelig informasjon anses som nødvendig for å kunne gi personer, objekter eller virksomheter tilstrekkelig beskyttelse.*
2. *Politisjef kan gi forhåndsordre om at bevæpning skal skje i spesielle typetilfeller, herunder livvaktjeneste, hvor det må antas at kriteriene i første ledd bokstav a) og b) regelmessig vil være oppfylt.*
3. *Politidirektoratet kan etter samtykke fra departementet beslutte bevæpning i den daglige tjenesten for en periode på inntil tre måneder, når det ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser vurdert opp mot politiets oppgaveløsning anses nødvendig*

¹⁶ Prop. 105 L (2018–2019).

for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlig for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner. Departementet kan samtykke til å forlenge bevæpningsadgangen med inntil åtte uker av gangen på de vilkår som er fastsatt i første punktum.

4. Politidirektoratet kan etter samtykke fra departementet beslutte bevæpning i den daglige tjenesten ved sårbare objekter for et ubegrenset tidsrom, når det ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser vurdert opp mot politiets oppgaveløsning anses nødvendig for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlig for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner. Politidirektoratet gir retningslinjer om hvilke rutiner som skal følges for å sikre at bevæpningen ikke varer lenger enn nødvendig.
5. Dersom det er besluttet bevæpning etter fjerde ledd, kan Politidirektoratet etter samtykke fra departementet beslutte bevæpnet patruljering mellom sårbare objekter i et avgrenset område med inntil ett år av gangen.

Første og annet ledd gir regler om når bevæpning kan skje ved en konkret hendelse, ofte omtalt som *oppdragsbevæpning*. Tredje ledd gir regler om når politiet kan *midlertidig bevæpnes*. Fjerde ledd gir regler om når *punktbevæpning* kan gjennomføres, og femte ledd gir tilsvarende regler om *områdebevæpning*.

Beslutning om bevæpning av skytevåpen i tilfeller som nevnt i § 3-2 første ledd bokstav a treffes av operasjonsleder med godkjenning til å treffe bevæpningsbeslutning, eller politisjef, jf. § 3-3 første ledd bokstav a. Den enkelte tjenesteperson kan imidlertid også treffe beslutning om bevæpning i slike tilfeller når situasjonen krever umiddelbar innsats, og det ikke er teknisk mulig, er tid til, eller taktisk tilrådelig å innhente bevæpningsordre fra operasjonsleder, jf. § 3-3 første ledd bokstav c. Beslutningen gjelder i så fall for tjenestepersonen selv og dennes underordnede. Politisjef treffer beslutning om bevæpning i tilfeller som nevnt i § 3-2 første ledd bokstav b.¹⁷ Bevæpningsbeslutning vil fortsatt være gyldig dersom den er besluttet i ett politidistrikt, men hvor oppdraget fortsetter i et annet, jf. § 3-4.

Bevæpning med gassvåpen kan skje når det i ordenstjeneste kan bli nødvendig for å opprettholde offentlig ro, orden og sikkerhet, eller når omstendighetene gir grunn til å tro at tjenestepersonene i oppdraget kan komme til å stå overfor en situasjon som er særlig farlig for dem eller andre, jf. § 3-5. Beslutning om slik bevæpning treffes i utgangspunktet av operasjonsleder. Bevæpning med sprengvåpen kan også bare skje når omstendighetene gir grunn til å tro at tjenestepersonene i oppdraget kan komme til å stå overfor en situasjon som er særlig farlig for dem eller andre, og det etter omstendighetene er grunn til å tro at det kan bli nødvendig å bane seg adgang til låst eller sperret rom eller område ved bruk av sprengvåpen, eller å gjøre bruk av slike våpen for å forstyrre eller avlede person(er) som skal pågripes eller stanses, jf. § 3-6.

4.3.3 Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet

Politidirektoratets instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet er omtalt i kapittel 4.2.7. Instruksen inneholder også detaljerte regler om utlevering, bæring og oppbevaring av håndjern og annet bendsel, slagvåpen, OC-pepperspray og patruljehund.

Håndjern, teleskopbatong og OC-pepperspray utleveres som personlig utstyr til tjenestepersoner med politiutdanning, og skal bæres med mindre det vil være

¹⁷ Særregler om beslutningskompetanse for bevæpning av tjenestepersoner i Den Kongelige politieskorte, PST, Kripes, UP og PU følger av § 3-3 annet ledd.

uhensiktsmessig i utførelsen av tjenesten, eller annet besluttes av politisjef, operasjonsleder, innsatsleder eller den som for øvrig leder tjenesteoppdraget, jf. punkt 2.2, 3.2 og 4.2.

Strips og spyttbeskytter kan rutinemessig medbringes, jf. punkt 2.2 annet avsnitt. Fotjern, transportjern og ledsagerutstyr utleveres til tjenestepersoner for det enkelte tjenestesett eller for det enkelte oppdrag når tjenesten tilsier det, og i henhold til beslutning fra politisjef, operasjonsleder, innsatsleder eller den som leder tjenesteoppdraget, jf. punkt 2.2 tredje avsnitt.

Langkølle kan rutinemessig medbringes i politiets transportmidler, jf. punkt 3.2 annet avsnitt. Beslutning om å bære langkølle treffes av tjenesteperson for det enkelte oppdrag, med mindre annet besluttes eller er besluttet av politisjef, operasjonsleder, innsatsleder eller den som leder oppdraget.

Ridepisk utleveres til tjenesteperson som utfører tjeneste til hest, og bæres når de utfører tjeneste til hest, jf. punkt 3.2 fjerde avsnitt.

Håndjern og annet båndsel, slagvåpen og OC-pepperspray skal oppbevares på forsvarlig måte, slik at uvedkommende ikke får tilgang til disse, jf. punkt 2.4, 3.4 og 4.4.

Instruksen inneholder ingen spesifikke regler om når og hvordan politiet skal ha tilgang til patruljehund som maktmiddel, utover reglene om når patruljehund kan brukes, se omtale i kapittel 4.2.7.

4.3.4 Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet

Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet er omtalt i kapittel 4.2.6. Det er vedtatt at elektrosjokkvåpen gradvis skal innføres som et nytt permanent maktmiddel fra 1. januar 2022. Det følger av instruksens punkt 5 at elektrosjokkvåpen skal utleveres til utpekte polititjenestepersoner, og skal bæres med mindre det vil være uhensiktsmessig i utførelse av tjenesten, eller annet besluttes av politisjef, operasjonsleder, innsatsleder eller den som for øvrig leder tjenesteoppdraget. Det følger videre av punkt 7 at elektrosjokkvåpen skal oppbevares på forsvarlig måte, slik at uvedkommende ikke får tilgang til dem.

4.3.5 Rundskriv med retningslinjer om bevæpning for et begrenset tidsrom

Politidirektoratet vedtok 28. juni 2021 rundskriv 2021/005 som inneholder retningslinjer om bevæpning for et begrenset tidsrom. Utvalget har valgt å omtale retningslinjene under «gjeldende rett» fordi det gis konkrete føringer for tjenestepersoner i perioder med midlertidig bevæpning.

Utvalget ønsker for det første å fremheve at det fremgår av rundskrivets punkt 4 fjerde avsnitt at enkelte oppdrag likevel skal utføres ubevæpnet også i perioder med midlertidig bevæpning. Det fremgår her at:

Tjenestetyper og oppdrag der bevæpning vil kunne være uhensiktsmessig, upraktisk, til ulempe eller virke støtende overfor publikum, utføres likevel ubevæpnet. Slike tjenestetyper og oppdrag kan f.eks. være polititjeneste rettet mot barn og unge, vakt hold på sykehus, kontakt med pårørende eller tjenestepersoner som vitner i retten. Politidistrikt og særorgan skal gjennomføre risikovurderinger for å beslutte hvilke tjenestetyper og oppdrag som skal utføres ubevæpnet.

Det fremgår videre av punkt 4 femte avsnitt at med mindre annet fremgår eksplisitt, gjelder Politidirektoratets beslutning om bevæpning for enhåndsvåpen, og våpenet skal bæres ladd.

Om beslutningsmyndighet og oversikt over bevæpnede oppdrag heter det følgende i sjetten avsnitt:

For tjenestepersonell som omfattes av Politidirektoratets beslutning om bevæpning, treffes det ikke særskilt beslutning i politidistrikt og særorgan om bevæpning på enhåndsvåpen for det enkelte oppdrag. Politidirektoratets beslutning om bevæpning endrer likevel ikke de etablerte rutineene som gjelder ved oppdrag som ellers ville utløst bevæpning. Oppdrag som normalt ville ha medført lokal beslutning om bevæpning skal håndteres med involvering av operasjonelt og taktisk nivå som i en normalsituasjon, inkludert vurderinger av risiko og risikoreducerende tiltak. Disse oppdragene skal også registreres i Maktmiddel på vanlig måte.

4.4 Bruk av makt mot barn

4.4.1 Innledning

Reglene om politiets bruk av makt som omtalt i kapittel 4.2, gjelder i utgangspunktet også når politiet skal bruke makt mot barn. Dette være seg reglene i Grunnloven, EMK, politiloven og de forskjellige instruksene. Det gjelder imidlertid samtidig egne særregler når politiet skal bruke makt mot barn. Disse reglene omtales i det følgende.

4.4.2 Grunnloven og barnekonvensjonen mv.

Grunnloven § 104 første ledd bestemmer at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, og at de har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Det følger videre av annet ledd at ved handlinger og avgjørelser som berører barn «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Både første og annet ledd grunnlovsfester grunnleggende prinsipper som blant annet følger av barnekonvensjonen artikkel 12 og artikkel 3. Barnekonvensjonen er gjort til norsk lov, og går foran bestemmelser i annen lovgivning ved eventuell motstrid, jf. menneskerettsloven § 3.

Det fremgår av Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling til Grunnloven § 104 at vekten barnets beste skal gis, må sees ut fra hvor sterkt berørt barnet er og hvor alvorlig beslutningen er for barnet.¹⁸ Det fremgår også av flertallets uttalelse at prinsippet om barnets beste er av stor, men ikke avgjørende betydning, og at dette understrekes av at formuleringen «et grunnleggende hensyn» ble valgt foran «det grunnleggende hensyn».¹⁹

Som en konsekvens av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, skal det fremgå at barnets interesser er identifisert, og hvordan de er veiet mot andre hensyn, i alle beslutninger om bruk av maktmidler mot mindreårige.²⁰ Prinsippet er forklart nærmere i FN barnekomites generelle kommentar nr. 14, hvor det fremgår at prinsippet er trefoldig: Det innebærer en materiell rett til å få barnets

¹⁸ Innst. 186 S (2013–2014), punkt 2.1.10.

¹⁹ I.c.

²⁰ Politiets utlendingsenhet (2019) side 26.

beste hensyntatt, et tolkningsprinsipp ved vurderingen av andre bestemmelser, og det stiller krav til at man ved saksbehandlingen vurderer avgjørelsens innvirkning på barnets beste.²¹ I rettspraksis er prinsippet forklart nærmere, blant annet i Rt.2012 s.1985, hvor det i avsnitt 132 heter at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende hensynet, men ved avveiningen mot andre interesser skal hensynet ha «stor vekt – det er ikke bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen». Vurderingen må altså starte med en selvstendig bedømmelse av hva som best ivaretar barnet, og deretter undersøke om det foreligger «svært gode og tungtveiende» grunner for å fravike den løsningen som gjør det.²²

Det følger som nevnt av Grunnloven § 104 første ledd at barn «har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling». Det samme fremgår av Barnekonvensjonen artikkel 12 nr. 1, hvor det heter at barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal sikres «retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som vedrører barnet», og disse synspunktene skal tillegges «behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet». Formuleringen «i alle forhold som vedrører barnet» tilsier at terskelen er lav for å gi barn anledning til å bli hørt. Det følger videre av artikkel 12 nr. 2 at for å oppnå dette formålet «skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett».

Barnekonvensjonen inneholder også enkelte andre bestemmelser som setter overordnede skranker for politiets bruk av makt. Det følger for det første av Barnekonvensjonen artikkel 6 at barn har en iboende rett til liv. Denne rettigheten må sees i sammenheng med Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2. For det andre følger det av Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a at partene skal sikre at intet barn utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Denne rettigheten må også sees i sammenheng med Grunnloven § 93 og EMK artikkel 3. Det følger for det tredje av Barnekonvensjonen artikkel 37 bokstav a at intet barn ulovlig eller vilkårlig skal berøves sin frihet. Pågripelse, frihetsberøvelse eller fengsling av et barn skal skje på lovlig måte og skal bare benyttes som en siste utvei og for et kortest mulig tidsrom. Denne rettigheten må sees i sammenheng med Grunnloven § 94 og EMK artikkel 5. Barn har også en konvensjonsfestet rett til privatliv, jf. Barnekonvensjonen artikkel 16, som må sees i sammenheng med Grl. § 102 og EMK artikkel 8. Barnekonvensjonen har også en egen bestemmelse som pålegger statene å treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale og opplæringsmessige tiltak for å beskytte barnet mot alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbruk mv. Det følger av artikkel 19 nr. 2 at slike beskyttelsestiltak bør omfatte effektive prosedyrer for utforming av sosiale programmer som yter nødvendig støtte til barnet og til dem som har omsorgen for barnet, samt andre former for forebygging, påpeking, rapportering, viderehenvisning, undersøkelse, behandling og oppfølging av tilfeller av barnemishandling og, om nødvendig, for rettslig oppfølging.

Kommentar nr. 24 i barnekomiteens generelle kommentarer angir nærmere retningslinjer om barns rettigheter «in the child justice system». Kommentaren

²¹ Kierulf, A. (2015), note 239 H til Grunnloven § 104.

²² I.c.

inneholder flere merknader som er relevante for politiets bruk av makt mot barn. Utvalget ønsker særlig å vise til punkt nr. 95 bokstav f, hvor det heter at:

Restraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to himself or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted. Restraint should not be used to secure compliance and should never involve deliberate infliction of pain. It is never to be used as means of punishment. The use of restraint or force, including physical, mechanical and medical or pharmacological restraints, should be under close, direct and continuous control of a medical and/or psychological professional. Staff of the facility should receive training on the applicable standards and members of the staff who use restraint or force in violation of the rules and standards should be punished appropriately. States should record, monitor and evaluate all incidents of restraint or use of force and ensure that it is reduced to a minimum.

Denne standarden gjelder ved frihetsberøvelse, men gir også en pekepinn på hvilke standarder som bør gjelde ved bruk av maktmidler i andre situasjoner. Etter utvalgets syn gir kommentaren uttrykk for at terskelen er høyere ved bruk av makt mot barn, at bruk av makt mot barn skal kontrolleres nøye, og at personell som håndterer barn helst bør få egen trening.

Det fremgår også av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) at mindreåriges sårbarhet er en faktor som hever terskelen for bruk av maktmidler. For eksempel fremgår følgende av avgjørelsen *Zherdev v. Ukraine*:

Police behaviour towards minors may be incompatible with the requirements of Article 3 of the Convention simply because they are minors, whereas it might be deemed acceptable in the case of adults. Therefore, law-enforcement officers must show greater vigilance and self-control when dealing with minors.²³

Uttalelsen til EMD innebærer ikke at politiet ikke kan bruke makt mot barn. Den innebærer imidlertid at terskelen for bruk av makt vil være høyere, begrunnet i barns sårbarhet. Det fremgår også av praksis fra EMD at hvorvidt en handling omfattes av forbudet, avhenger av alle omstendighetene i saken, men først og fremst varigheten av behandlingen, den fysiske og psykiske effekten handlingen har hatt, og i enkelte saker, kjønn, alder og helsesituasjonen til offeret.²⁴ Alder er dermed et sentralt moment som kan tilsi en annen terskel for når maktbruk regnes som umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Utover de nevnte konvensjonene, finnes det også andre internasjonale retningslinjer om politiets bruk av makt mot barn. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing-reglene) og United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana-reglene) er begge relevante. Regelsettene er ikke rettslig bindende, men anerkjent av FNs barnekomité som relevante. Fra Beijing-reglene ønsker utvalget å fremheve punkt 10.3, hvor det blant annet heter at kontakt mellom politi og barn skal gjennomføres «in such a way as, to respect the legal status of the juvenile, promote the well-being of the juvenile and avoid harm to her or him, with due regard to the circumstances of the case». Videre ønsker utvalget å fremheve punkt 12.1, hvor det blant annet fremgår at tjenestepersoner i politiet «who frequently or exclusively deal with juveniles or who are primarily engaged in the prevention

²³ *Zherdev v. Ukraine* avsnitt 86.

²⁴ Se for eksempel. *Khafia and others v. Italy* avsnitt 159.

of juvenile crime shall be specially instructed and trained. In large cities, special police units should be established for that purpose». Fra Havana-reglene ønskes utvalget å gjengi punkt 64 i sin helhet, som inneholder regler om politiets bruk av tvang og makt:

Instruments of restraint and force can only be used in exceptional cases, where other control methods have been exhausted and failed, and only as explicitly authorized and specified by law and regulation. They should not cause humiliation or degradation, and should be used restrictively and only for the shortest possible period of time. By order of the director of the administration, such instruments might be resorted to in order to prevent the juvenile from inflicting self-injury, injuries to others or serious destruction of property. In such instances, the director should at once consult medical and other relevant personnel and report to the higher administrative authority.

4.4.3 Politiloven

Reglene om politiets bruk av makt i politiloven skiller i utgangspunktet ikke mellom barn og voksne, og bestemmelsene kommer også til anvendelse for politiets bruk av makt mot barn. Som det fremgår av kapittel 4.2, kan politiet bare bruke makt når dette er nødvendig, forsvarlig og forholdsmessig. Dersom det er aktuelt å bruke makt mot barn, vil vurderingene skille seg fra situasjoner hvor makt vurderes brukt mot voksne. Som nevnt er hensynet til barnets beste også et tolkningsprinsipp, som innebærer at barnets sårbarhet og barnets interesser er tunge argumenter når politiet vurderer om makt skal brukes. Selv om hensynet til barnets beste ikke er nevnt eksplisitt i politiloven § 6, fremgår det implisitt av kravene til nødvendighet, forsvarlighet og forholdsmessighet at maktbruk mot barn skal vurderes særskilt, og at terskelen i de aller fleste tilfeller vil være høyere.

Politiloven § 13 regulerer inngrep overfor barn. Det fremgår bl.a. av bestemmelsen at politiet kan vise eller bringe hjem barn som driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter kl. 22.00, eller som bryter oppholdsforbud etter straffeprosessloven § 222 C. Det fremgår også av bestemmelsen at politiet kan «ta hånd om» barn som påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for barnas helse eller utvikling, og i så fall umiddelbart sørge for at barna blir brakt til verge eller annen foresatt eller om nødvendig til barnevernsmyndighetene. Bestemmelsen gir også politiet kompetanse til å pålegge mindreårige og deres foreldre å møte for politiet til samtale for å forebygge lovbrudd, dersom politiet har grunn til å tro at barnet har begått en straffbar handling. Bestemmelsen gir med andre ord særregler om politiets adgang til å bruke makt mot barn. Den sier imidlertid lite om hvilke maktmidler politiet i så fall har til rådighet, noe som heller må tolkes ut av de øvrige bestemmelsene i loven, sett i lys av hensynet til barnets beste.

4.4.4 Instruks for bruk av politiets arrester (arrestinstruksen)

Arrestinstruksen inneholder enkelte spesialregler om håndteringen av mindreårige i politiets arrest. Kapittel 5 har fått overskriften «Særlig om mindreårige». Kapitlet inneholder både prosessuelle og materielle regler. Annet avsnitt bestemmer følgende:

Mindreårige skal ikke settes på celle eller annet låst rom med mindre det er tvingende nødvendig. Alternative tiltak skal vurderes og eventuelt forsøkes, og vurderingen og konklusjonen skal føres i arrestjournalen. Dersom den

mindreårige plasseres på celle, skal oppholdet der være for et kortest mulig tidsrom.

Det fremgår også eksplisitt av instruksen at det til enhver tid skal tas «særlig hensyn» til mindreårige arrestanter slik at belastningen ved oppholdet blir minst mulig. Det skal sørges for notoritet ved at det nedtegnes i arrestjournalen hvilken tilrettelegging som er gjennomført fordi arrestanten er mindreårig. Mindreårige skal også til enhver tid ha muligheten til å ha samvær med arrestpersonell eller personell fra helse- og omsorgstjenesten eller barnevernet som befinner seg i lokalene. Mindreårige skal ikke omgås eller luftes sammen med voksne arrestanter.

Det fremgår videre av kapittel 5 femte avsnitt at mindreårige som er pågrepet skal overføres til fengsel snarest mulig og senest 24 timer etter pågripelsen, jf. arrestforskriften § 3-1 første ledd annet punktum. Oppholdet i politiarrest kan bare i ekstraordinære tilfeller overstige 24 timer. Fristen gjelder tilsvarende for overføring av mindreårige som er pågrepet etter utlendingsloven § 106 jf. § 106 c.

De konkrete reglene om politiets bruk av makt i arresten fremgår av instruksens kapittel 15, og er omtalt i kapittel 4.2.8. Det er ingen egne regler om bruk av makt overfor mindreårige her. I de øvrige instruksene, som er omtalt i kapittel 4.2.4 mv., er det så vidt utvalget er kjent med ingen egne bestemmelser om bruk av maktmidler mot barn.

4.5 Bruk av makt mot sårbare grupper

4.5.1 Grunnloven, menneskerettighetene mv.

Utvalget har valgt å definere «sårbare grupper» som personer med psykisk lidelse og/eller ruslidelse, se kapittel 2.3. I utgangspunktet gjelder de samme reglene når politiet skal bruke makt mot disse gruppene som mot andre som ikke har slike lidelser. Gruppen nødvendiggjør imidlertid at det tas særlige hensyn, og vedkommendes situasjon og lidelse spiller inn i vurderingen av om maktbruken er nødvendig, forsvarlig og forholdsmessig. Dette fremgår bl.a. av forskjellige konvensjoner som Norge har forpliktet seg til å følge.

Som nevnt i kapittel 4.2.1 setter forbudet mot tortur og nedverdiggende eller umenneskelig behandling etter Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2 skranker for politiets bruk av makt. Det fremgår som nevnt av praksis fra EMD at hvorvidt en handling omfattes av forbudet, avhenger av alle omstendighetene i saken, men først og fremst varigheten av behandlingen, den fysiske og psykiske effekten handlingen har hatt, og i enkelte saker, kjønn, alder og helsesituasjonen til offeret.²⁵ Den psykiske helsen til personen politiet bruker makt mot vil dermed være relevant i vurderingen av om bruken av makt er nødvendig, riktignok bare dersom maktbruken vil kvalifisere som umenneskelig eller nedverdiggende, jf. redegjørelsen i kapittel 4.2.1.

Utvalget er ikke kjent med at det finnes konkret praksis fra EMD om politiets bruk av maktmidler overfor personer med psykiske lidelse og/eller ruslidelse som ikke er berøvet friheten. Utvalget er imidlertid kjent med praksis som knytter seg til bruk av makt mot personer som er frihetsberøvet i fengsel og psykisk helseinstitusjon. Spørsmålet i disse sakene har vært om det foreligger brudd på EMK artikkel 3. EMD har blant annet uttalt at bruk av håndjern eller

²⁵ Khlaifia and others v. Italy avsnitt 159.

bindingsinstrumenter i tilknytning til lovlig frihetsberøvelse normalt ikke vil være i strid med EMK artikkel 3, med mindre det innebærer maktbruk eller offentlig eksponering utover det som i rimelig utstrekning er nødvendig.²⁶ Momenter i denne sammenhengen er fare for rømming og skade på person og ting.²⁷ EMD har videre uttalt at overfor frihetsberøvede personer kan bruk av fysisk makt som ikke er strengt nødvendig på bakgrunn av vedkommendes oppførsel, i prinsippet utgjøre et brudd på EMK artikkel 3.²⁸ Selv om sakene gjelder bruk av makt mot personer som lovlig er frihetsberøvet, har betraktningene overføringsverdi til politiets maktbruk generelt.

Det finnes også praksis fra EMD som knytter seg til bruk av makt mot personer som er frihetsberøvet i psykisk helseinstitusjon, der EMD angir terskelen for bruk av makt mot psykisk syke personer. På samme måte som ved bruk av tvang i fengsel har EMD uttalt at fastleggelsen av terskelen for overtredelse av EMK artikkel 3 beror på en helhetsvurdering, hvor momenter som varigheten av behandlingen, dens fysiske og mentale følger og personens kjønn, alder og helse.²⁹ EMD har også fremholdt at psykisk syke personer er særlig sårbare, og at sårbarheten særlig må tas i betraktning opp mot artikkel 3.³⁰ Bruk av fysisk makt mot personer som er innlagt på psykiatriske sykehus må gjøres der det er siste utvei. I Aggerholm v. Danmark, som gjaldt bruk av belteseng på en person som var dømt til tvungent psykisk helsevern, uttalte EMD videre følgende:

The court observes that European and national standards («...») are unanimous in declaring that physical restraints can be used only exceptionally, as a matter of last resort and when their application is the only means available to prevent immediate or imminent harm to the patient or others.³¹

Bruk av makt mot personer som er under tvungent psykisk helsevern kan dermed bare benyttes som siste utvei, og når mindre inngripende alternativer er forsøkt, og for å forhindre pågående eller umiddelbar fare for pasient eller andre.³² Terskelen synes dermed å være noe høyere ved bruk av makt i psykiatrien sammenlignet med bruk av makt i fengsel. Det er usikkert i hvilken grad praksisen fra EMD om bruk av makt mot personer i psykiske helseinstitusjoner har overføringsverdi til politiets bruk av makt mot personer utenfor institusjon. Etter utvalgets syn gir uttalelsene uansett uttrykk for en høyere terskel ved bruk av makt mot personer som er psykisk syke, noe det er all grunn til å tro at også vil gjelde ved bruk av makt utenfor institusjon. Det er et sentralt poeng at EMD har fremhevet personer med psykiske lidelser som «særlig sårbare», noe som krever at det tas egne hensyn av politiet.

Norge har ratifisert FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Konvensjonen er ikke gjort til norsk lov, men er likevel bindende for Norge. Etter artikkel 1 annet ledd regnes bl.a. mennesker med langvarig «mental, intellektuell eller sensorisk funksjonsnedsettelse» som mennesker med nedsatt funksjonsevne som omfattes av konvensjonen. Konvensjonen inneholder flere rettigheter som tilsvarer de som er å finne i Grunnloven del E og EMK. Artikkel 10 sikrer retten til liv, artikkel 12 sikrer likhet

²⁶ Tali v. Estland (66393/10) avsnitt 58.

²⁷ I.c.

²⁸ I.c.

²⁹ Aggerholm v. Danmark avsnitt 81.

³⁰ I.c.

³¹ ibid. avsnitt 95.

³² Norges institusjon for menneskerettigheter (2021) side 4.

for loven, artikkel 14 sikrer frihet og personlig sikkerhet og artikkel 15 sikrer frihet fra tortur eller grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Artikkel 16 inneholder et spesifikt forbud mot utnytting, vold og misbruk. Etter første ledd skal partene treffe alle egnede lovgivningsmessige, administrative, sosiale, opplæringsmessige og andre hensiktsmessige tiltak for å beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne mot alle former for utnytting, vold og misbruk, både i og utenfor hjemmet. Etter artikkel 16 nr. 4 skal partene bl.a. treffe alle hensiktsmessige tiltak for å fremme fysisk, kognitiv og psykologisk restituering, rehabilitering og sosial reintegrering for mennesker med nedsatt funksjonsevne som er ofre for enhver form for utnytting, vold eller misbruk. Utvalget ønsker også å trekke frem artikkel 31, som bestemmer at partene forplikter seg til å innhente hensiktsmessig informasjon, herunder statistiske data og forskningsdata, som setter dem i stand til å utforme og gjennomføre politikk som gir konvensjonen virkning.

CRPD inneholder dermed flere bestemmelser som kan være relevante for politiets bruk av makt overfor personer med psykiske lidelser. Den setter imidlertid bare skranker ved maktbruk overfor personer som har en langvarig funksjonsnedsettelse. Personer med psykiske lidelser som ikke kan sies å ha vært langvarige, eller som ikke kvalifiserer til å regnes som en funksjonsnedsettelse, kan likevel nyte et eget vern etter EMK, som innebærer at egne hensyn blir tatt ved vurderingen av om makt skal brukes, eller ved valget mellom forskjellige maktmidler.

I 2013 vedtok EU-kommisjonen en rekommandasjon om prosessuelle garantier for sårbare personer som er mistenkt i en straffesak.³³ Rekommandasjonen er verken bindende for medlemslandene eller Norge, men inneholder likevel relevante retningslinjer for politiets bruk av makt overfor sårbare grupper i gitte situasjoner. Utvalget ønsker å fremheve enkelte av bestemmelsene i rekommandasjonen. Etter punkt 14, som regulerer «deprivation of liberty», skal ikke sårbare individer frihetsberøves før dom har falt i saken, utenom når dette er «a measure of last resort, proportionate and taking place under conditions suited to the needs of the vulnerable person». Bestemmelsen understreker at terskelen for enkelte typer maktbruk er høyere i møte med sårbare grupper. Utvalget ønsker også å fremheve punkt 17, som fastslår at tjenestepersoner i politiet som er involvert i straffesaker mot sårbare personer «should receive specific training».

4.5.2 Politiloven mv.

Politoloven § 6 gjelder uavhengig av om makt skal brukes mot personer med eller uten psykiske lidelser og/eller ruslidelser. I vurderingen av om maktbruk er nødvendig og forsvarlig vil imidlertid personens psykiske helse være relevant.

Politoloven § 12 regulerer i tillegg politiets hjelp til syke mv. Det følger av første ledd at politiet skal hjelpe eller sørge for hjelp til syke personer som ikke er i stand til å ta vare på seg selv, når ingen pårørende eller andre ansvarlige er tilstede og kan ta seg av dem. Politiet skal i slike tilfeller øyeblikkelig varsle lege dersom en persons helsetilstand gir grunn til å anta at legehjelp kan være nødvendig, og for øvrig, gjennom ansvarlig helsemyndighet eller på annen måte, søke å finne frem til en betryggende plassering. Det følger videre av annet ledd at når det åpenbart er grunn til å frykte at en person som politiet må ta hånd om etter første ledd, kan være til fare for seg selv eller andre, kan politiet ta vedkommende i midlertidig forvaring inntil betryggende plassering er funnet. Slik forvaring skal være så kortvarig som mulig, og må ikke strekke seg ut over 24 timer.

³³ Commission recommendation 27. november 2013 2013/C 378/02.

Politiet har således en plikt til å varsle helsetjenesten om personer som antas å være alvorlig psykisk syke og som selv ikke søker behandling. Tilsvarende fremgår av psykisk helsevernloven § 3-6, og psykisk helsevernforskriften § 7 første ledd bokstav d, hvoretter politiet kan fremme begjæring om tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern dersom dette er nødvendig og den antatt syke er i politiets varetekt, det dreier seg om å avverge vesentlig fare for vedkommendes eller andres liv og helse, eller politiets bistand er nødvendig for å få vedkommende under psykisk helsevern.

Det følger også av politiloven § 2 nr. 5 at politiet på anmodning skal yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse, når dette følger av lov eller sedvane. Bruk av makt etter denne bestemmelsen krever dermed at det anmodende organet har en egen hjemmel for bruk av makt i sitt regelverk, og at politiet anmodes om bruk av makt på vegne av organet. Politiets plikt til å yte bistand ved bruk av makt vil for eksempel kunne være aktuelt i situasjoner som beskrevet i psykisk helsevernloven § 3-6 annet ledd, jf. §§ 3-1 og 3-5, altså ved avhenting til tvungen legeundersøkelse, ved å frakt av person til tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern, tilbakehenting til tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern i institusjon, eller avhenting til undersøkelse eller behandling ved tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold.³⁴ Bestemmelsene i psykisk helsevernloven sier ingenting om hvilke konkrete maktmidler politiet kan bruke. Her gjelder de generelle reglene i politiloven, og valget vil avhenge av hva som er nødvendig, forsvarlig og forholdsmessig. Det er politiet som i utgangspunktet selv avgjør på hvilken måte og med hvilke midler bistandsoppdraget skal gjennomføres, jf. politiinstruksen § 13-5. Det er verdt å nevne at situasjonen er en annen i situasjoner hvor det er akutt fare for liv og helse ved håndteringen av personer med psykiske lidelser. I slike situasjoner har politiet hjemmel i eget regelverk til å gripe inn med makt, jf. politiloven §§ 6 og 7.

4.6 Registrering av og rapportering om maktmiddelbruk

Utvalget har også sett det nødvendig å fremheve de forskjellige reglene som finnes om rapportering av politiets maktmiddelbruk.

Det fremgår for det første av våpeninstruksen § 5-2 første ledd at politisjef skal sørge for løpende registrering av alle bevæpningsbeslutninger. Det følger videre av annet ledd at Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer om registreringen og innrapporteringen. Det fremgår for det andre av våpeninstruksen § 5-3 at politisjef i hvert enkelt tilfelle skal rapportere til Politidirektoratet når a) det verbalt eller i handling er truet med bruk av skytevåpen, b) det med skytevåpen er avfyrt skudd, varselskudd eller vådeskudd, eller c) gassvåpen og sprengvåpen er avfyrt. Det følger av annet ledd at Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer om rapportens innhold, og om hvilke undersøkelser som skal iverksettes. Det fremgår for det tredje av våpeninstruksen § 5-4 at tjenestepersoner som har utført eller ledet handlinger som nevnt i § 5-3, snarest mulig skal skrive rapport om forholdet til politisjef, jf. politiinstruksen § 6-3 annet ledd.

Tilsvarende regler er også innarbeidet i Politidirektoratets instruks om bruk av elektrosjokkvåpen. Det følger av punkt 8 at politisjef i hvert enkelt tilfelle

³⁴ Rundskriv 2012/007 IS-5/2012, Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid, punkt 4.

skal rapportere til Politidirektoratet at elektrosjokkvåpen har vært brukt, og at Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer om rapportens innhold, og om hvilke undersøkelser som skal iverksettes. Rapporteringsplikten er dermed skalert noe ned sammenlignet med prøveordningen i perioden 2019 til 2022. Det fremgikk av instruksjonen om prøveordningen § 8 at det også skulle rapporteres inn når det verbalt eller i handling har vært truet med bruk av elektrosjokkvåpen. Det fremgikk også av § 8 at tjenesteperson som har utført eller ledet handlinger hvor det er skutt eller truet med elektrosjokkvåpen, snarest mulig skal skrive rapport om forholdet til politisjef, jf. politiinstruksjonen § 6-3 annet ledd.

De generelle reglene om rapportering i politiinstruksjonen kan også etablere en plikt til å rapportere om maktbruk. Det følger for eksempel av § 3-2 sjette ledd at dersom politiets bruk av makt medfører skade på person eller eiendom, eller situasjonen tilsier at det kan bli klaget over politiets handlemåte, skal vedkommende politimann innrapportere forholdet til sine foresatte umiddelbart. Tilsvarende gjelder dersom en politimann har gjort tjeneste i sin fritid, jf. § 6-2 tredje ledd. Vaktjournalen, som skal føres etter § 7-1, tjener også som en form for rapportering. Politimannens alminnelige rapporteringsplikt er regulert i § 7-6. Her fremgår det at når en politimann i eller utenfor tjenesten får kunnskap om opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen i enkelttilfelle, skal vedkommende politimyndighet eller den foresatte varsles uten opphold.

Arrestinstruksjonen, som omtalt i kapittel 4.2.8, inneholder også regler om rapportering av maktmiddelbruk. Det fremgår av kapittel 15.1 siste avsnitt at bruk av maktmiddel skal føres i arrestjournalen, herunder hvem som har truffet beslutning om bruk, hvem som har brukt maktmiddelet, eventuell dialog med helsepersonell underveis, varigheten av inngrepet og effekten av maktmiddelbruken.

Så vidt utvalget kjenner til, finnes det ingen andre bestemmelser i regelverket om rapportering og registrering av bruk av maktmidler. Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet inneholder for eksempel ingen regler om dette.

4.7 Utvalgets vurdering

Utvalget er i utgangspunktet av den oppfatning at det samlede regelverket om politiets bruk av makt fungerer på en god måte for politiet. De overordnede normene som følger av Grunnloven og menneskerettskonvensjonene er gjennomført i politiloven og de tilhørende instruksene. Under utvalgsmøtene ble utvalget imidlertid gjort kjent med enkelte utfordringer knyttet til dagens regelverk. I det følgende omtales noen av disse.

Utvalget ønsker å påpeke at regelverket overordnet fremstår som fragmentarisk og noe uoversiktlig. Dette gjelder særlig de mange instruksene og rundskrivene som sammen regulerer når politiet kan bruke makt. Utvalget har mottatt tilbakemeldinger fra flere tjenestepersoner i politiet om at regelverket fungerer godt, og at man i utgangspunktet ikke ser det som et problem at maktbruken er regulert i flere forskjellige kilder. Til dette bemerker utvalget at regelverket også har til hensikt å være informasjon til publikum, slik at borgerne gis forutberegnelighet om når politiet kan bruke makt. Etter utvalgets syn er dette et viktig rettsstatlig prinsipp som bør gjenspeiles i regelverk som hjemler såpass alvorlige inngrep overfor den enkelte. Selv om det generelle inntrykket er at politiet mener at regelverket fungerer godt og er tilstrekkelig tilgjengelig, mener

utvalget at det med fordel bør gjøres en helhetlig gjennomgang av instruksverket, eventuelt for å samle flere av reglene på ett og samme sted.

Utvalget ønsker spesifikt å bemerke at rundskrivet om halsgrep og mageleie fremstår som særlig utilgjengelig og vanskelig å lese, da det baserer seg på to relativt knappe rundskriv fra tidlig 90-tall som ikke er opphevet, slik at rundskrivene må leses under ett. Etter utvalgets syn er dette en uheldig reguleringsmetode, og så lenge det er behov for detaljerte regler om halsgrep og mageleie mv., bør det gjøres på en mer tilgjengelig måte. Utvalget ønsker også spesifikt å peke på at reglene om bruk av spyttbeskytter i instruks om bruk av enkelte typer maktmidler, tilsynelatende ikke er i tråd med reglene om «tildekking av hode» i rundskrivet om halsgrep og mageleie mv. Det er uklart for utvalget om disse er ment å regulere forskjellige situasjoner og forskjellige maktmidler, men etter utvalgets syn er det uheldig at reglene for mange lesere virker å stride mot hverandre. Et eventuelt forbud mot bruk av spyttbeskytter er nærmere kommentert i kapittel 7.15.

Utvalget har også vurdert sammenhengen mellom politiloven § 6 og straffelovens nødvergebestemmelse. Etter utvalgets syn fungerer dagens ordning på en god måte, men det finnes samtidig kvalifiserte argumenter for at ordningen ikke er optimal. Overordnet ønsker utvalget å peke på at det ikke er uproblematisk at politiets maktbruk til dels hjemles i en strafferettslig unntaksregel, fremfor i positive forvaltningsrettslige kompetansebestemmelser. Dette blant annet fordi reglene er av prinsipielt ulik natur og formål. Der reglene i politiloven er ment som et verktøy for å kontrollere myndighetenes maktbruk, er formålet med nødvergeregelen å utvide den individuelle handlefriheten i situasjoner hvor statens maktmonopol kommer til kort. Utvalget har også blitt forelagt flere andre innvendinger mot dagens ordning, blant annet at det er problematisk at nødvergebestemmelsen også hjemler bruk av makt mot tredjeperson, noe det er mest naturlig å anse som en rent polisiaer oppgave.

I lys av innspillene til Barneombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter har utvalget også vurdert hvorvidt politiloven § 6 bør endres for å fremheve den hevede terskelen ved bruk av makt mot barn. Dette er nærmere kommentert i kapittel 7.15.

Maktmiddelutvalget er ikke et lovutvalg, og har begrenset kompetanse når det kommer til å foreslå konkrete endringer i bestemmelsene. Utvalget begrenser seg derfor til å påpeke at det tilsynelatende er svakheter ved dagens regelverk, og at endringer bør vurderes. Dersom slike endringer skal vurderes, bør det foretas grundige utredninger i forkant.

Utvalgets anbefaling:

- Det bør foretas en overordnet gjennomgang av reglene i politiloven og det underliggende instruksverket som regulerer politiets bruk av makt. Formålet med gjennomgangen bør være å gjøre regelverket mindre fragmentarisk og mer tilgjengelig for både politiet og publikum.
- Det bør utredes om det bør foretas endringer i dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner, herunder om politiets maktbruk i sin helhet bør reguleres i politiloven.

Gjeldende praksis

5.1 Overordnet om politiet

Politiets samfunnsoppdrag er forankret i politiloven § 1 annet ledd, som bestemmer at «politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig». Det følger av første ledd at polititjenesten utføres av politi- og lensmannsetaten. Politiets oppgaver og organisering er utførlig beskrevet i NOU 2017:9 kapittel 5. Det vises til denne fremstillingen i sin helhet.

5.2 Politiets 10 grunnprinsipper

Hva slags politi vil vi ha? Spørsmålet er tidløst og har i snart 50 år vært bakteppet for utviklingen av norsk politi. Til å besvare spørsmålet ble det utnevnt et politiroллеutvalg i 1976, som skulle gi sine anbefalinger gjennom to delutredninger. *Politiets rolle i samfunnet* (NOU 1981: 35) og *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet* (NOU 1987: 27) ble retningsgivende for den politiske utformingen av norsk politi de påfølgende tiårene.

Utredningene spilte en sentral rolle under utformingen av politiloven i 1995, men er for mange mest kjent for utarbeidelsen av politiets ti grunnprinsipper. Prinsippene viet mye oppmerksomhet og er politisk forankret blant annet i Stortingets vedtak av St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*. Stortingets vedtak av politireformen i 2015 ga grunnprinsippene fornyet forankring.³⁵ Politiets overordnede premisser fra 1981 er også omhandlet i politiske dokumenter så sent som i 2020, i *Politimeldingen – et politi for fremtiden*. Her fremheves imidlertid viktigheten av at prinsippene tolkes i lys av samfunnsutviklingen.³⁶

Formålet med politiets grunnprinsipper har hele tiden vært å angi kjennetegn ved norsk politi, dog tilpasset lovpålagte oppgaver, samfunnsutviklingen, og det rådende utfordrings- og risikobildet. Den politiske intensjonen og tolkningsrommet for politiets organisering og innretning er fylldig beskrevet i Meld. St. nr. 42 (2004–2005). Prinsippene peker retning for hvilke grunnleggende verdier politiet skal ivareta, samtidig som de stiller krav til etatens oppbygging og virksomhet.

³⁵ Prop. 61 LS (2014–2015) side 26.

³⁶ Meld. St. 29 (2019–2020) side 69.

Politirulleutvalget mente prinsippene skulle ha betydning for politiets fremtoning og opptreden, samt ved valg av virkemidler og metoder. Grunnprinsippene, med utdrag av hovedpunktene slik de beskrives i St.meld. nr. 42 (2004–2005), er som følger:

1. **Politiet skal avspeile samfunnets idealer.** Politiet skal avspeile demokratiske og humanistiske idealer, i tråd med vår samfunnsform og vårt styresett.
2. **Politiet skal ha et sivilt preg.** Sivilt preg er først og fremst det motsatte av militært preg, og går særlig på politiets oppgaver, metodebruk og opptreden. Det sivile preg styrkes dersom politiets oppgaver ikke ensidig går ut på å bekjempe kriminalitet. Politiets sivile preg åpner for et fruktbart samspill med publikum, og er dermed en forutsetning for at politiet skal kunne bekjempe kriminaliteten.
3. **Vi skal ha et enhetspoliti.** Begrepet enhetspoliti betyr at politioppgavene er samlet innenfor en og samme organisasjon i motsetning til en politiordning som bygger på spesialpoliti av ulike slag. Prinsippet forhindrer sektortenkning, og gjør det lettere å foreta en avveiet prioritering mellom oppgavene. Prinsippet om enhetspoliti må føre til at man ikke utstyres andre forvaltningsmyndigheter med politi- eller påtalemyndighet.
4. **Politiet skal være desentralisert.** Politiet skal ha mange og spredte tjenestesteder. Politiet bør være tilstede i lokalsamfunnet, enten dette er en mindre landkommune eller bydel i en større by. Et desentralisert politi, vil i likhet med det sivile preg, åpne for samspill mellom politiet og befolkningen.
5. **Politimannen skal være en generalist.** Prinsippet om at polititjenestemenn skal være generalist, er en følge av ønsket om et desentralisert politi. Skal tjenestemenn betjene et lite distrikt, er det nødvendig å være generalist. En konsekvens av generalistprinsippet er at spesialenheter bare bør opprettes når det er tvingende nødvendig for å skape eller ta vare på ekspertise. Generalisten skal være hovedaktøren.
6. **Politiet skal virke i samspill med publikum.** Publikum er politiets viktigste ressurs, og samspillet med publikum bør være selve hovedstrategien. Samspillet politi – publikum går i korthet ut på samarbeid om løsningen av daglige problemer. Hjelp til selvhjelp i kriminalitetsforebyggende øyemed er ett eksempel. Publikums bistand til politiet i samband med konkrete saker er et annet.
7. **Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet.** Mellom politiet og lokalsamfunnet eksisterer både formelle og uformelle bånd, som til sammen utgjør det som kalles integrasjon. Integrasjon er, likesom desentralisering og sivilt preg, med på å skape grunnlaget for samspill mellom politi og publikum. Prinsippet om integrasjon må ikke strekkes for langt. Politiets profesjonelle integritet krever av og til en viss avstand til det som skjer i lokalmiljøet. Det er svært viktig at politimannen bevarer sin fulle uavhengighet av alle grupper og enkeltpersoner.
8. **Politiet skal ha bred rekruttering.** Det tjener demokratiet at politiets tjenestemenn og kvinner har bred sosial bakgrunn. Det er gunstig for den praktiske samhandling mellom politi og publikum, og det styrker samfunnets tillit til politiet. Politiet bør derfor rekrutteres fra hele landet, alle sosiale lag og gjenspeile samfunnet med hensyn til kjønn, livserfaring, yrkesbakgrunn og utdanning. Politiets sammensetning bør vise mangfoldet i vårt samfunn. Ønsket om representativitet må ikke gå foran kravet til skikkethet. Hovedmålet ved rekruttering må være å finne frem til de som er best egnet for yrket.
9. **Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.** Politiet bør selv foreta en overveiet og begrunnet

prioritering mellom sine oppgaver. Prioritering er ikke først og fremst et spørsmål om innbyrdes rangering av lovbruddstyper. Det største problemet består i å velge strategi i polititjenesten. Politiet bør legge hovedvekten på forebyggende ordenstjeneste, med sikte på å forebygge straffbare anslag mot den alminnelige fred, orden og sikkerhet. Ingen andre kan påta seg denne oppgaven.

10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.

Kontroll med politiet er et av rettsstatens grunnprinsipper. Politiet skal være underlagt politisk, sosial og formell kontroll. Den beste garanti mot maktmisbruk og overtramp ligger i politiets selvkontroll, basert på yrkesetiske normer og en høy yrkesmoral. Derfor har polititjenestemennenes holdninger og yrkeskultur stor betydning.³⁷

Politirolleutvalget mente at grunnprinsippene de foreslo representerte en indre sammenheng, som i sum skulle bidra til et politi kjennetegnet av små enheter, liten grad av arbeidsdeling, flerfoldighet av oppgaver og med forebygging som hovedmål.³⁸ Den indre sammenhengen skulle videre bidra til representativitet, integrasjon i lokalsamfunnet, nært samarbeid med publikum og tjenesteutførelse med et minimum av maktbruk.

5.3 Maktpyramiden

Ifølge mandatet skal utvalget «legge maktpyramiden grunn til i sitt arbeid». Maktpyramiden spiller dermed en sentral rolle og beskrives derfor nærmere her. Bevæpningsutvalget beskrev maktpyramiden som «en pedagogisk fremstilling av noen av de maktmidlene politiet har adgang til å benytte i sin tjenesteutførelse».³⁹ NOU 2017:9 henviser i sin omtale av maktpyramiden til Lie og Lagestad (2011), som presenterte modellen i sin lærebok i arrestasjonsteknikk ved Politihøgskolen i 2007. Lie og Lagestad viste her til at maktbruken i pyramiden tar utgangspunkt i politilovens nødvendighets- og forholdsmessighetsprinsipp, og fremhevet at rangeringen bygger på kriterier der «det er av særlig betydning hvor mye fysisk og psykisk skade/ubehag som kan forventes på person ved bruk av de ulike maktmidlene».⁴⁰ Videre understreket de at «maktpyramiden likevel bare er veiledende da konkrete trusselvurderinger og taktiske hensyn raskt kan bytte om på hvilket nivå maktmidlene hører hjemme».⁴¹ Lie og Lagestad skrev videre at «valg av virkemiddel og strategi bestemmes ut fra juridiske, taktiske, medisinske og etiske faktorer».⁴² Bevæpningsutvalget utdypet dette med at «Maktpyramiden viser til adgangen politiet har til å bruke makt, og i hvilket omfang (Politilovens § 6). Det overlates til den enkelte tjenesteperson, og vedkommendes skjønnsutøvelse, å finne det nødvendige, forholdsmessige og formålstjenlige nivået av maktutøvelse i den enkelte situasjon».⁴³ I læreboken til Lie og Lagestad ble det videre trukket frem at «hver enkelt politibetjent må vurdere egen fysisk og psykisk styrke og ferdighetsnivå i forhold til personer i den enkelte situasjon».⁴⁴

³⁷ NOU 1981: 35 side 74 til 85.

³⁸ Meld. St. nr. 29, 2019–2020 side 10.

³⁹ I.c.

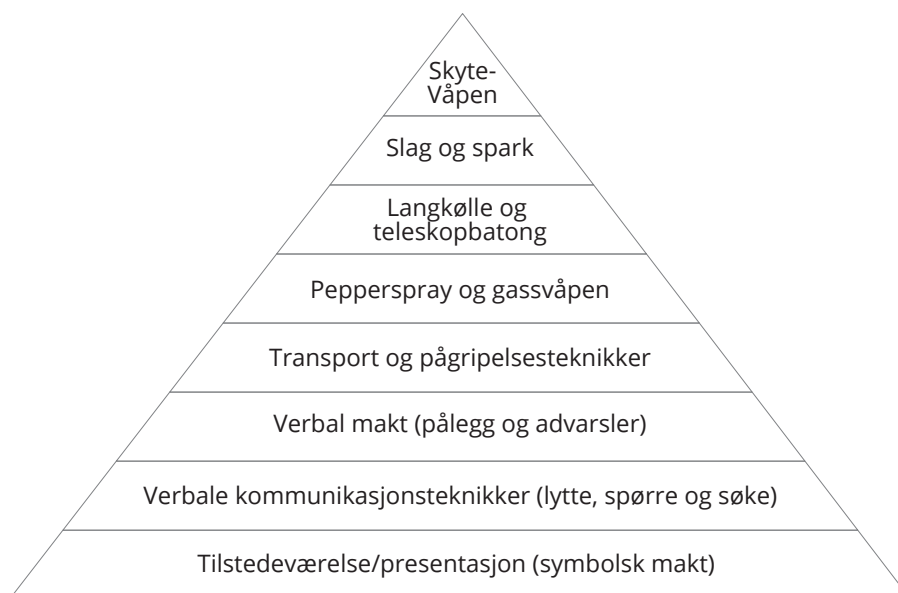
⁴⁰ Lie og Lagestad (2007) side 6.

⁴¹ I.c.

⁴² ibid. side 5.

⁴³ NOU 2017:9 side 60.

⁴⁴ Lie og Lagestad (2007) side 5.



Figur 1. Maktpyramiden - opprinnelig versjon fra 2007

Kilde: Lie og Lagestad (2007).

Fysisk tilstedeværelse er plassert lavest i pyramiden. Denne makten beskrives av Lie og Lagestad (2007) som symbolsk, og påvirkes av visuell profil som for eksempel antall politiresurser, kjøretøy, uniformering, tjenestepersonenes utseende og fremtoning.⁴⁵ De neste to trinnene handler om verbal kommunikasjon, og danner basis for alt aktivt politiarbeid med mål om å unngå fysisk maktbruk. Direkte verbale pålegg rangeres høyere enn nøytral dialog. Overgangen fra tredje til fjerde nivå i maktpyramiden markeres av enkelte med en stiplet linje som indikerer skillelinjen mot fysisk makt. Transport og pågripelsesteknikker ble i læreboken rangert på nivå fire. På nivå fem finner vi pepperspray og gassvåpen. Lie og Lagestad (2007) kommenterte her at dette er laveste nivå som reguleres av våpeninstruksen, noe som gjør det naturlig å plassere maktmiddelet over pågripelsesteknikkene.⁴⁶ Likevel, bemerket forfatterne, «kan skaden en person påføres avhenge av politibetjentens kraftbruk, tempo og tekniske ferdigheter».⁴⁷ Graden av motstand spiller også en rolle. Det ble videre understreket «at i tilfeller der bruk av pågripelsesteknikker forventes å gi betydelige fysiske skader, kan bruk av pepperspray vurderes som et mer lempelig middel».⁴⁸ Da maktpyramiden ble lansert i 2007, var pepperspray og teleskopbatong definert som jevnbyrdige maktmidler etter daværende våpeninstruks. Siden Lie og Lagestad mente at slagvåpen i større grad enn pepperspray/gassvåpen kunne føre til skade på person, ble likevel slagvåpen rangert høyere. Dette oppgis i læreboken som forklaring på at langkølle og teleskopbatong er lagt til nivå seks. Slag og spark er ikke definerte maktmidler på lik linje med de andre. Men som det følger av læreboken til Lie og Lagestad, «vil slik maktanvendelse være rettmessig etter politiloven dersom det ut fra situasjonen vurderes å være både nødvendig og forsvarlig».⁴⁹ Virkemidlene vil først bli tatt i bruk i situasjoner hvor noens liv og helse er truet. Slag og spark ble rangert over slagvåpen, siden man vurderte at «personen må treffes med full styrke på steder

⁴⁵ *ibid.* side 6.

⁴⁶ *ibid.* side 7.

⁴⁷ *l.c.*

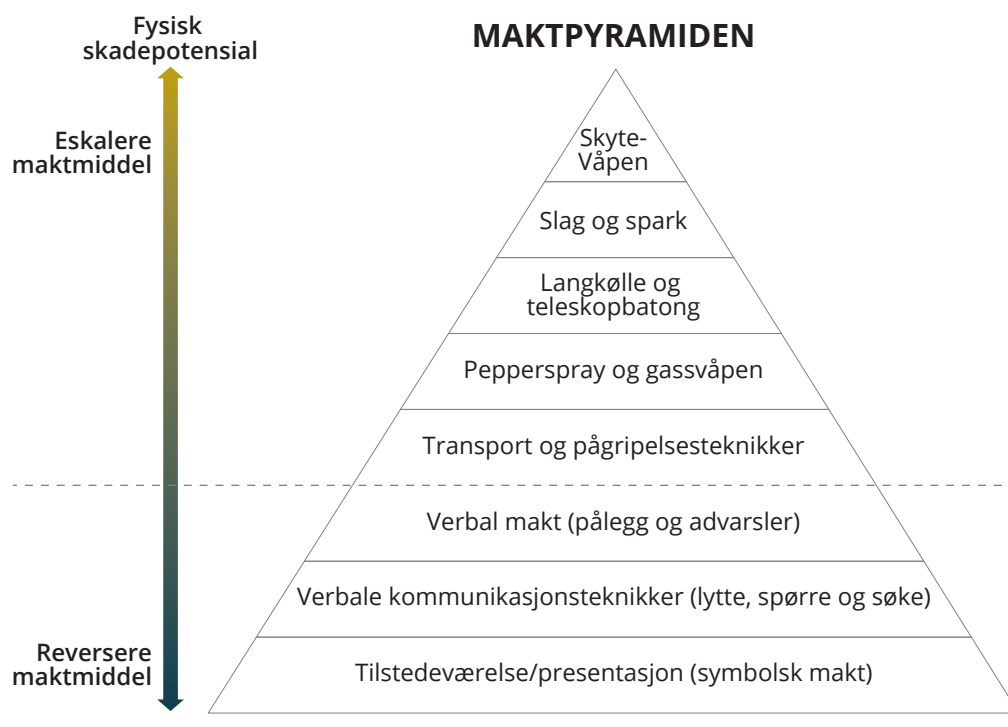
⁴⁸ *l.c.*

⁴⁹ *l.c.*

som fører til at trusselen opphører raskest mulig».⁵⁰ Øverst i Lie og Lagestads maktpyramide rangeres skytevåpen. Maktmiddelet er undergitt den strengeste reguleringen i våpeninstruksen, og siden 2020 også i politiloven § 6 b, og ble ansett av forfatterne for å være maktmiddelet som i størst grad kan resultere i tap av liv.

Politidirektoratet utga i 2007 et rundskriv som definerer og regulerer bruk av halsgrep og mageleie, se omtale i kapittel 4.2.9. I rundskrivet understrekes viktigheten av at politidistriktene prioriterer og praktiserer riktige pågripelsesteknikker. Det heter også i rundskrivet at «Politihøgskolens nye lærebok i arrestasjonsteknikk av 2007, legges til grunn for den videre opplæring og trening i arrestasjonsteknikk».⁵¹

Maktpyramiden er gjennom årenes løp godt innarbeidet i politiet. Modellen benyttes på flere arenaer enn kun i undervisningen i arrestasjonsteknikk ved Politihøgskolen. Den sirkulerer i flere bearbejdede versjoner, og omtales blant annet i Politidirektoratets instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet fra 2022, se omtale i kapittel 4.2.6.



Figur 2. Maktpyramiden i bearbejdet versjon

Kilde: NOU 2017:9 side 61.

Politidirektoratets evalueringsrapport etter prøveprosjektet med elektrosjokkvåpen, inneholdt en anbefaling om plassering av elektrosjokkvåpen i maktpyramiden, se nærmere omtale i kapittel 7.12. Direktoratet anbefalte innplassering på nivå med langkølle og teleskopbatong (slagvåpen), over OC-pepperspray, men under skytevåpen.

⁵⁰ I.c.

⁵¹ Rundskriv 2007-011 punkt 6.

5.4 Politiets forebyggende arbeid

Det følger av mandatet at utvalget skal beskrive alternative modeller med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget, og det skal blant annet gjøres en vurdering av hvordan modellene eventuelt påvirker politiets forebyggende arbeid. Utvalget har derfor sett det nødvendig å beskrive nærmere hva som menes med «politiets forebyggende arbeid».

Det følger av politiloven § 1 at politiet skal gjennom «forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig». Den forebyggende rollen er presisert i § 2 nr. 2, hvor det fremgår at en av politiets oppgaver er å «forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet». I forarbeidene til politiloven er «forebyggelse av kriminalitet» omtalt på følgende måte:

Så vel synliggjøring av politiet ved patruljering som forfølgning av straffbare forhold virker forebyggende. En annen viktig del av politiets arbeid består i å drive holdningsskapende arbeid i nærmiljøene. Departementet vil særlig fremheve betydningen av at politiet har nær kontakt med barn og ungdom, bl.a. gjennom besøk på skoler og i ungdomsklubber og foreninger.⁵²

Det fremgår videre av politiinstruksen § 2-1 annet ledd at «I ethvert tilfelle gjør politiets best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser».

«Forebygging» er et vidtfaende begrep, og mye av politiets virksomhet kan sies å bidra til forebygging på en eller annen måte. Forebygging innebærer både å begrense forekomsten av kriminalitet og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Forebyggende innsats skjer derfor både før, under og etter en kriminell handling eller uønsket hendelse. Forebygging under og i etterkant handler blant annet om hendelseshåndtering og straffeforfølgning. God forebygging forutsetter kunnskap om samfunns- og kriminalitetsutviklingen, og henger derfor tett sammen med andre tema som etterretning og straffesaksbehandling.

I virksomhetsstrategien «Politiet mot 2025» beskrives politiets overordnede strategi. Dokumentet er ifølge direktoratet utarbeidet for å møte et fremtidig utfordringsbilde. Endringsstrategien har som formål bedre å kunne løse samfunnsoppdraget i et samfunn i endring. Innholdet er delt inn i fire tema; i forkant av kriminaliteten, tilgjengelige polititjenester med høy kvalitet, trygghet i det digitale rom og et moderne og kompetent politi.

På bakgrunn av virksomhetsstrategien «Politiet mot 2025» har Politidirektoratet vedtatt et strategidokument med tittelen «I forkant av kriminaliteten». Strategidokumentet gir retning for gjennomføringen frem mot 2025 med tre overordnede ambisjoner:

- Bidra til en mer enhetlig forståelse og tilnærming til forebygging i politiet.
- Forankre at forebygging er et felles ansvar for alle fagområder og funksjoner i politiet.
- Tydeliggjøre behovet for samarbeid og samhandling for å styrke det forebyggende arbeidet, både internt i politiet og med aktører utenfor politiet.⁵³

⁵² Ot.prp. nr.22 (1994–1995) side 14.

⁵³ Politidirektoratet (2020) side 7.

Det fremgår av politidirektørens forord at forebygging er «politiets hovedstrategi», og at forebygging «skal ligge til grunn for all oppgaveløsning». I strategiens innledning fremgår det at politiet skal ha en «systematisk, planmessig og kunnskapsbasert tilnærming til forebygging og samarbeide tett på tvers av fagområder og sektorer». ⁵⁴ Strategien er delt inn slik at den først gir omtale av tverrgående strategiske tema som vurderes som særskilt viktige i gjennomføringen av forebygging som hovedstrategi, før det gis en overordnet omtale av hvordan ulike fagområder i politiet kan bidra. Utvalget skal vurdere hvordan alternative modeller påvirker politiets forebyggende arbeid. Etter utvalgets vurdering kan i utgangspunktet alle sidene av forebyggingsarbeidet påvirkes på forskjellige måter. Det er imidlertid det operative politiarbeidet som i størst grad vil påvirkes, og da særlig når det kommer til diskusjonen av bevæpningsmodellene. Det er av særlig interesse å se hen til kapittel 3.4 i virksomhetsstrategien som har tittelen «politiooperativt og beredskap». Her fremgår det blant annet at «politipatruljen skal være tilstede for innbyggerne, og at patruljen «arbeider for i størst mulig grad å være i forkant gjennom å hindre kriminelle handlinger og uønskede hendelser, redusere konsekvenser av handlinger eller hendelser som har inntruffet samt forhindre at liknende tilfeller inntreffer igjen». ⁵⁵ Om beredskap fremgår følgende av kapittelet:

Politiets beredskapsarbeid bidrar til å forebygge, begrense og håndtere ekstraordinære hendelser og kriser. Den forebyggende delen foregår i alle ledd gjennom analyser, etterretning og annen informasjon, utarbeidelse av planverk, samvirke internt og eksternt, kompetansebygging, øvelser og læring gjennom evaluering av øvelser og hendelser. ⁵⁶

På den bakgrunn er fire ambisjoner for å styrke forebyggingen fremhevet:

- Et synlig og tilgjengelig politi som bidrar til god dialog og kommunikasjon med innbyggerne.
- Operasjonssentralen og politipatruljen arbeider kunnskapsbasert for å bidra til målrettet forebyggende innsats.
- Det gjennomføres evalueringer som sikrer erfaringslæring og kunnskap om hvordan fremtidige hendelser kan forebygges, særlig ved alvorlige hendelser.
- Forebyggende kompetanse sikres i politiets stabsarbeid. ⁵⁷

5.5 Nærpolitireformen og de seks prioriterte funksjonene

5.5.1 Kort om nærpolitireformen

Nærpolitireformen ble vedtatt av Stortinget i juni 2015 og trådte i kraft ved årsskiftet 2016. Reformen innebar en reduksjon i antall politidistrikt fra 27 til 12. I Prop. 61 LS (2014–2015) fremgår det på side 6 at hovedhensikten med endringen var «å skape en handlekraftig og moderne organisasjon som skal bli enda bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet». Sammenslåing av politidistriktene skal gi færre og mer robuste politiregioner. Proposisjonen fremhever at reformens formål er å gjøre politiet «operativt, synlig og tilgjengelig, med kapasitet til å

⁵⁴ I.c.

⁵⁵ ibid. side 27.

⁵⁶ I.c.

⁵⁷ I.c.

etterforske og påtale kriminelle handlinger».⁵⁸ Av samme dokument følger det at nærpolitireformen består av hovedelementene;

- styrking av nærpolitiet gjennom krav til polititjenesten,
- færre, men mer robuste og kompetente politidistrikter,
- mer samarbeid mellom politiet og kommunene,
- noe færre oppgaver for politiet.⁵⁹

Tilgjengelighet og beredskap, har ifølge reformvedtaket, grunnleggende betydning for befolkningens tillit til politiet. Det stilles krav om at alle politidistrikt har innsatspersonell som er i stand til å håndtere krevende hendelser, og i Politimeldingen Meld. St. 29 (2019–2020) oppgis politidistriktene å ha operasjonssentraler med vesentlig større bemanning og kompetanse enn før omorganiseringen.⁶⁰ Nærpolitireformen er beskrevet nærmere i NOU 2017:9, herunder i kapittel 5.1.6.

5.5.2 De seks prioriterte funksjonene

5.5.2.1 Innledning

I forbindelse med innføring av nærpolitireformen har politiet definert seks prioriterte funksjoner som skal bidra til at målene med reformen blir nådd. De prioriterte funksjonene er;

- etterretning,
- politiråd og politikontakt,
- felles tjenestekontor,
- politipatruljen,
- operasjonssentralen,
- felles straffesaksinntak.⁶¹

De prioriterte funksjonene skal virke hver for seg, men den største effekten forventes oppnådd ved at de virker sammen. Av de seks prioriterte funksjonene er etterretning den funksjonen som leverer kunnskap og beslutningsstøtte, og som påvirker samtlige av de øvrige funksjonene.

5.5.2.2 Etterretning

I det nevnte strategidokumentet «I forkant av kriminaliteten», er etterretning beskrevet med følgende:

Politiet har behov for et godt kunnskapsgrunnlag om forhold som skaper eller kan skape kriminalitet eller uønskede hendelser. Etterretning, mer presist etterretningsbasert beslutningsstøtte, er en del av dette kunnskapsgrunnlaget. Gjennom å behandle og analysere informasjon fra interne og eksterne kilder om personer, grupper og fenomener relatert til kriminalitet og andre uønskede hendelser, vil etterretning bidra til et felles situasjonsbilde og fremtidsrettede analyser. Disse skal bidra til å redusere usikkerheten rundt prioriteringer og beslutninger om tilnærming, prioritering og valg av forebyggende tiltak.⁶²

⁵⁸ Prop. 61 LS (2014–2015) side 5.

⁵⁹ I.c.

⁶⁰ Meld. St. 29 (2019–2020) side 24.

⁶¹ ibid. side 38.

⁶² Politidirektoratet (2020) side 22.

Etterretningsfunksjonen skal bidra med kunnskap som politiet er avhengige av for å jobbe mer målrettet og forebyggende. Systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener skal gi en økt forståelse av trusler og risiko, og gjøre det mulig for politiet i forkant å sette inn riktige tiltak mot kriminalitet og uønskede hendelser. Etterretning er avgjørende for prioritering av oppgaver på alle nivåer i organisasjonen, og ett av målene er at politipatruljen i størst mulig grad skal utføre oppdragene basert på denne kunnskapen. I samarbeid med andre funksjoner i politiet, kommunene og andre aktører, skal politiet bruke etterretning som grunnlag for å hindre og bekjempe kriminalitet og andre uønskede hendelser.

5.5.2.3 Politikontakten/politirådet

Politikontakten skal jobbe med forebyggende arbeid lokalt og skal være på plass i kommunen én eller flere dager i uken, avhengig av behov, kapasitet og kommunens størrelse. Politikontakten skal være uniformert og synlig, ha faste møtepunkter lokalt, følge opp planer fra politirådet og være et fast bindeledd mellom politi og kommune.

Politirådet skal sørge for lokal samhandling mellom politi, kommune, næringsliv og organisasjoner. Ledelsen i kommunen og politiet lokalt deltar i rådet og blir enige om utfordringer og nødvendige prioriteringer. Ansvar for oppgavene fordeles, og det inngås gjensidig forpliktende avtaler om forebygging og vakt- og beredskap.⁶³

5.5.2.4 Felles tjenestekontor

Hovedoppgaven til felles tjenestekontor er å fordele personellressurser og sørge for at politiet har folk på rett sted til rett tid. Kunnskap om utfordringsbildet i distriktet skal gi riktig prioritering og fordeling, basert på vedtatte mål og planer. Tjenestekontoret bistår ledelsen med planlegging av polititjenesten, og hjelper lederne med å sette opp arbeidsplaner, støtter operasjonssentralen og arresten med koordinering av mannskaper, og sørger for innkalling ved behov. Riktig bruk av politiets personell er viktig for å forebygge og håndtere kriminalitet. Gjennom god disponering av ressursene skal tjenestekontoret bidra til en god og tilgjengelig polititjeneste.

5.5.2.5 Politipatruljen

Politipatruljene skal være til stede for befolkningen døgnet rundt og utgjøre grunnberedskapen lokalt. De har i dag bred kompetanse og nødvendig utstyr til å løse de fleste politioppgaver. Patruljen skal forebygge og avdekke kriminalitet, og utføre det innledende arbeidet med etterforskning. Nye verktøy og arbeidsmetoder har blitt innført for å gjøre mest mulig arbeid ferdig mens patruljen er på stedet.

Fremover skal politipatruljen i større grad arbeide forebyggende og utføre planlagte og målrettede oppdrag basert på kunnskap om lokale forhold og kriminalitetsutvikling.

Ved hasteoppdrag og nødsituasjoner er det operasjonssentralen som tar imot og styrer oppdragene. Et felles straffesaksinntak i politidistriktet tar imot saker fra patruljen, samtidig som etterforskningsledere og andre spesialister skal støtte patruljene med kompetanse og erfaring.

⁶³ Meld. St. 29 (2019–2020) side 42.

5.5.2.6 Operasjonssentralen

Operasjonssentralen har ansvar for å lede og koordinere politiets operative virksomhet, både i daglig drift og ved ekstraordinære hendelser eller kriser. Det er én operasjonssentral i hvert politidistrikt, og disse skal være bemannet døgnet rundt av ansatte med høy kompetanse. Operasjonssentralen skal håndtere situasjoner som oppstår og styre patruljene dit de trengs mest. De skal også gi patruljene støtte i etterforskning og politiarbeid på stedet, slik at mest mulig utføres med en gang.

Operasjonssentralene tar imot nødanrop og andre henvendelser fra publikum og sørger for informasjon til befolkningen. God samhandling internt i politiet og med eksterne aktører er avgjørende for at operasjonssentralen kan løse sine oppgaver på en god måte.

5.5.2.7 Felles straffesaksinntak

Felles straffesaksinntak sørger for riktig prioritering og kvalitetssikring av straffesaker i startfasen. Sammen med operasjonssentralen skal straffesaksinntaket gi effektiv støtte til politipatruljene. Ved straffesaksinntaket jobber erfarne påtalefaglige og politifaglige etterforskningsledere som er tilgjengelig store deler av døgnet og bistår patruljene i etterforskningen. De skal gi støtte til politiarbeid på stedet, og være en viktig beredskapsressurs ved større hendelser.

Felles straffesaksinntak behandler nye anmeldelser. Overordnede prioriteringer og kunnskap om kriminalitetsbildet avgjør om etterforskning iverksettes, ressursinnsats, om saken avgjøres i straffesaksinntaket eller om andre enheter skal håndtere saken videre. Dette skal sikre at sakene blir riktig håndtert og bidra til god kvalitet i straffesaksarbeidet.

5.5.3 Evalueringen av nærpolitireformen

I DFØ-rapport 2021:1 Evaluering av nærpolitireformen – statusrapport 2020 fremgår det variasjon mellom politidistriktene om hvor langt de har kommet i innføringen av hver funksjon, men kvalitetshevingstiltakene har gjennomgående løftet politiets arbeid både på beredskaps-, etterforsknings- og forebyggingsområdet.⁶⁴ Ifølge Politidirektoratets oppsummering etter T3-rapporteringen for 2021 hadde 11 av 12 politidistrikt nådd nivå 3 av 5 på modenhetstrappen for etterretning. Videre ble det i rapporten fremhevet at særlig ledere på nivå to og tre opplevde at bedre etterretning gir et bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger/prioriteringer, men de operative nivåene opplevde mindre nytte av etterretning enn nivåene høyere opp. Likevel var mange positive til arbeidsmetodikken i kunnskapsbasert politiarbeid.⁶⁵

Det har, så vidt utvalget er kjent med, ikke vært gjennomført noen nyere evalueringer som særskilt omhandler de seks prioriterte funksjonene etter DFØ sin evaluering. Etterretning og de øvrige funksjonene har utviklet seg mye siden evalueringen i 2020. Det ble allerede da pekt på at etterretning leverer bedre kunnskapsgrunnlag for beslutninger og prioriteringer, og funksjonen har utviklet seg ytterligere siden den gang. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette, idet samtlige politidistrikt skal opp på nivå 5 i løpet av de nærmeste årene.

⁶⁴ DFØ (2021) side 43.

⁶⁵ *ibid.* side 44.

Etterretning er likevel en relativt umoden funksjon i norsk politi. Det er politiets etterretningsdoktriner som ligger til grunn for etterretningsarbeidet i alle politidistrikt og særorgan. Etterretningsdoktrinen ble utferdiget i 2014 og er senere revidert i 2020. Til tross for at etterretningsdoktrinen er tatt i bruk i hele politietaten, tar det tid å implementere den i hele organisasjonen fra topp til bunn.

5.6 Politiets utdanning og trening av innsatspersonell

Det følger av politiloven § 24 a at Politihøgskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen for politiet. Etter bestemmelsen er Politihøgskolen underlagt Justisdepartementet, og departementet gir blant annet nærmere regler om høgskolens oppgaver, organisering og virksomhet. Med hjemmel i politiloven har Justis- og beredskapsdepartementet vedtatt en egen forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet. Det følger av forskriften §§ 1 og 4 at Politihøgskolen er underlagt Politidirektoratet, og at direktoratet blant annet kan fastsette rammeplaner for Politihøgskolens studietilbud. Rammeplanene skal imidlertid godkjennes av Justisdepartementet, jf. forskriften § 4 annet ledd.

Med grunnlag i rammeplanen fastsetter Politihøgskolens styre «Programplan for Bachelor – politiutdanning». Det fremgår av denne at utdanningen er treårig og kvalifiserer for tjeneste i norsk politi. Ifølge programplanen har utdanningen til formål å «utdanne reflekterte og handlekraftige polititjenestepersoner som kan utføre forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet på en måte som ivaretar borgernes rettsikkerhet, trygghet og samfunnets interesse for øvrig». Nyutdannede tjenestepersoner skal være generalister slik Stortinget har stilt som krav, senest i Stortingsmelding nr. 42 (2004 – 2005). Med generalist menes i denne sammenhengen tjenestepersoner «som besitter grunnleggende kunnskaper og ferdigheter i politiets forebyggende, kriminalitetsbekjempende og trygghetsskapende arbeid», og som skal ha «kompetanse til å utføre politiarbeid på generalistnivå, foreta helhetsvurderinger og trekke inn relevant spesialkompetanse og samarbeidspartnere ved behov».⁶⁶ Ifølge rammeplanen må en generalist også «evne å se egen praksis og sitt eget praksisfelt fra utsiden, for dermed å forstå dets sammenheng med samfunnet for øvrig». Om læringsutbyttet sier programplanen at «Utdanningen skal ha høy faglig kvalitet. Det skal være tett kobling mellom profesjonsfag, disiplin fag og praksisfelt. Politivitenskap skal stå sentralt». Videre fastslår planen at «erfarings- og forskningsbasert kunnskap, digital kompetanse og etikk skal være gjennomgående».

Politiets bachelorutdanning er delt inn i fire kunnskapsområder og gir til sammen 180 studiepoeng. De fire områdene er:

- Politi og samfunn (30 studiepoeng)
- Forebyggende politiarbeid (30 studiepoeng)
- Operativt politiarbeid og beredskap (55 studiepoeng)
- Etterforskning (65 studiepoeng)

⁶⁶ Programplan Bachelor – politiutdanning 2022–2025, side 3.

Det er innenfor området «Operativt politiarbeid og beredskap» studentenes kunnskap og ferdigheter om maktmiddelbruk tilegnes. Programplanens introduksjon av kunnskapsområdet sier følgende:

Kunnskapsområdet handler om hvordan politiet ved håndtering av pågående hendelser opprettholder ro og orden, skaper trygghet og sikkerhet, og yter hjelp og service i samfunnet.

Utøvelse av makt og myndighet behandles. Lov og instruksverk samt rettslige prinsipper for maktanvendelse behandles. Utøvelse av skjønn i ulike typer oppdrag inngår.

Politipatruljens tekniske og taktiske oppgaver i pågående hendelser vektlegges. Eksempler på dette er arrestasjonsteknikk, bruk av politiets skytevåpen, polititaktikk og utrykningskjøring. Kunnskap om planlegging, gjennomføring, ledelse og evaluering av oppdrag inngår også.

Kommunikasjon og konflikthåndtering, betydningen av å opptre saklig og upartisk, og bevissthet om egne holdninger og opptreden behandles. Kunnskap om utvikling og betydningen av eget fysisk prestasjonsnivå for å mestre yrkets krav inngår. Kunnskap om stress og stressmestring, beslutningstaking, sosiale prosesser og psykisk helse inngår også.

Forsknings- og utviklingsarbeid skal stå sentralt.⁶⁷

Den operative opplæringen er fordelt som følger på de ulike studieårene:

1. studieår: I forbindelse med fagemnet arrestasjonsteknikk gis studentene grunnleggende opplæring og godkjenning i bruk av teleskopbatong og pepperspray. Det gis i tillegg innføring i situasjonstrening og førstehjelp. Ingen av øvelsene gjennomføres bevæpnet.

2. studieår: Studentene er i begge semestrene utplassert i et politidistrikt hvor tjenesten hovedsakelig vies praktisk jobberfaring. I løpet av året gjennomføres det et to ukers leiopphold med grunnleggende innføring i politioperativ tjeneste. Foruten to dager med opplæring i politiets enhånds- og tohåndsvåpen, gis studentene opplæring i polititaktikk, herunder situasjonstrening, og førstehjelp. I løpet av andre studieår deltar studentene på politidistriktenes obligatoriske operative trening for innsatspersonell. Graden av deltakelse varierer i de ulike distriktene. Studentene gjennomfører øvelsene uten bevæpning.

3. studieår: I løpet av siste studieår er studentene om lag tolv timer i treningssimulator. Aktiviteten er scenariobasert, retter seg primært mot opplæring i politiets våpeninstruks, og foregår bevæpnet med et modifisert laservåpen. Studentene gjennomgår i tillegg et tre ukers leiopphold, hvor det faglige innholdet hovedsakelig vektlegger politiets håndtering av ulike bevæpningsoppdrag. Undervisningen inkluderer taktikk- og situasjonstrening. Under oppholdet er én av ukene avsatt til trening og skytegodkjenning på begge våpentyper. Studentene har i forkant av den praktiske treningen gjennomført digital opplæring i taktikk og prosedyrer knyttet til håndtering av PLIVO-hendelser.

Gjennomført og bestått utdanning, herunder politioperativ trening som beskrevet ovenfor, kvalifiserer ifølge politihøgskolens programplan til tjeneste som innsatspersonell kategori fire.

⁶⁷ Ibid. side 5.

Politiets beredskapssystem del 1 beskriver innsatspersonell som «tjenestepersoner som regelmessig utfører døgkontinuerlig vakt- og beredskapstjeneste og tjenestepersoner i livvaktstjeneste».⁶⁸ Ifølge beredskapssystemet gjelder dette også «tjenestepersoner som normalt gjør annen tjeneste, men som regelmessig gjør ordenstjeneste i helger eller ferieperioder». I planverket deles politiets innsatspersonell inn i fire kategorier basert på kompetanse.

Tabell 2. Innsatspersonell etter kategori og treningsmengde

Kategori 1:	Personell i beredskapstroppen. Videreutdanning i 13 uker og 900 timer årlig trening.
Kategori 2:	Personell i livvaktstjenesten. Videreutdanning i 9 uker og 200–400 timer årlig trening. Det er våpengodkjenning og egen ordning for livvaktstjenesten.
Kategori 3:	Personell i politidistriktenes utrykningsenheter (UEH). Videreutdanning i minimum 3 uker og 103 timer årlig trening.
Kategori 4:	Personell med våpengodkjenning. Minimum bachelorutdanning fra PHS og 48 timer årlig trening.

Kilde: Tabellen er delvis basert på Politiets beredskapssystem del 1. Utvalget har supplert tabellen med opplysninger om timeantall osv. som utvalget har fått opplyst fra Politidirektoratet.

Utvalget har fått opplyst fra Politidirektoratet at ifølge politidistriktenes innrapporteringer til Politidirektoratet er det per 2022 om lag 5500 tjenestepersoner i kategori 4, mens tallet for kategori 3 er cirka 1000. Alt innsatspersonell skal ifølge Politidirektoratet gjennomføre årlig trening i henhold til sertifiserings- og vedlikeholdsprogrammer.⁶⁹ De skal i tillegg gjennomføre årlig opplæring og skytetrening og bestå godkjenningssprøve for politiets tjenestevåpen. Godkjenningen kvalifiserer for bruk av politiets skytevåpen. Innsatspersonell i kategoriene 1, 3 og 4 har fremskutt lagring av skytevåpen i tjenestebilen.

Politiets høgskolen utarbeider hvert år temalister for innsatspersonell kategori 3 og 4. Disse fastsettes av Politidirektoratet. Listene gir rammer for hvilke fagområder vedlikeholdstreeningen skal inneholde det kommende året, og hvordan de innbyrdes skal vektles med hensyn til timeantall og spesiell tematikk. Hovedemnene består av skyting, polititaktikk, arrestasjonsteknikk og sanitet. Innenfor rammen på 48 timer skal innsatspersonell kategori 4 i 2022 gjennomføre 18 timer skytetrening, 12 timer polititaktikk, 9 timer arrestasjonsteknikk, 6 timer trening på PLIVO-hendelser og 3 timer sanitetstrening. I samme periode skal innsatspersonell kategori 3 ifølge nevnte temalister gjennomføre 28 timer skytetrening, 20 timer polititaktikk, 9 timer arrestasjonsteknikk, 6 timer trening på PLIVO-hendelser, 6 timer sanitetstrening og 6 timer samtrening med patruljehund og -fører. 3 timer er dedikert ulike tester. I tillegg har innsatspersonellet 22 timer til egen disposisjon og 12 timer til variable temaer, hvorav 3 av disse for 2022 var øremerket trening på bruk av gass og gassvåpen. Tjenestepersoner i funksjon som skarpskytter har i tillegg 30 treningstimer til spesialisering.

Politiets høgskolen er ansvarlig for grunnutdanningen til innsatspersonell kategori 1, 2 og 3. Utdanningen er en del av høgskolens tilbud om etter- og videreutdanning. Men i motsetning til hva som er tilfellet for kategori 3 og 4, reguleres ikke vedlikeholdstreeningen til livvaktstjenesten og beredskapstroppen i temalister fastsatt av Politidirektoratet. Avdelingene er faglig ansvarlig for eget sertifiserings-

⁶⁸ PBS 1, Politiets beredskapssystem del 1, punkt 4.2.1.

⁶⁹ I.c.

og vedlikeholdsprogram. Felles for alt innsatspersonell er kravet om bestått årlig skytegodkjenning og minimum 48 timer trening per år.

5.7 Erfaringslæring i politiet

5.7.1 Innledning

Evaluering og vurdering av politiets system for erfaringslæring ligger i utgangspunktet ikke i kjernen av utvalgets mandat. Utvalget har likevel funnet grunn til å se nærmere på hvilke rutiner og læringsprosesser som er etablert i politiet for å sikre effektiv og relevant læring på både individ-, organisasjons- og systemnivå. Bevæpningsutvalget beskrev i NOU 2017:9 punkt 7.10.4 at «tidligere studier har også vist at politiet mangler en godt utviklet systematikk for å gjennomføre evalueringer og å sørge for at læringspunktene settes i system». Bevæpningsutvalget anbefalte politiet, med utgangspunkt i de fire overordnede prinsippene legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet, systematisk å evaluere hendelser der politiet har avfyrt skudd i tjenesten. Slike evalueringer, påpekte Bevæpningsutvalget, bør også omfatte hendelser hvor etterforskningen ikke har avdekket straffbare forhold. Dette vil ifølge Bevæpningsutvalget ikke bare bidra til styrket læring, men også økt tillit som følge av åpenhet om politiets maktbruk.

Maktmiddelutvalget henvendte seg til Politidirektoratet og etterspurte en beskrivelse av deres rolle som overordnet fagmyndighet og hvordan denne utøves for å sikre at erfaringskunnskap og -læring fra oppdrag, øvelser, alvorlige hendelser og Spesialenhetens etterforskning tilbakeføres i det kompetansebyggende arbeidet sentralt og lokalt. I e-post 30. august 2022 viste Politidirektoratet blant annet til Politiets beredskapssystem del 1, hvor Politidirektoratet blant annet gjør rede for kunnskapskilder, læringsprosess, samt sammenhenger og utfordringer knyttet til erfaringslæring. Det fremheves her som viktig at både praktisk og teoretisk kunnskap fra tverrfaglige miljø legges til grunn for den læringen som skal prege politiet. Planverket påpeker målet om systematikk, og understreker i et læringsperspektiv sammenhengen mellom tjenestepersoner (individnivå), politidistrikt (organisasjonsnivå) og politiet samlet sett (systemnivå). Å sikre at organisatorisk kunnskap omsettes til nasjonal læring synes ifølge direktoratet å være en utfordring. Tilgjengeliggjøring på effektive delingsarenaer og plattformer nevnes som en annen utfordring. Overordnet står intensjonen om kollektiv forbedring og varig endring.

5.7.2 Generelt om erfaringslæring og kompetansebyggende arbeid

Politidirektoratet skrev i sitt svar til utvalget at «politiet skal være en lærende organisasjon med en sterk læringskultur, og politiets beredskap skal utvikles med basis i erfaringslæring». Læring etter øvelser og hendelser er ifølge direktoratet viktig for å bedre evnen til å håndtere fremtidige hendelser. En god evaluering av øvelser/hendelser og systematisk bruk av erfaringer vil gi læring og utvikling over tid. Politidirektoratet oppga videre at de har ansvar for oppfølging av nasjonale læringspunkter, mens politidistriktene og særorganene har ansvar for oppfølging innenfor egen organisasjon. Videre fremgår det av svaret fra Politidirektoratet at «funn og erfaringer som kan ha relevans og betydning nasjonalt, skal meldes til Politidirektoratet». Direktoratet medga at «selv om det allerede foregår mye godt arbeid innenfor erfaringslæring i etaten har vi (Politidirektoratet) ikke i tilstrekkelig grad evnet å følge opp evalueringer fra øvelser og hendelser, og omsatt funn til læring». Det ble videre fremhevet at for å oppnå varig endring må tilnærmingen være systematisk og oppfølgingen må prioriteres og være forpliktende.

Politidirektoratet viste også til Politiets kompetanse- og kunnskapsstrategi 2021–2025, hvor det blant annet er satt fokus på organisatorisk læring og behovet for en mer systematisk tilnærming til erfaringslæring. Videre opplyste direktoratet at en mer systematisk metodikk er under utvikling, og at Politihøgskolen og distriktene vil bli involvert i det videre arbeidet. Det ble i denne sammenhengen nevnt at man bygger arbeidet på samme metodikk som ble benyttet i oppfølgingsarbeidet etter blant annet Al-Noor-rapporten, Gjerdrum-rapporten og Kongsberg-rapporten. Metoden har også blitt benyttet i forbindelse med oppfølging av siste års Nordlys-øvelser. Målet er ifølge Politidirektoratet fullt ut å implementere en metode som kan brukes i både øvelser og reelle hendelser, uavhengig av hendelsens størrelse.

Videre opplyste direktoratet at «til støtte i den systematiske tilnærmingen har man utarbeidet, eller har under utarbeidelse, flere produkter». Flere eksempler på interne instruksjoner, tiltaksplaner og maler, som har som formål å strukturere og forbedre erfaringslæringen i et nasjonalt perspektiv, ble trukket frem. «Produktene» er ifølge Politidirektoratet tenkt som en oppfølging til evalueringsrapportene, og skal bidra til god etterlevelse og gevinstrealisering. Om plattformer for erfaringsdeling, skrev direktoratet at PBS-Web er en nasjonal digital plattform tilrettelagt blant annet for deling av erfaringsrapporter og tiltaksplaner. Plattformen er i seg selv kun et verktøy, og læringsutbytte avhenger imidlertid av at evalueringsrapport og læringspunkter gjøres tilgjengelig for publisering. Politidirektoratet vedgikk i sitt svar til utvalget at det fortsatt gjenstår noe arbeid med å effektivt sikre erfaringsoverføring i alle ledd, både vertikalt og horisontalt.

Høsten 2021 ble det på Politiets nasjonale beredskapssenter igangsatt et nyetablert treningsopplegg for innsatspersonell kategori 3. Etter rammer fra Politidirektoratet, tilrettelegger Politihøgskolen og Nasjonale beredskapsressurser i Oslo politidistrikt vedlikeholdstrening for alle politidistrikt. Målet om erfaringsdeling og styrket samhandlingsevne skal nås ved at 500 tjenestepersoner deltar én uke hver per år. Direktoratet fremhevet at det kompetansehevende tiltaket er formalisert, finansiert og følger en etablert struktur som sikrer landsdekkende læringsutbytte.

5.7.3 Læring fra hendelser etterforsket av Spesialenheten for politisaker

Som det fremgår av kapittel 7.10 er Spesialenheten for politisaker en uavhengig og riksdekkende etterforsknings- og påtalemyndighet, som behandler anmeldelser mot ansatte i politiet og påtalemyndigheten. Dersom det under etterforskningen kommer frem forhold som tilsier at saken bør vurderes administrativt, skal Spesialenheten sende saken til berørt politimester, sjef for vedkommende særorgan eller annen rett instans. Eksempler på slike forhold kan være behov for endringer i opplæring, eller instruksjoner og rutiner, eller forhold av personalmessig betydning. Hensikten med administrative vedtak er å bidra til erfaringslæring. I 2021 fattet Spesialenheten administrativt vedtak i 50 saker. For 2020 var tallet 57, mens det i 2019 var 39. Totalt antall behandlede saker var for de tre siste årene henholdsvis 1055 (2021), 1260 (2020) og 1169 (2019).⁷⁰

Politidirektoratet har opplyst til utvalget at de rutinemessig mottar alle administrative vedtak. I læringsøyemed gjennomgår vedtakene av en egen tverrfaglig sammensatt vurderingsgruppe. En intern instruks regulerer hvilken fagavdeling/-seksjon og hvilket ledelsesnivå som videre skal motta og følge opp de læringspunktene som vedtakene adresserer. Vurderingsgruppen gir sine anbefalinger til oppfølgingstiltak. Saker av særlig betydning rapporteres til assisterende politidirektør og relevant avdelingsdirektør/stab. Det utarbeides

⁷⁰ Spesialenheten for politisaker, Årsrapport 2021 side 30 til 32.

tertial- og årsrapporter. Som konkret eksempel på tiltak nevnte direktoratet at det i temalisten for vedlikeholdstrening i 2022 er understreket at scenariotrening skal videreføres, men med et «sterkere fokus på psykiatri-caser». Justeringen er ifølge direktoratet et resultat av administrative avgjørelser hvor politiet har skutt personer med slike lidelser, dog uten at det resulterte i tiltale mot tjenestepersonene. Hendelsene oppgis også å være en direkte årsak til et oppdrag Politidirektoratet ga Krise- og gisselforhandlertjenesten. I resultatavtalen for Oslo politidistrikt for 2022 bes de «lede arbeidet med utarbeidelse av fremtidige utdanningsbehov, organisering og kapasitetsbygging for KGF lokalt og nasjonalt» knyttet til håndtering av trussel fra psykisk syke personer.

5.8 Elektrosjokkvåpen

Det fremgår av Politidirektoratets rundskriv RPOD-2022-1 punkt 1 at elektrosjokkvåpen gradvis skal innføres som et nytt maktmiddel i politiet fra 1. januar 2022. Det fremgår videre av rundskrivet at formålet med innføringen av elektrosjokkvåpen er å gjøre politiets maktpyramide ytterligere differensiert, slik at politiet på en bedre måte kan anvende makt som står i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens art og formål, og omstendighetene for øvrig. Det fremgår også av rundskrivet at elektrosjokkvåpen skal utleveres til «utpekte polititjenestepersoner», og skal bæres med mindre det vil være uhensiktsmessig i utførelsen av tjenesten, eller annet besluttes av politisjef, operasjonsleder, innsatsleder eller den som for øvrig leder tjenesteoppdraget.

Utvalget har fått innsyn i et brev fra Justis- og beredskapsdepartementet om «innføring av elektrosjokkvåpen som permanent ordning i politiet», datert 8. desember 2021. I brevet gis Politidirektoratet i oppdrag å innføre elektrosjokkvåpen som et nytt permanent maktmiddel. De overordnede tersklene for når elektrosjokkvåpen kan brukes er gjengitt i brevet. I tillegg er det spesifikt presisert at elektrosjokkvåpen vil være et egnet maktmiddel «i situasjoner hvor pepperspray og batong anses utilstrekkelige og/eller det er forbundet med stor risiko å anvende disse og hvor skytevåpen anses som et uforholdsmessig virkemiddel å ta i bruk». Det heter videre at «formålet med innføring av ESV er å gjøre politiets maktpyramide ytterligere differensiert slik at politiet på en bedre måte kan anvende makt som står i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens art og formål og omstendighetene for øvrig».⁷¹ I lys av dette presiseres det at «ESV som maktmiddel utgjør et eget trinn i den såkalte maktpyramiden – under skytevåpen men over pepperspray og batong. Elektrosjokkvåpen skal ikke overta som det foretrukne maktmiddel fremfor batong og pepperspray». Det fremgår også av brevet at elektrosjokkvåpen gradvis skal innføres, med oppstart i de fire distriktene som har ordningen til prøve, og at POD skal utarbeide en plan for innføring av elektrosjokkvåpen med bakgrunn i kapasitet og budsjettammer. Etter to års bruk skal ordningen også evalueres av Politidirektoratet. Evalueringsrapport med tilrådninger bes oversendt departementet medio 2024.

Utvalget har videre fått opplyst fra Politidirektoratet at elektrosjokkvåpen i første omgang skal utleveres til innsatspersonell som har sitt primære arbeidssted ute i uniform, men også sivile enheter som spanere og etterforskere, eller andre som har tilstrekkelig IP-godkjenning. Dette er noe politidistriktene skal vurdere selv, etter hvor de mener behovet er størst. Etter den foreløpige planen skal det være ett elektrosjokkvåpen per patrulje, noe som innebærer at i et makkerpar skal minst

⁷¹ Med ESV menes elektrosjokkvåpen.

én tjenesteperson bære et elektrosjokkvåpen. Utvalget har imidlertid forstått det slik at varierende vaktplaner og andre praktiske forhold vil medføre at det vil bli noe bedre tilgang enn ett våpen per patrulje. Det er foreløpig satt av tilstrekkelig midler til nevnte utbredelse. Anskaffelse av utstyr er ventet å ta noe tid, men det forventes at leveranse av materiell kan skje på senhøsten 2022. Opplæring og utrulling i resten av politiet (distriktene som ikke har elektrosjokkvåpen allerede i dag) kan dermed skje fra januar 2023.

5.9 Registrering av og rapportering om maktmiddelbruk

5.9.1 Rapportering av bruk av skytevåpen

Som nevnt i kapittel 4.6, regulerer våpeninstruksen §§ 5-2 og 5-3 politiets (politisjefs) plikt til å ha oversikt over bevæpningsbeslutninger og den reelle bruken (herunder trusler om bruk) av skytevåpen, gassvåpen og sprengvåpen. Det følger av §§ 5-2 annet ledd og 5-3 annet ledd at Politidirektoratet gir nærmere retningslinjer om registreringen og innrapporteringen, samt om rapportens innhold, og om hvilke undersøkelser som skal iverksettes. Politidirektoratet er dermed gitt kompetanse til å utforme og forvalte formalkravene til registrering og innrapportering av dette.

Politidistriktene trenger i dagens regime ikke rapportere til Politidirektoratet hvilket volum på bevæpningsbeslutninger distriktet har. Dette er informasjon som blir registrert i politioperative registre (PO). Loggene lagres der og kan tas ut, enten av distriktene selv eller av direktoratet, ved å gjennomføre søk med analyseverktøyet PAL for PO, når og hvis dette blir etterspurt.

Når det kommer til bruk av skytevåpen, er dette noe som rapporteres direkte fra politidistriktene og særorganene til Politidirektoratet. Dette utføres for det meste ved at politidistriktene rapporterer i et eget skjema til Politidirektoratet, hvor det redegjøres for hendelsen og hvilket utfall politiets håndtering har medført. Dette er data Politidirektoratet anvender som statistikkgrunnlag for sin årlige rapport om politiets bruk av skytevåpen og trussel om bruk av skytevåpen, samt for å utøve legalitetskontroll av politidistriktene og særorgan.

I tillegg til dette regimet har Politidirektoratet utarbeidet en dataapplikasjon som tjenestepersonene selv, som har vært på et oppdrag med bevæpning, plikter å fylle ut i etterkant av oppdraget. Applikasjonen er gitt navnet «Maktmidler», og er et tiltak som er iverksatt med ønske om enhetlig registrering av beslutning om bevæpning og rapportering av bruk av våpen og maktmidler. Applikasjonen er konstruert slik at tjenestepersonene blir påminnet en gang i døgnet ved e-post om å avslutte rapporteringen i applikasjonen. Dette må gjøres uavhengig av om våpen er benyttet (avfyrt eller truet med) eller ikke. Dette medfører en ekstra sikkerhet for at all maktbruk i oppdrag der det er gitt bevæpningsbeslutning blir rapportert, også at det reelt sett *ikke* er brukt våpen.

5.9.2 Rapportering av bruk av andre maktmidler

De øvrige maktmidlene som er regulert i instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet av 6. desember 2017, som omtalt i kapittel 4.2.7, registreres også i dag ved bruk av nevnte applikasjon. Det følger imidlertid ikke av instruksjonen at slik maktbruk skal rapporteres og registreres. Utvalget har fått opplyst at slik systemet fungerer i dag, er det opp til tjenestepersonen selv å registrere i applikasjonen om maktmidler har blitt brukt. Det skal også være

slik at dersom maktmidler ikke har blitt brukt, foretas det ingen registrering i applikasjonen. Applikasjonen skal videre fungere slik at dersom det er registrert bevæpnede oppdrag, vil det bli sendt ut en påminnelse til tjenestepersonen om at maktmiddelbruken må registreres. Tilsvarende skjer ikke dersom andre maktmidler har blitt brukt, eller dersom maktmidler ikke har blitt brukt. Systemet tar dermed utgangspunkt i at dersom ingen rapportering er gjennomført, forløp oppdraget uten bruk av maktmidler.

5.10 Bruk av makt mot barn

5.10.1 Innledning

Det rettslige grunnlaget for politiets bruk av makt mot barn er beskrevet i kapittel 4.2. I dette kapitlet gjøres det rede for gjeldende praksis. Det finnes imidlertid få kunnskapskilder som sier noe om hvordan politiet bruker maktmidler mot barn i dag, utover de gjennomgåtte rettskildene.

5.10.2 Barnefaglig veileder fra politiets utlendingsenhet

I 2019 ga Politiets utlendingsenhet ut en barnefaglig veileder for politiet i asylsaker, med tittelen «Trygg, sikker og forsvarlig». Veilederen består av to separate deler: 1) en overordnet del med generelle prinsipper for politiets barnefaglige arbeid på asylfeltet og hvordan dette er teoretisk og faglig forankret, og 2) en prosess-spesifikk del der de barnefaglige prinsippene er konkretisert gjennom politiets ulike oppgaver på asylfeltet. Den overordnede delen er utarbeidet av de eksterne fagkonsulentene dr. polit. Åse Langballe og prof. Jon-Håkon Schulz, i samråd med Christina Kloster og Thale Moen fra prosjekt barnefaglig kompetanseheving i Politiets utlendingsenhet.⁷² Dr. polit. Åse Langballe har vært medlem i utvalget.

Som det fremheves i veilederens forord, er prinsippene som trekkes frem i veilederens overordnede del en operasjonalisering av grunntanken om barnets beste, slik denne fremgår av regelverket, se kapittel 4.4.⁷³ Det overordnede barnefaglige målet er at barn ikke skal påføres skade i kontakt med politiet, i alle deler av prosessen der politiet møter barn.⁷⁴ Det understrekes innledningsvis at barn er sårbare fordi de mangler kognitiv kapasitet og livserfaring for å forstå verden rundt seg.⁷⁵ Dersom politiet ikke tar hensyn til barns sårbarhet, kan det føre til at ukjente situasjoner fremstår som mer skremmende for barn enn det trenger å være. På den bakgrunn må politiet, ifølge veilederen, være «gjennomgående oppmerksomme på barn og ungdoms behov; både der samarbeidet fungerer godt, ved eskalering av situasjonen, og ved eventuell bruk av tvangsmidler som pågrepelse, internering eller maktmidler under uttransport».⁷⁶

Politiets utlendingsenhet har definert fire barnefaglige prinsipper for politiarbeidet for å unngå at barn og ungdom tar skade av arbeidet som utføres av politiet på asylfeltet.⁷⁷ Disse fire prinsippene, som anses som forebyggende, er *trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering*.⁷⁸ Politiet skal legge til rette for *trygghet* i

⁷² Politiets utlendingsenhet (2019) s. 11.

⁷³ Ibid. side 7.

⁷⁴ I.c.

⁷⁵ Ibid. side 13.

⁷⁶ I.c.

⁷⁷ I.c.

⁷⁸ Ibid. side 14.

situasjonen ved å opptre rolig og vennlig overfor barn, politiet skaper *forståelse* ved å forklare situasjonen og hvorfor det skjer, gjennom å gi tydelig og tilrettelagt informasjon til foreldre/foresatte og barn, politiet legger til rette for *forutsigbarhet* ved å forklare foreldre/foresatte og barn hva som skal skje, og hvordan det vil skje, og politiet *involverer* barn, ungdom og deres foreldre/foresatte ved å være i direkte dialog slik at de i størst mulig grad kan være med å påvirke sin egen situasjon.⁷⁹

Veilederens prosess-spesifikke del innledes med nærmere retningslinjer for juridiske vurderinger og beslutninger som angår barn.⁸⁰ Her gjøres det rede for hvordan det skal tas hensyn til barnets beste i de forskjellige vurderingene ved bruk av tvangsmidler som pågrepelse, internering, meldeplikt/pålegg om bestemt oppholdssted, undersøkelse og beslag, fingeravtrykk og ansiktsfoto med tvang og de forskjellige maktmidlene ved utlendingsinternatet, herunder kroppsvisitering, og om restriksjoner ved utlendingsinternatet. Dette er tvangsmidler som kan benyttes med hjemmel i utlendingsloven. Det vises gjennomgående til at hensynet til barnets beste skal veie tungt, og at de fire prinsippene skal få betydning i prosessen og når det fattes juridiske vedtak.

Deretter gjøres det rede for politiets håndtering av barn i situasjoner som er typiske i asylsaker, herunder ved ankomst av asylsøkere, ved ID-arbeid og koordinering av uttransport, ved pågrepelse og uttransport, samt håndteringen ved familieenheten på Politiets utlendingsinternat og utreisesenteret. Det er gitt detaljerte retningslinjer om hvordan barn skal håndteres i de forskjellige situasjonene, herunder om hvordan politiet skal og bør gå frem, og hvilke hensyn som må tas.

5.10.3 Nasjonale retningslinjer for politiets møte med barn

Parallelt med utvalgets arbeidsperiode har Politidirektoratet arbeidet med å ferdigstille nasjonale retningslinjer for politiets møte med barn. Politidirektoratet informerte utvalget tidlig om at slike retningslinjer er under arbeid. Utvalget fikk imidlertid først se utkastet til retningslinjer medio september 2022, altså like før publisering av utvalgets rapport. Det ble derfor begrenset med tid til å vurdere utkastet. De endelige retningslinjene forelå heller ikke da utvalgets rapport gikk i trykken. Per 19. september 2022 forelå det heller ingen plan for hvordan retningslinjene skulle implementeres.

5.11 Bruk av makt mot sårbare grupper

De rettslige rammene for politiets bruk av makt mot sårbare grupper er beskrevet i kapittel 4.5.1. I herværende kapittel beskrives hvordan regelverket er operasjonalisert, og hva som er gjeldende praksis.

Politiet håndterer daglig et stort antall personer med psykiske lidelser og/eller ruslidelser, se omtale i kapittel 7.6.2. Mange av disse er på en eller annen måte under helsetjenestens omsorg. Samarbeid mellom politiet og helsetjenesten er derfor en viktig del av gjeldende praksis. I 2006 ga Helsedirektoratet og Politidirektoratet ut et felles rundskriv om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke.⁸¹ I 2012 ble rundskrivet revidert.⁸² Rundskrivet fra 2012 er fortsatt

⁷⁹ I.c.

⁸⁰ *ibid.* side 25.

⁸¹ Rundskriv IS-15/2006 2006/011.

⁸² Rundskriv 2012/007 IS-5/2012.

gjeldende i dag. Politidirektoratet har opplyst til utvalget at det for tiden arbeides med en ny revisjon av rundskrivet. Revisjonen foreligger ikke per oktober 2022.

Formålet med rundskrivet er å klargjøre ansvars- og oppgavefordelingen samt rammer for samarbeid mellom helsetjenesten og politiet i forhold til psykisk syke.⁸³ Det er helsetjenestens ansvar å yte helsehjelp. Politiet har imidlertid hjelpeplikt overfor personer som er ute av stand til å ta vare på seg selv, se kapittel 4.5.2. Politiet har videre i visse tilfeller varslingsplikt overfor helsetjenesten og skal om nødvendig fremme begjæring om tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern. Politiet har også plikt til å yte nødvendig bistand til helsetjenesten i forbindelse med tvungent psykisk helsevern.⁸⁴ I rundskrivet anbefaler direktoratene at det etableres lokale samarbeidsrutiner mellom helsetjeneste og politi, eller at eksisterende samarbeid styrkes, slik at innholdet i rundskrivet ivaretas.⁸⁵

Rundskrivet gjengir i det vesentlige pliktene og ansvaret som følger av regelverket, se kapittel 4.5. På enkelte områder supplerer imidlertid rundskrivet reglene. Dette gjelder for eksempel utdypingen av hva som ligger i «nødvendig bistand» etter psykisk helsevernloven § 3-6. Det følger av rundskrivet at det er helsetjenesten som vurderer om bistand fra politiet er nødvendig, og at bistand først og fremst vil være nødvendig ved behov for fysisk maktutøvelse utenfor institusjon, når en person antas å ville påføre seg selv eller andre skade og helsepersonell ikke er i stand til å avverge dette, eller når det er nødvendig å bane seg adgang til hus, rom eller annet lokale, jf. politiloven § 12 tredje ledd.⁸⁶ Det fremgår også at politiet ikke skal benyttes kun som transporttjeneste og anmodning om bistand kan ikke være begrunnet i ressursmangel i helsetjenesten. Politiet kan heller ikke benyttes til ren oppsporing av pasienter som ikke møter til avtalt tid eller rømmer fra institusjonen. Det skal ikke rutinemessig sendes savnetmelding til politiet.⁸⁷ Rundskrivet inneholder også retningslinjer om hvordan bistandsoppdraget skal gjennomføres av politiet:

Politiets håndtering av psykisk syke personer skal skje på en mest mulig skånsom måte. I den grad det er praktisk mulig bør politiet opptre i sivilt antrekk og med kjøretøy uten politimerking når dette anses å være det beste for pasienten. Dersom den syke utgjør en sikkerhetsrisiko, forsøker å påføre seg selv skade eller det er fare for rømming, vil politiet etter en konkret vurdering kunne benytte håndjern, jf. politiinstruksen § 3-2 tredje ledd.⁸⁸

Det fremgår også av rundskrivet at helsepersonell som hovedregel skal være til stede når bistandsoppdraget gjennomføres.⁸⁹ Utover dette gir rundskrivet også nærmere retningslinjer om deling av informasjon og personopplysninger mellom politiet og helsetjenesten. Det fremgår bl.a. av rundskrivet at politiet ved befatning med psykisk syke av eget tiltak skal vurdere om det er grunnlag for å formidle nødvendige opplysninger om vedkommende til helsetjenesten, og at politiet for eksempel bør vurdere å informere helsetjenesten om tidligere voldshistorikk, når politiet er involvert ved innleggelse av en person og har kjennskap til dette.⁹⁰

⁸³ Rundskriv 2012/007 IS-5/2012 punkt 1.

⁸⁴ I.c.

⁸⁵ I.c.

⁸⁶ *ibid.* punkt 4.

⁸⁷ I.c.

⁸⁸ I.c.

⁸⁹ I.c.

⁹⁰ *ibid.* punkt 5.2.

Utvalget er ikke kjent med at det finnes andre rundskriv eller lignende som beskriver gjeldende praksis når det kommer til politiets maktmiddelbruk mot personer med psykiske lidelser og/eller ruslidelser.

5.12 Utvalgets vurdering

Hensikten med kapittelet har vært å beskrive forskjellige sider ved gjeldende praksis som er relevante for utvalgets vurderinger og anbefalinger. Mandatet ber blant annet om at de alternative modellene som beskrives skal vurderes opp mot politiets forebyggende rolle og de 10 grunnprinsippene. Det har derfor vært sentralt å beskrive disse som en referanseramme for vurderingene i kapittel 9 og 10.

Politiets 10 grunnprinsipper ble lagt frem av Politirulleutvalget i 1981. Siden den gang er grunnprinsippene stadfestet og gjentatt i en rekke offisielle dokumenter, og det virker som om grunnprinsippene fortsatt spiller en sentral rolle i hvordan det norske politiet er organisert og utfører sine oppgaver. Det tilligger ikke utvalget å vurdere eller utfordre grunnprinsippene på annen måte enn å vurdere hvordan de forskjellige modellene eventuelt påvirker grunnprinsippene, se kapittel 9.3.2.

Utvalget har merket seg at maktpyramiden er grundig innarbeidet i politiet, og at mange nærmest ser på pyramiden som en del av regelverket. Pyramiden er imidlertid ikke ment som noe mer enn en refleksjon av regelverket, og er i utgangspunktet «en pedagogisk fremstilling av noen av de maktmidlene politiet har adgang til å benytte i sin tjenesteutførelse».⁹¹ Selv om pyramiden er et viktig virkemiddel, og utvalget støtter at den brukes aktivt i politiutdanningen og av tjenestepersoner landet over, ønsker utvalget å understreke at den kun er et pedagogisk virkemiddel, at trinnene i utgangspunktet er dynamiske og veiledende, slik det fremkommer i læreboken til Lie og Lagestad, og at konkrete trusselvurderinger og taktiske hensyn raskt kan endre hvilket nivå maktmidlene hører hjemme på.

Nærpolitireformen har fått store konsekvenser for hvordan politiet er organisert, og for hvordan politiet arbeider i det daglige med sine lovpålagte oppgaver. Utvalget har vært opptatt av å se de alternative modellene i lys av hvordan politiet er organisert og arbeider etter at nærpolitireformen er gjennomført. Nærpolitireformen ble også beskrevet i NOU 2017:9, men endringene har i langt større grad fått manifestere seg i dag (2022) enn for fem år siden.

Utvalget er generelt av den oppfatning at den norske politiutdanningen er god. Utvalget fikk en komparativ bekreftelse på dette under studieturen til London. Det ligger ikke til mandatet å vurdere den norske politiutdanningen generelt. For utvalget har det imidlertid vært relevant å vurdere om enkelte tema bør få større plass, og om det bør gjøres mindre endringer i utdanningen. Dette er kommentert nærmere i kapittel 10.5.

Under utvalgsmøtene har utvalget blitt presentert for flere påstander om politiets erfaringslæring, og flere har kritisert denne for ikke å være god nok. Tilsvarende inntrykk kan man også få av å lese vurderingene til Bevæpningsutvalget i NOU 2017:9. Etter utvalgets vurdering har Politidirektoratet gjort et betydelig arbeid etter 2017 med å utvikle og implementere metodikk for å lære av hendelser, herunder av Spesialenhetens vedtak. Utvalget støtter også samhandlingen og erfaringsoverføringen som Politihøgskolen og Nasjonale beredskapsressurser har igangsatt for innsatspersonell kategori 3 i 2021. Utvalget ser imidlertid en

⁹¹ NOU 2017:9 kapittel 5.4.1.

sårbarhet knyttet til distriktenes mulige underrapportering av hendelser som ifølge Politiets beredskapssystem del 1 skal meldes inn for å bidra til nasjonal læring. Utvalget understreker i denne sammenhengen viktigheten av at evalueringsrapporter gjøres bredt tilgjengelig. Det er ofte størst læringspotensial i hendelser med uønsket utfall, samt hendelser hvor tilfeldigheter har bidratt til et akseptabelt resultat. Hensynet om å skjerme kritikkverdige forhold må ikke være til hinder for kollektiv læring.

I tråd med Justis- og beredskapsdepartementets vedtak har Politidirektoratet igangsatt arbeidet med å implementere elektroshokkvåpen som et maktmiddel i norsk politi. I kapittel 5.8 er det beskrevet nærmere hvordan utrulling skal foregå. I kapittel 7.12.4 har utvalget kommet med sine vurderinger av evalueringene som er gjort. Utvalget er generelt positive til innføringen av elektroshokkvåpen som et permanent maktmiddel i det norske politiet. Utvalget ønsker i utgangspunktet bred utrulling, slik at alt operativt tjenestepersonell har elektroshokkvåpen tilgjengelig. Den skisserte utrulling, som beskrevet i kapittel 5.8, virker etter utvalgets syn å være tilfredsstillende.

Som det går frem av kapittel 10.7, er utvalget generelt av den oppfatning at politiets system for registrering og rapportering av annen maktmiddelbruk enn skytevåpen er mangelfull. Det er et stort forbedringspotensial når det kommer til selve rapporteringen, men også hvordan dataene bearbeides og offentliggjøres. Etter utvalgets syn er dette elementært for å gjøre tilfredsstillende vurderinger av politiets maktmiddelbruk og behovet for eventuelle endringer i denne. Her er det åpenbare læringspunkter å hente fra andre land, se omtale i kapittel 8. Etter utvalgets syn bør det derfor gjennomføres flere tiltak for å sørge for bedre registrering og rapportering av maktmiddelbruk, samt bearbeiding og offentliggjøring av informasjonen. Registreringen av annen maktmiddelbruk bør blant annet gjøres pliktig. Behovet for bedre registrering osv. er nærmere kommentert i kapittel 7.2.3 og 10.7.

Etter utvalgets syn er den barnefaglige veilederen til politiets utlendingsenhet et viktig dokument som gir aktuelle tjenestepersoner muligheten til å opparbeide seg innsikt i og kompetanse om hvordan man håndterer barn i spesifikke settinger. Utvalget er positive til at det snart vil bli offentliggjort tilsvarende retningslinjer som skal gjelde for hele politiet. Utvalget har lest utkastet til retningslinjer og er overordnet av den oppfatning at retningslinjene samsvarer med gjeldende rett, se kapittel 4.4, og at retningslinjene langt på vei samsvarer med den barnefaglige veilederen til politiets utlendingsenhet. Utvalget understreker at det er viktig at det legges en plan for implementeringen av de nye retningslinjene. Som en del av implementeringen bør retningslinjene integreres i undervisningen på Politihøgskolen, og det bør legges en plan som sikrer god utnyttelse av den barnefaglige kompetansen. Etter utvalgets syn bør også politiloven § 6 endres for å fremheve de særlige hensynene som må tas i møte med barn, herunder ved bruk av makt. Se nærmere om dette i kapittel 7.15.

Rundskrivnet til Helsedirektoratet og Politidirektoratet om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke er viktig. Utvalget ser frem til å lese det oppdaterte rundskrivnet, som ifølge Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet er under arbeid. Også her blir det viktig med implementering. Etter utvalgets vurdering er det også viktig med andre tiltak for å styrke samhandlingen mellom politi og helsevesen, se omtale i kapittel 10.9. Etter utvalgets syn bør det også vurderes om det bør bli større fokus på håndteringen av sårbare grupper i politiutdanningen og vedlikeholdstreningen, se omtale i kapittel 10.5 og 10.6.

NOU 2017:9 Politi og bevæpning

6.1 Utredningen i korte trekk

Ved kongelig resolusjon 27. mai 2016 ble det oppnevnt et utvalg som skulle evaluere praksisen med et ubevæpnet norsk politi og vurdere om den skulle endres, samt evaluere og vurdere perioden med midlertidig bevæpning. 29. mars 2017 la *Bevæpningsutvalget* frem sin utredning i NOU 2017:9.

Det fremgår av Maktmiddelutvalgets mandat at utvalget «skal bygge videre på NOU 2017:9». I det følgende gjengis derfor hovedpunkter fra denne utredningen. Utredningen omtales også andre steder i Maktmiddelutvalgets utredning, der dette er særlig relevant. Den følgende gjengivelsen er oppsummerende og konsentrerer seg om anbefalinger, argumenter og refleksjoner som Maktmiddelutvalget har vurdert som særlig relevante å fremheve jf. mandatet.

Utredningen til Bevæpningsutvalget ble gitt tittelen «Politi og bevæpning» og undertittelen «legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet». Undertittelen gjenspeiler utvalgets overordnede konklusjon om at fire prinsipper må anvendes når makt- og våpenbruk vurderes. Utvalget kom til at prinsippene skal gjelde både for tjenestepersoner når de vurderer maktanvendelse, for politiorganisasjonen når den utvikler planverk og organisering, og på samfunnsnivå når beslutningstakere vurderer hvilke maktmidler politiet skal ha tilgang på.

Innledningsvis gjorde Bevæpningsutvalget rede for grunnleggende prinsipper for politi og maktbruk, politihistorie, politiets organisering, oppgaver og bevæpningsordning.⁹² Det ble trukket frem at det norske samfunnet tradisjonelt har hatt et politi med et sivilt preg, med fokus på befolkningens rettigheter og på grunnverdier som legitimitet og tillit.⁹³ I følge Bevæpningsutvalget plasserer dette det norske politiet i den tilbakeholdende tradisjonen, sett opp mot den mer militære tradisjonen som preger politiet i mange andre land.⁹⁴ I beskrivelsen av politiets organisering, oppgaver og bevæpningsordning ble det bl.a. gjort rede for relevant statistikk om politiets responstid for ubevæpnede og bevæpnede hasteoppdrag og utviklingen i antall bevæpningsordrer. Det ble også sett på omfanget av politiets bruk av skytevåpen sammenlignet med andre nordiske land.⁹⁵

Deretter ble det gjort en vurdering av samfunns-, kriminalitets- og terrorutviklingen.⁹⁶ Det grunnleggende spørsmålet var om det finnes trekk i kriminalitets- eller trusselbildet som gir grunnlag for å tro at den virkeligheten politiet møter i sitt arbeid er vesentlig endret fra tidligere, og om det er trekk

⁹² NOU 2017:9 kapittel 3, 4 og 5.

⁹³ *ibid.* kapittel 1.

⁹⁴ *I.c.*

⁹⁵ *Ibid.* kapittel 5.

⁹⁶ *ibid.* kapittel 6.

ved utviklingen som tilsier at dagens bevæpningsmodell bør endres. Om kriminalitetsutviklingen konkluderte bevæpningsutvalget med følgende:

Det fremkommer at over hele den vestlige verden har den registrerte kriminaliteten vist en markant nedgang siden midten av 1990-tallet. Dette gjelder også for Norge. Her viser både den anmeldte kriminaliteten, selvrapporteringsundersøkelser og offerundersøkelser nedgang på de fleste områder. Dette gjelder også for den grove kriminaliteten. Utvalget finner ikke noe i utviklingen i kriminalitetsbildet som skulle tilsi behov for bevæpning. Det er økning i antall anmeldelser for vold mot offentlig tjenestemann, men det er vanskelig å si hvorvidt dette skyldes økt anmeldelsestilbøyelighet eller en reell økning i utsatthet.⁹⁷

Bevæpningsutvalget forsøkte videre å finne entydige svar på om politiet faktisk håndterer stadig flere psykisk syke personer. Utvalget klarte ikke finne et klart svar på dette. Utvalget ga imidlertid likevel uttrykk for at politiets kompetanse i møte med psykisk syke mennesker bør vektlegges fremover.⁹⁸

Bevæpningsutvalget la videre til grunn at Europa er langt mindre utsatt for terror i dag (2017) enn tidligere i historien, samtidig som de angrep som finner sted får stor oppmerksomhet.⁹⁹ Utvalget fant at det europeiske trusselbildet varierer mellom ulike land, og at Norge er langt mindre utsatt enn mange andre land. Det ble særlig sett hen til utviklingen innenfor høyreekstrem terror og jihadisme. Det ble også diskutert hvilken relevans bevæpningsmodellene har for terrorhåndteringen. Utvalget konkluderte med at det er lite som tilsier at forskjellen på fremskutt lagring i kjøretøy og generell bevæpning vil være avgjørende i de fleste angrep.¹⁰⁰

I sin vurdering av samfunnsutviklingen vurderte utvalget om det foreligger såkalte «parallellsamfunn» i Norge i dag (2017), hvilken utvikling det har vært innenfor psykiatri og psykiske lidelser, og vold i yrkeslivet med fokus på politiet.¹⁰¹ Det ble lagt til grunn at det finnes belastede områder i Norge, men at betegnelsen «parallellsamfunn» ikke er betegnende.¹⁰² I vurderingen av antagelsen om at politiet stadig håndterer flere med psykiske lidelser, uttalte bevæpningsutvalget følgende:

Det er svært utfordrende å skulle si noe om hvorvidt det er flere hendelser som involverer psykisk syke personer nå enn før, og hvorvidt disse hendelsene er forbundet med større fare enn før. Det er ikke funnet dokumentasjon på verken opp- eller nedgang i psykiske lidelser som involverer farlighet. Det er vanskelig å finne dokumentasjon på utviklingen i psykisk sykdom hos befolkningen over tid, og slike tall vil være forbundet med stor usikkerhet.¹⁰³

Utvalget konkluderte også med at det ikke er grunnlag for å si generelt at psykiatriske pasienter er farlige, og at de få men alvorlige hendelsene som involverer personer med psykiske lidelser kan feste seg i politiets kollektive hukommelse, og være med på å forme oppfatninger om psykisk syke som spesielt

⁹⁷ ibid. kapittel 1.

⁹⁸ ibid. kapittel 6.6.

⁹⁹ ibid. kapittel 1.

¹⁰⁰ ibid. kapittel 6.13.

¹⁰¹ ibid. kapittel 6.6 mv.

¹⁰² ibid. kapittel 6.5.2.

¹⁰³ ibid. kapittel 6.6.1.1.

farlige, selv om det kun er noen få oppdrag som er beheftet med særlig risiko, slik det også er for oppdrag som ikke involverer psykisk syke.¹⁰⁴

Om vold og trusler i yrkeslivet kom utvalget til at det er vanskelig å si noe sikkert om hvorvidt politiet er mer utsatt for vold og trusler enn de var tidligere. Anmeldelsesstatistikken forteller at det er langt flere som anmelder vold mot tjenestemann enn før. Samtidig er det lite som tyder på at volden har blitt grovere enn tidligere. Når det gjelder omfanget av volden, er det dokumentert at politiet er en av de mest utsatte yrkesgruppene, men det er vanskelig å påvise en eventuell endring fra tidligere år.¹⁰⁵

Bevæpningsutvalget gikk deretter over til å evaluere og vurdere perioden med midlertidig bevæpning, inkludert en vurdering av hvilken påvirkning bevæpningen kan ha hatt på politiets oppdragsløsning og møtet med publikum. Om dette oppsummerer utvalget følgende:

Utvalget har et klart inntrykk av at det operative politiet generelt mener den midlertidige bevæpningen fungerte godt og at den ikke bidro til å skape avstand til publikum. Intervju med ulike grupper i befolkningen har imidlertid gitt et nyansert bilde. Det har fremkommet at mange var generelt negativt innstilt til bevæpning av politiet og flere opplevde at terskelen for å ta direkte kontakt med politiet økte etter at politiet ble bevæpnet.¹⁰⁶

I vurderingen la utvalget vekt på en masteroppgave av Helstad og Ingjer fra 2016, hvor det ble gjort seks fokusgruppeintervjuer av operativt politi og forskjellige befolkningsgrupper. Helstad og Ingjer gjennomførte også en egen studie på oppdrag fra Bevæpningsutvalget, som også ble tillagt vekt. Studien tok sikte på å vise variasjonen i argumenter for og imot bevæpning. Rapporten fra studien ble i sin helhet vedlagt utredningen.¹⁰⁷

På bakgrunn av utvalgets utredning og vurderinger, anbefalte flertallet en videreføring av dagens ordning med et ordinært ubevæpnet politi som medbringer en- og tohåndsvåpen i kjøretøy, såkalt fremskutt lagring.¹⁰⁸ Utvalgets mindretall, medlemmet Snortheimsmoen, foreslo en bevæpningsmodell med uladd våpen på tjenesteperson.¹⁰⁹ Medlemmet Snortheimsmoen sa seg enig i utvalgets vurderinger, men la større vekt på at politiet må være forberedt på det uforutsigbare. Flertallet vurderte på sin side dagens modell som en unik og god bevæpningsordning, som sikrer at publikum møter et ubevæpnet politi i ordinær tjeneste, samtidig som politiet raskt kan bevæpne seg ved behov. Flertallet la til grunn at det ikke finnes et dokumentert behov for endring av dagens modell i kriminalitets- og samfunnsutviklingen eller trusselbildet.¹¹⁰ Utvalget vurderte også andre modeller, inkludert generell bevæpning med enhåndsvåpen i ordinær tjeneste, og spørsmål om eventuell differensiering, enten geografisk, mellom ulike kategorier innsatspersonell eller utfra tjenestens art. Utvalget konkluderte med å ikke anbefale noen fast differensiering, med mindre det skulle foreligge en trusselvurdering som gjør en slik modell midlertidig nødvendig.¹¹¹

¹⁰⁴ *ibid.* kapittel 6.6.1.6.

¹⁰⁵ *ibid.* kapittel 6.8.

¹⁰⁶ *ibid.* kapittel 1.

¹⁰⁷ *ibid.* vedlegg 1.

¹⁰⁸ *ibid.* kapittel 9.22.

¹⁰⁹ *l.c.*

¹¹⁰ *l.c.*

¹¹¹ *ibid.* kapittel 1.

Bevæpningsutvalget la også frem forslag om et prøveprosjekt med elektrosjokkvåpen. Dette har blitt fulgt opp, se nærmere omtale i kapittel 7.12.

På bakgrunn av nevnte redegjørelser og vurderinger anbefalte utvalget følgende:

- En videreføring av dagens ordning med et ordinært ubevæpnet politi som medbringer en- og tohåndsvåpen i kjøretøy, såkalt fremskutt lagring. Dette var flertallets anbefaling. Mindretallet Snortheimsmoen anbefalte en bevæpningsmodell med uladd våpen på tjenesteperson.
- Elektrosjokkvåpen skal utprøves i en prøveperiode.
- Politidistriktenes operative kapasitet styrkes i form av en økning i antall tilgjengelige og responderende politipatruljer.
- Politiets bruk av makt registreres systematisk, herunder ved at det utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne. Oversikten bør offentliggjøres regelmessig, og innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring.
- Systematisk evaluering av situasjoner der politiet har benyttet skytevåpen i tjeneste.
- Politiet bør ha kunnskap og ferdigheter som gir trygghet i håndteringen av psykiske ustabile personer, slik at det sikres forholdsmessighet i maktbruk.
- I samarbeid med fagmiljøer i helsetjenesten bør det utredes om, og eventuelt hvordan, utdanning og vedlikeholdstrening i politiet kan styrkes når det kommer til håndteringen av psykisk ustabile personer.
- Det utarbeides egne analyser av politiets bruk av makt i oppdrag som involverer psykisk syke eller ustabile personer.
- Politiet får på plass system og kvalitetssikrende rutiner for innrapportering av vold og trusler mot tjenesteperson.
- Som hovedregel skal det være patruljerende politi på hovedflyplassen.
- Politiets tilgang til forhåndslagret våpen forbedres der dette er nødvendig, som på flyplasser. Dette var flertallets anbefaling. Mindretallet Snortheimsmoen anbefalte bevæpningsmodell med uladd våpen på tjenesteperson.
- Ved en eventuell fremtidig situasjon med behov for midlertidig bevæpning, skal det praktiseres krav om bevæpningsbeslutning for det enkelte oppdrag, med de unntak som våpeninstruksen fastsetter.
- De sentrale kriteriene for bruk av skytevåpen bør nedfelles i politiloven.¹¹²

6.2 Utvalgets vurdering

Det følger av Maktmiddelutvalgets mandat at arbeidet «skal bygge videre på NOU 2017:9 Politi og bevæpning». Som nevnt i kapittel 2.3 har Maktmiddelutvalget tolket dette slik at det skal tas utgangspunkt i utredningen og de vurderinger og konklusjoner som er gjort der, men at det også er rom for å utfordre Bevæpningsutvalgets vurderinger og konklusjoner, hvis det nye kunnskapsgrunnlaget gir grunn til dette.

Overordnet er Maktmiddelutvalget enig med Bevæpningsutvalget i at prinsippene om «legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet» bør være retningsgivende for politiets maktmiddelbruk, samt spørsmålet om hvilke maktmidler politiet skal ha tilgang til.

¹¹² I.c.

Det følger ikke av mandatet at Maktmiddelutvalget skal evaluere hvordan og i hvilken grad Bevæpningsutvalgets anbefalinger har blitt fulgt opp. Da samtlige anbefalinger også er relevante for Maktmiddelutvalgets vurderinger, har utvalget likevel valgt å se nærmere på hva som har blitt fulgt opp, og på hva som fortsatt bør følges opp.

Maktmiddelutvalget registrerer at mange av anbefalingene til Bevæpningsutvalget er fulgt opp av Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektorat siden 2017. Ordningen med fremskutt lagring ble videreført (se omtale i kapittel 4.3), elektrosjokkvåpen er prøvd ut (se omtale i kapittel 7.12), det er innført punktbevæpning på Oslo lufthavn (se omtale i kapittel 7.3.1), politiet har fått på plass system og kvalitetssikrende rutiner for innrapportering av vold og trusler mot tjenesteperson (Synergi), de sentrale kriteriene for bruk av skytevåpen er nedfelt i politiloven (se omtale i kapittel 4.2.2), og hovedregelen er at det fortsatt stilles krav om bevæpningsbeslutning for det enkelte oppdrag også i perioder med midlertidig bevæpning (se omtale i kapittel 4.3.5).

Maktmiddelutvalget registrerer imidlertid også at enkelte av anbefalingene bare delvis er fulgt opp. Som det fremgår av kapittel 5.9 er det igangsatt et arbeid med systematisk registrering av maktmiddelbruk. Etter utvalgets syn er det fortsatt store mangler ved denne ordningen, og det er nødvendig med et forbedret arbeid med registrering, se utvalgets vurdering av dette i kapittel 7.2.3 og 10.7. Det foreligger heller ingen årlig, offentlig rapport om maktmiddelbruk per 1. september 2022. Se nærmere omtale av dette i kapittel 10.7. Etter det utvalget kjenner til, foretas det i en viss grad evalueringer av situasjoner der politiet har brukt skytevåpen, men etter utvalgets syn har etaten fortsatt et forbedringspotensial her, se omtale i kapittel 5.7. Det er tilsynelatende også gjort et arbeid for å øke kunnskapen og ferdighetene i håndteringen av psykisk syke og ustabile personer. Som det fremgår av kapittel 5.11 og 10.9, virker dagens tilnærming imidlertid noe fragmentarisk, og utvalget ser at det fortsatt er potensial for forbedring. Maktmiddelutvalget har også sett tilsvarende forbedringspotensial i vedlikeholdstreningen, og etter utvalgets syn bør dette sees i sammenheng, se nærmere om dette i kapittel 10.6. Etter det utvalget kjenner til gjøres det per 1. september 2022 heller ikke egne analyser av politiets bruk av makt mot psykisk syke og andre ustabile personer, slik Bevæpningsutvalget anbefalte. Når det gjelder politiets operative kapasitet i form av antall tilgjengelige og responderende patruljer, har ikke utvalget hatt kapasitet til å undersøke i hvilken grad dette er fulgt opp.

På den bakgrunn ønsker utvalget å stille seg bak følgende anbefalinger fra NOU 2017:9, som ikke er fulgt opp på et tilfredsstillende nivå fra 2017 og frem til i dag:

- Politiets bruk av makt registreres systematisk, herunder ved at det utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne. Oversikten bør offentliggjøres regelmessig, og innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring.
- Systematisk evaluering av situasjoner der politiet har benyttet skytevåpen i tjeneste.
- Politiet bør ha kunnskap og ferdigheter som gir trygghet i håndteringen av psykiske ustabile personer, slik at det sikres forholdsmessighet i maktbruk
- I samarbeid med fagmiljøer i helsetjenesten bør det utredes om, og eventuelt hvordan, utdanning og vedlikeholdstrening i politiet kan styrkes når det kommer til håndteringen av psykisk ustabile personer.
- Det utarbeides egne analyser av politiets bruk av makt i oppdrag som involverer psykisk syke eller ustabile personer.

Nytt kunnskapsgrunnlag

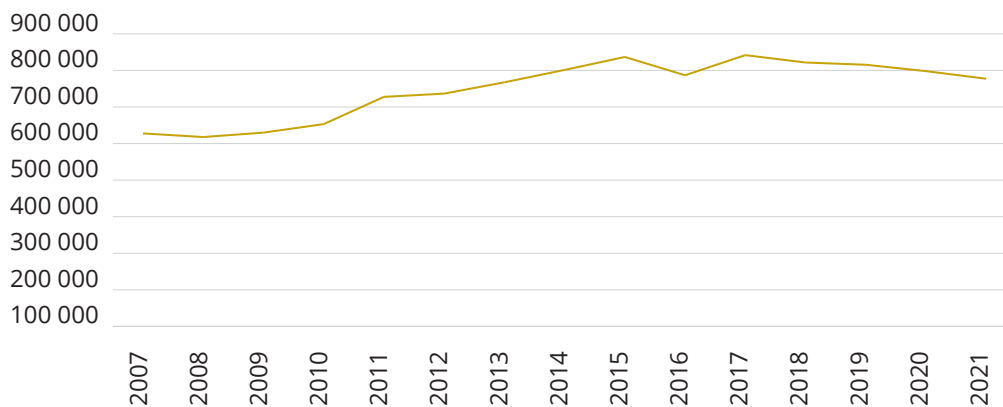
7.1 Innledning

Det følger av mandatet at kunnskapsgrunnlaget om politiets bruk av maktmidler skal oppdateres, at arbeidet skal bygge videre på NOU 2017:9, og at det derfor avgrenses til perioden fra 2017 til og med 2021. I dette kapittelet gjøres det rede for nytt kunnskapsgrunnlag. Utvalget har tatt utgangspunkt i NOU 2017:9 og har forsøkt å innhente kunnskapsgrunnlag fra tilsvarende kilder som Bevæpningsutvalget. Utvalget har i tillegg forsøkt å hente inn annen relevant kunnskap, inklusive ny forskning på området. Utvalgsleder har i tillegg gjennomført to egne spørreundersøkelser, som også er omtalt her. Kunnskapsgrunnlaget som er omtalt i dette kapittelet utgjør de sentrale referanserammene for utvalgets anbefalinger. Som det fremgår av dette kapittelet, har utvalget valgt ikke bare å se hen til oppdatert kunnskapsgrunnlag fra 2017 til og med 2021, men også relevant kunnskapsgrunnlag fra 2022, og enkelte andre sentrale funn fra før 2017.

7.2 Statistikk om politiets maktmiddelbruk

7.2.1 Statistikk om bruk av skytevåpen

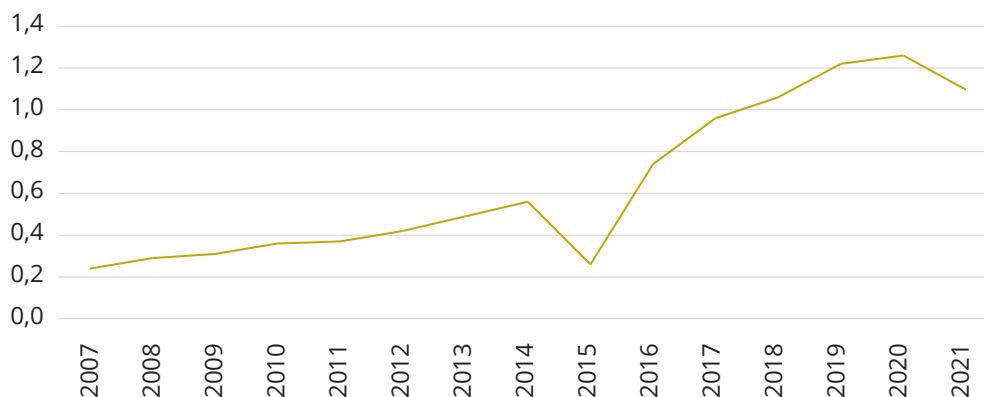
I et statistikknotat utgitt 11. mars 2022 har Politidirektoratet delt informasjon om i hvilket omfang det er registrert at det norske politiet benyttet skytevåpen som maktmiddel i perioden 2009 – 2021, samt antall personer som ble skadet eller døde som følge av at politiet brukte skytevåpen. Selv om mandatet ber om en oppdatering av kunnskapsgrunnlaget etter 2017, har utvalget likevel funnet det hensiktsmessig å presentere statistikk fra tidligere år, da den longitudinelle endringen i politiets maktmiddelbruk er av betydning. Antall oppdrag totalt fremgår av figur 3. Utvalget har valgt å supplere tallene fra statistikknotatet med tall utvalget har fått oversendt fra Politidirektoratet



Figur 3. Antall registrerte oppdrag i politioperativt register (PO) i perioden 2007–2021

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Innledningsvis i statistikknotatet fremgår det en oversikt over hvordan andelen registrerte oppdrag med bevæpning har endret seg fra 2007 og frem til i dag, illustrert i figur 4.¹¹³ Figuren viser at andelen registrerte bevæpnede oppdrag var forholdsvis stabil på 0,3 % frem til 2015, men at denne andelen økte til omkring 1,2 % i 2020, før den sank til nærmere 1 % i 2021.



Figur 4. Antall oppdrag i prosent med bevæpning, av oppdragene som er registrert i politioperativt register (PO) i perioden 2007–2021

Kilde: Politidirektoratet (2022).

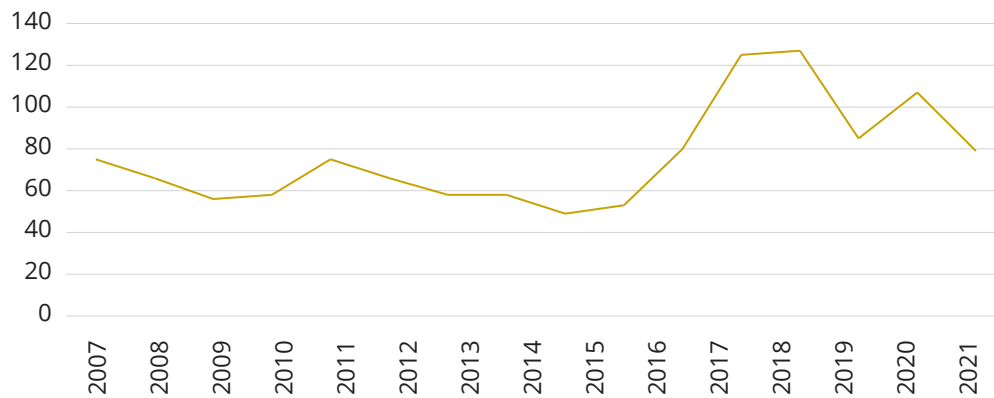
I situasjoner som krever umiddelbar innsats kan politiet bevæpne seg uten å innhente bevæpningsordre fra operasjonsleder, se omtale av våpeninstruksens regler i kapittel 4.3.2. Ifølge tall utvalget har fått fra Politidirektoratet ble det registrert fem tilfeller av egenbevæpning i 2017, og tre per år i 2018, 2019 og 2020, mens det i 2021 var fire tilfeller. Samtlige registrerte egenbevæpninger endte med at det enten ble truet med eller brukt skytevåpen i oppdraget. I to av de registrerte tilfellene ble det løsnet varselskudd, mens i det to andre tilfeller ble avfyrt rettet skudd.

Utvalget har sammenstilt totalt antall bevæpningsoppdrag og antall bevæpnede hasteoppdrag, på bakgrunn av tall utvalget har fått tilsendt fra Politidirektoratet. Med hasteoppdrag menes oppdrag som gis høyeste prioritet og hvor responstid vurderes å ha stor betydning. Gjennomsnittstall for femårsperioden viser at av totalt 9070,4 årlige bevæpningsoppdrag er 1959,4 oppdrag i kategorien hasteoppdrag. Dette tilsvarer 21,44 %.

Statistikknotatet om politiets bruk av skytevåpen inneholder også en oversikt over antall registrerte oppdrag hvor politiet har truet med å bruke skytevåpen ved å rette skytevåpen mot en eller flere personer, og/eller har truet verbalt med at skytevåpen ville kunne bli brukt, i perioden 2006–2021 (figur 5).¹¹⁴ Figur 5 viser at frem til 2015 var denne andelen forholdsvis stabil på mellom 50–75 oppdrag i året, men at antallet registreringer av slike oppdrag steg til omkring 125 i årene 2017–2018, for deretter å synke. I 2021 var det 80 registrerte episoder hvor politiet truet med bruk av skytevåpen slik det er beskrevet over.

¹¹³ Politidirektoratet (2022) side 2.

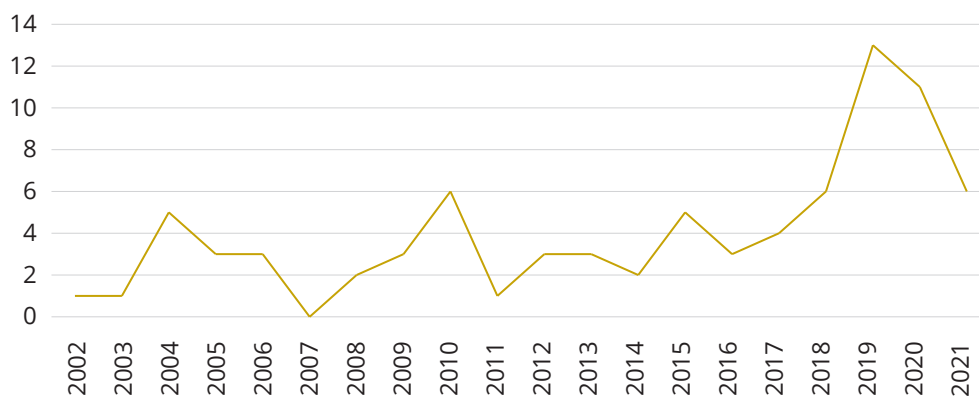
¹¹⁴ ibid. side 4.



Figur 5. Antall oppdrag politiet truet med bruk av skytevåpen ved å rette skytevåpen mot en eller flere personer og/eller å truet verbalt med at skytevåpen kunne bli brukt, i perioden 2006 til 2021

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Antall registrerte varselskudd og/eller rettede skudd mot person eller objekt i perioden 2002 til 2021, fremgår også av statistikknotatet og er fremstilt i figur 6.¹¹⁵ Figuren viser at i perioden 2002 til 2018 varierte hyppigheten av slike registrerte skudd med mellom 0 og 6 ganger i året. I årene 2019 og 2020 er det imidlertid registrert henholdsvis 13 og 11 avfyrte skudd. I 2021 sank antallet til 6 skudd.



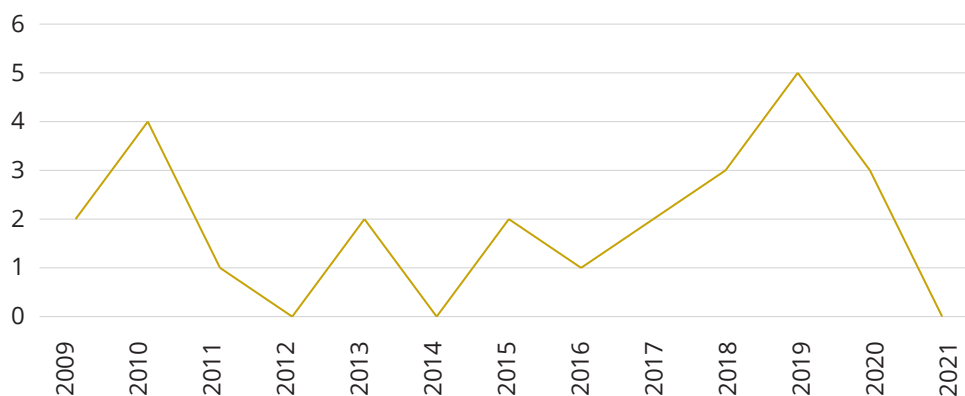
Figur 6. Antall ganger politiet avfyrte varselskudd og/eller rettede skudd mot en eller flere personer i perioden 2002–2021

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Antall skadde som følge av politiets skudd i perioden 2002 til 2021, fremgår av figur 7.¹¹⁶ Figuren viser at i perioden 2009 til 2021 er det registrert at mellom 0 og 5 personer ble skadet hvert år som følge av politiets skudd, uten at det er en spesiell tendens verken i økende eller i synkende retning.

¹¹⁵ Ibid. side 5.

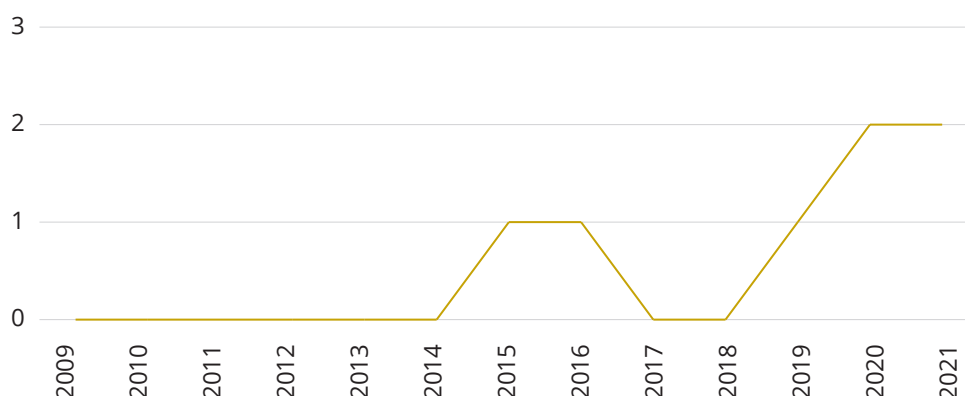
¹¹⁶ I.c.



Figur 7. Antall skadde som følge av politiets skudd per år i perioden 2009 til 2021

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Antall drepte som følge av politiets skudd i perioden 2009 til 2021, fremgår av figur 8.¹¹⁷ Tallene er også hentet fra nevnte statistikknotat. Figuren viser at de fleste årene mellom 2009 og 2021 var det ingen døde som følge av politiets skudd. I 2015, 2016 og 2019 døde én person hvert år som følge av politiets skudd, mens to personer døde i henholdsvis 2020 og 2021.

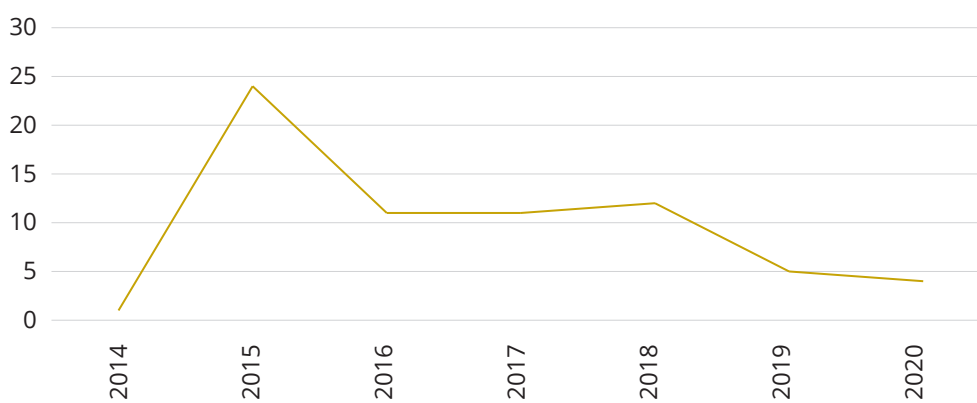


Figur 8. Antall døde som følge av politiets skudd

Kilde: Politidirektoratet (2022).

I brev 16. november 2021 fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet er det redegjort for antall vådeskudd/utilsiktede avfyringer i perioden 2014 til 2020. Statistikken er gjengitt i figur 9. Figuren viser at antall vådeskudd har variert mellom ett i året (2014) til 24 i året (2015). Etter en periode med et forholdsvis høyt antall vådeskudd i perioden 2015–2019, har antall vådeskudd ligget på mellom 4 og 12 i året de tre siste årene.

¹¹⁷ l.c.



Figur 9. Antall vådeskudd utløst av politiet per år

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Politidirektoratet har bemerket overfor utvalget «Politidistriktenes innrapporteringer gir imidlertid ikke grunnlag for å anta at politiet hadde en lavere terskel for å bruke skytevåpen i 2019–2020 enn tidligere år. Det er heller ingen indikasjoner på at terskelen for å benytte skytevåpen ble endret i perioder med midlertidig bevæpning». Heller ikke de innrapporterte tallene om politiets trusler om bruk av skytevåpen, gir ifølge Politidirektoratet grunnlag for å anta at man hadde en lavere terskel i 2017, 2018 og 2020. Direktoratet har videre opplyst at «Det rapporteres om få uønskede hendelser i forbindelse med håndtering av våpen fra periodene».

7.2.2 Statistikk om bruk av andre maktmidler

Som det fremgår av kapittel 7.2.1, sitter Politidirektoratet på relativt detaljerte tall om politiets bruk av skytevåpen. Politidirektoratet har derimot ikke offentliggjort tilsvarende tall om bruk av de øvrige maktmidlene, som for eksempel teleskopbatong og pepperspray. Utvalget har derfor måtte se til andre kilder for å forsøke å finne oppdaterte tall om dette.

Som det fremgår av kapittel 7.12, ble prøveperioden med elektrosjokkvåpen evaluert av både Politidirektoratet og Umeå universitet (den svenske politihøgskolen). I evalueringsrapporten til Umeå universitet er det gjengitt noe statistikk over politiets bruk av de øvrige maktmidlene.¹¹⁸ I den nevnte studien ble det blant annet spurt om hvilke kategorier av makt de 263 personene som var utstyrt med de ulike maktmidlene (også elektrosjokkvåpen) benyttet mest i sin tjeneste i 2020, i løpet av det siste halve året. Konkrete tall er ikke belyst i rapporten, men ut fra gjennomsnittstallene når det gjelder de åtte maktformene de benyttet mest, kan man tolke disse slik at verbale kommunikasjonsteknikker ble utført mest (mer enn 10 ganger), verbal makt og håndjernpåsett ble utført 5–9 ganger, pågripelsesteknikker 2–4 ganger, trusler med bruk av elektrosjokkvåpen, siktet på person med elektrosjokkvåpen, siktet på noen med laserfunksjon ble utført én gang, og trussel med bruk av elektrosjokkvåpen mens man sikter med våpenet, ble alle utført én gang hver i løpet av de siste seks månedene. Utvalget registrerer at det fremgår av tallene at når tjenestepersonene var utstyrt med elektrosjokkvåpen, ble trusler eller bruk av henholdsvis pepperspray og teleskopbatong benyttet i mindre grad enn elektrosjokkvåpen. Utvalget har imidlertid merket seg at forfatterne av rapporten presenterer aritmetisk

¹¹⁸ Hansson, Inzunza og Doohan (2021) side 16 mv.

gjennomsnittsmål av variabler på ordinalnivå, og bemerker at det ikke er uproblematisk å gjøre slike tolkninger.

I fravær av tilfredsstillende oversikter over politiets bruk av øvrige maktmidler enn skytevåpen, og det heller ikke er utført andre studier om dette, valgte utvalgsleder å gjennomføre en egen spørreundersøkelse for å belyse problemområdet. Disse upubliserte dataene av 143 tjenestepersoners svar viser at 86 % var for generell bevæpning, og 6 % var mot bevæpning. Dette samsvarer langt på vei med resultatene fra Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning, som omtalt i kapittel 7.14.2. I så måte kan det argumenteres for at tallene fra utvalgsleders spørreundersøkelse vil kunne være representative for tjenestepersoner i norsk politi. Tjenestepersonene som har besvart utvalgsleders spørreundersøkelse hadde i gjennomsnitt 12 års erfaring etter Politihøgskolen (standardavvik 7,6). Disse tjenestepersonene oppga gjennomsnittlig å ha truet med å bruke pepperspray 0,8 ganger, og brukt pepperspray 0,2 ganger siste 12 måneder og truet med å bruke teleskopbatong 0,2 ganger siste 12 måneder. På spørsmål om i hvor mange prosent av oppdrag hvor barn (under 18 år) var direkte involvert, ved at maktmidler (med maktmidler menes her teleskopbatong/pepperspray og oppover på maktpyramiden – ikke bruk av håndjern) måtte brukes, gjaldt dette i 5,3 % av oppdragene, men det var store variasjoner i svarene.

7.2.3 Utvalgets vurdering

Det har vært sentralt for utvalget å vurdere om periodene med bevæpning, som omtalt i kapittel 7.3.1, kan sies å ha hatt en innvirkning på politiets bruk av skytevåpen og maktmidler generelt. Av figur 1 til 7 kan det tolkes at politiet har hatt flere oppdrag hvor de har vært bevæpnet etter 2015, og at de oftere har truet med bruk av våpen i denne perioden. Politiet har også avfyrt flere varselskudd og/eller rettede skudd mot en eller flere personer eller objekter i samme periode. Om vi ser bort fra året 2015, er også antall vådeskudd høyere. Det er grunn til å tro at dette kan henge sammen med flere perioder med midlertidig bevæpning.

Siden 2017 har politiet skutt og drept fem personer. Utvalget har sett nærmere på samtlige av sakene, primært ved en studie av Spesialenhetens påtalevedtak, se omtale i kapittel 7.10, men også gjennom samtaler med involverte tjenestepersoner. Utvalget har med bekymring registrert at samtlige av personene som er skutt og drept har blitt omtalt som psykisk syke, og at tre av fem hendelser ble initiert med bistandsanmodning fra helsevesenet.

Som det går frem av figur 8, ble ingen skutt og drept av politiet i perioden 2009 til 2014. Siden 2017 har fem blitt skutt og drept. Etter utvalgets syn innebærer dette en økning som gir grunn til bekymring. Utvalget ønsker å understreke at man ikke kan underdrive viktigheten av såpass små tall når det er snakk om tap av menneskeliv. Samtidig ønsker utvalget å påpeke at tallene i seg selv er lave, noe som bidrar til å forklare stor variasjon fra år til år. At tallene er såpass lave gjør det også vanskelig å si noe sikkert om utvikling år for år, eller om eventuelle årsakssammenhenger med bevæpning. Sistnevnte understrekes for eksempel av at ingen ble skutt og drept i 2017 og 2018, som er årene hvor det ble truet flest ganger med skytevåpen. At antallet skutte og drepte går opp, og at samtlige av disse har psykiatrihistorikk, se nærmere omtale i kapittel 7.10, gir imidlertid likevel grunn til å stille spørsmål om man er vitne til en negativ utvikling. Utvalget bemerker for øvrig at kun én av fem av de beskrevne hendelsene i kapittel 7.10, fant sted i perioder med midlertidig bevæpning. Periodene er nærmere beskrevet i kapittel 7.3.

Det er liten tvil om at politiet sitter på langt bedre statistikk om bruk av skytevåpen enn andre maktmidler. Utvalget er generelt av den oppfatning at registreringen

av bruk av skytevåpen er god, men det er en åpenbar svakhet ved dagens system at registreringen av annen maktmiddelbruk er svært mangelfull. Politidirektoratet har ikke kunnet dele oppdaterte tall om dette med utvalget, og utvalgsleder så det derfor nødvendig å gjennomføre en egen spørreundersøkelse om temaet. Etter utvalgets syn har politiet et stort forbedringspotensial når det kommer til registrering av slik maktmiddelbruk, samt formidlingen av resultatene av slik registrering. Her kan det hentes inspirasjon fra flere land, inkludert Sverige, Danmark og Storbritannia. Etter utvalgets syn er god registrering og rapportering av maktmiddelbruk helt nødvendig for å gjøre kvalifiserte vurderinger av de forskjellige maktmidlene sett opp mot hverandre. Statistikken vil kunne gi gode argumenter for eller mot hensiktsmessigheten av de forskjellige midlene, og vil gi grunnlag for erfaringslæring, samt for å diskutere hvilken funksjon de enkelte midlene bør ha.

Når det kommer til de konkrete resultatene fra utvalgsleders spørreundersøkelse, bemerker utvalget at bruken av både pepperspray og batong fremstår som svært lav. Dette er maktmidler som, sammen med skytevåpen, benyttes svært sjelden. Når det gjelder svarene om involveringen av barn i hendelser hvor maktmidler er benyttet, er tallet høyt nok til å understreke viktigheten av kompetanse og særlige vurderinger når politiet møter barn.

På bakgrunn av vurderingene har utvalget følgende anbefaling:

- I likhet med Bevæpningsutvalget anbefaler Maktmiddelutvalget at politiets bruk av makt registreres systematisk, herunder ved at det utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne. Oversikten bør offentliggjøres regelmessig, og innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring.

7.3 Perioder med bevæpning fra 2017 til 2022

7.3.1 Bevæpningsperiodene

I dette kapitlet gjøres det rede for perioder med bevæpning siden 1. januar 2017. I NOU 2017:9 gjorde Bevæpningsutvalget grundig rede for periodene med bevæpning forut for 2017, herunder perioden med midlertidig bevæpning som varte fra 25. november 2014 til 3. februar 2016¹¹⁹. Som det fremgår av kapittel 4.3, kan norsk politi bevæpne seg etter fire forskjellige hjemler:

- Oppdragsbevæpning (våpeninstruksen § 3-2 første ledd),
- Midlertidig bevæpning (våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd),
- Punktbevæpning (våpeninstruksen § 3-2 fjerde ledd), og
- Områdebevæpning (våpeninstruksen § 3-2 femte ledd).

Det store flertallet av bevæpningsbeslutninger gjøres som oppdragsbevæpning, se kapittel 7.2.1. Det er i utgangspunktet operasjonsleder eller politisjef som treffer beslutning om slik bevæpning, men beslutning kan også tas av den enkelte tjenesteperson dersom vilkårene for dette er oppfylt, se omtale av dette i kapittel 4.3.2. I perioden 1. januar 2017 til 1. oktober 2022 har Politidirektøren besluttet oppdragsbevæpning i følgende tilfeller:

¹¹⁹ NOU 2017:9 side 130 mv.

Tabell 3. Perioder med oppdragsbevæpning besluttet av Politidirektoratet fra 1. januar 2018 til 1. oktober 2022

Dato	Omfang	Begrunnelse	Varighet
17.5.2018	Alle politidistrikt	Nasjonaldagen	1 dag
17.5.2019	Alle politidistrikt	Nasjonaldagen	1 dag
11.08.2019	Alle politidistrikt	Alvorlig hendelse i Bærum	1 dag
4.11.2020 – 26.11.2020	Alle politidistrikt (gikk deretter over til midlertidig bevæpning)	Skjerpet trussel	22 dager
19.7.2021 – 24.7.2021	Alle politidistrikt	Skjerpet trussel ved 22/7-markering og Id-al Adha	5 dager
13.10.2021 – 22.10.2021	Alle politidistrikt	Alvorlig hendelse på Kongsberg	9 dager
09.11.2021 – 10.11.2021	Alle politidistrikt	Alvorlig hendelse i Oslo/ Bislett	1 dag
17.5.2022	Alle politidistrikt	Nasjonaldagen	1 dag
25.6.2022– 20.7.2022	Alle politidistrikt (gikk deretter over til midlertidig bevæpning)	Alvorlig hendelse i Oslo/ London pub	26 dager

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Midlertidig bevæpning besluttet av Politidirektoratet etter samtykke fra departementet. I perioden 1. januar 2017 til 1. oktober 2022 har slik bevæpning blitt besluttet fire ganger.

Tabell 4. Perioder med midlertidig bevæpning fra 1. januar 2017 til 1. oktober 2022

Dato	Omfang	Begrunnelse	Varighet
8.11.2017 – 20.9.2018	Øst politidistrikt ved Oslo lufthavn Gardermoen (gikk deretter over til punktbevæpning)	Trusselbilde hovedflyplass	10 måneder og 12 dager
14.6.2018 – 13.3.2020	Oslo politidistrikt/enkelte patroljer i sentrale deler av Oslo sentrum (deretter avsluttet)	Trusselbilde Oslo sentrum	1 år og 9 måneder
26.11.2020 – 21.6.2021	Alle politidistrikt (etter oppdragsbevæpning i tre uker)	Skjerpet trussel	6 måneder og 25 dager
20.7.2022– 1.10.2022	Alle politidistrikter (etter opp- dragsbevæpning i tre uker)	Skjerpet trussel	2 måneder og 12 dager

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Punktbevæpning ble innført 1. juli 2018, etter forslag fra Bevæpningsutvalget. Slik bevæpning besluttet også av Politidirektoratet etter samtykke fra departementet. Siden 1. juli 2018 er det besluttet punktbevæpning på to steder, hvor bevæpningsbeslutningen fortsatt gjelder.

Tabell 5. Perioder med punktbevæpning fra 1. september 2018 til 20. oktober 2022

Dato	Omfang	Begrunnelse	Varighet
Fra 20.9.2018 ->	Øst politidistrikt ved Oslo lufthavn Gardermoen	Sårbart objekt som hovedflyplass	4 år og 1 mnd
Fra 11.6.2020 ->	Vest politidistrikt ved Bergen lufthavn Flesland	Sårbart objekt som stor flyplass	2 år og 4 mnd

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Som det fremgår av kapittel 4.3.1, ble ordningen med såkalt områdebevæpning innført 1. februar 2020. Slik bevæpning besluttet også av Politidirektoratet etter samtykke fra departementet. Siden ordningen ble innført, er ikke hjemmelen blitt benyttet.

Det fremgår av oversikten ovenfor at Politidirektoratet har besluttet oppdragsbevæpning av alle politidistrikt ni ganger siden 2017. Siden 2017 har direktoratet, etter samtykke fra departementet, besluttet midlertidig bevæpning fire ganger. To av disse innebar bevæpning av alle politidistrikt, mens de to andre gjaldt indre del av Oslo sentrum og for Øst politidistrikt i den første perioden med bevæpning på Oslo lufthavn Gardermoen (før hjemmelen for punktbevæpning trådte i kraft). Dette er bevæpninger som har blitt revurdert og forlenget hver åttende uke.

Siden 2017, og frem til 1. oktober 2022, har samtlige politidistrikt vært midlertidig bevæpnet i til sammen 9 måneder og 7 dager. Dersom man legger til de nasjonale oppdragsbevæpningene, har politiet i samtlige politidistrikt vært bevæpnet i ca. ett år til sammen siden 1. januar 2017 (en periode på fem år og 10 måneder).

I Oslo sentrum har politiet vært bevæpnet i til sammen 2 år og 6 måneder siden 1. januar 2017. Dersom man ser perioden fra 2014 og frem til i dag under ett, har politiet nasjonalt vært midlertidig bevæpnet i til sammen 1 år og 11 måneder. Dersom man legger til de nasjonale oppdragsbevæpningene, har politiet i samtlige politidistrikt vært bevæpnet i ca. to år og to måneder i denne perioden.

7.3.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering danner de omtalte periodene med bevæpning et erfaringsgrunnlag med relevans for spørsmålet om politiet bør være generelt bevæpnet eller ikke, særlig fordi periodene skiller seg fra ordinær, kortvarig oppdragsbevæpning ved at politiet har båret våpen til daglig i lengre perioder. Både publikum, politi og andre aktører har dermed opparbeidet seg en viss erfaring med denne typen bevæpning, i alle fall sammenlignet med situasjonen forut for den midlertidige bevæpningen som varte fra slutten av 2014 til starten av 2016. At erfaringsgrunnlaget er såpass betydelig, gir grunn til å hevde at erfaringer, forskning og statistikk fra perioden bør tillegges vekt. Dette være seg politidistriktenes erfaringer, som omtalt i kapittel 7.9, Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning, som omtalt i kapittel 7.14, eller statistikk om bruk av skytevåpen, som omtalt i kapittel 7.2.1. Utvalget ønsker imidlertid samtidig å bemerke at selv om periodene gir et viktig erfaringsgrunnlag, kan det ikke på bakgrunn av perioder med midlertidige bevæpninger trekkes sikre konklusjoner om hvilken effekt generell bevæpning vil få. Selv om midlertidig bevæpning i det vesentlige har et tilsvarende uttrykk utad som generell bevæpning, vil det være nyanser mellom de to modellene, både når det kommer til politiets rutiner og antagelig også befolkningens bevissthet og oppfatning. Dette er viktig å ta med

seg når det trekkes slutninger fra erfaringene fra periodene med midlertidig bevæpning i diskusjonen av om politiet bør være generelt bevæpnet eller ikke, se kapittel 9.2 og 9.3.

7.4 Responstid

7.4.1 Tall fra NOU 2017:9

Etter anbefaling fra 22. juli-kommisjonen, Politianalysen og senere utredning av Politidirektoratet, ble det fra og med 2015 for første gang målt og stilt krav til responstid i politiet.¹²⁰ Det stilles kun krav til responstid i såkalte hasteoppdrag. Med hasteoppdrag menes ekstraordinære hendelser og/eller hendelser der liv er direkte truet eller det av andre grunner er påkrevet umiddelbar respons fra politiet.¹²¹ Bevæpningsutvalget innhentet Politidirektoratets resultater for politiets responstid for perioden 13. april 2016 til 31. desember 2016. Det totale antallet registrerte oppdrag i denne perioden var 539 199, og av disse ble 10 912 definert som hasteoppdrag. Hasteoppdragene utgjorde dermed kun 2 % av alle oppdrag.¹²² Det var bare mulig å måle responstid i 70 % av de registrerte hasteoppdragene. Den gjennomsnittlige responstiden for alle hasteoppdrag i perioden, uavhengig av tettstedskategori, var på 13,5 minutter. Den gjennomsnittlige responstiden i de største tettstedene var på 8,7 minutter (tettsteder med flere enn 20 000 innbyggere), på 14 minutter i de mellomste tettstedene (2000 – 19 999 innbyggere) og 21,4 minutter i de minste tettstedene og øvrige områder (mindre enn 2000 innbyggere). Responstiden omfatter her både operasjonssentraltid og klargjørings- og utrykningstid.¹²³ Den gjennomsnittlige tiden for alle hasteoppdrag fra en patrulje ble tildelt oppdraget til den var fremme på stedet (klargjørings- og utrykningstiden) var på 9,5 minutter. Av alle hasteoppdragene (10 083) var 829 med bevæpning (7,6 %). Ifølge Bevæpningsutvalget var den gjennomsnittlige responstiden for bevæpnede hasteoppdrag på 14,1 minutter. Bevæpningsutvalget fant dermed at de bevæpnede hasteoppdragene hadde noe lenger responstid enn der det ikke ble gitt bevæpning. Differansen var på 4,0 minutter på de minste stedene, 4,8 minutter på de mellomste stedene, og på 1,3 minutter på de største. Utvalget konkluderte imidlertid med at «datamaterialet ikke er egnet for å konkludere med hva som kan forklare forskjellen i responstid mellom ubevæpnede og bevæpnede oppdrag».¹²⁴

7.4.2 Oppdaterte tall

Maktmiddelutvalget har ikke hatt kapasitet til å studere oppdaterte tall om responstid like grundig som Bevæpningsutvalget. Maktmiddelutvalget har derfor måtte nøye seg med å vise til de oppdaterte tallene om politiets responstid som følger av politiets årsrapporter, samt Politidirektoratets notat om resultater fra politiets responstid og enkelte tall utvalget har fått oversendt av Politidirektoratet. Det fremgår av årsrapporten for 2021 at den gjennomsnittlige responstiden i hasteoppdrag var på 11 minutter i tettsteder med over 20 000 innbyggere, 19 minutter i tettsteder med mellom 2 000 og 19 999 innbyggere, og 29 minutter i tettsteder med under 2 000 innbyggere.¹²⁵ Det fremgår videre av årsrapporten for

¹²⁰ NOU 2017:9 side 83.

¹²¹ I.c.

¹²² I.c.

¹²³ Se forklaring av begrepene i NOU 2017:9 side 83.

¹²⁴ ibid. s. 84 og 85.

¹²⁵ Politidirektoratet (2022) side 13.

2021 at tallene har vært tilnærmet like siden 2017.¹²⁶ Det fremgår videre av notatet «Resultater politiets responstid 2021» at det ble registrert 16 660 hasteoppdrag av totalt 643 319 oppdrag som ble loggført i Politioperativt system (PO) i 2021.¹²⁷

Utvalget har i tillegg fått oversendt enkelte andre tall fra Politidirektoratet, inkludert tall over gjennomsnittlig utrykningstid i distriktene. Det er verdt å merke seg at dette er tall over utrykningstid, og ikke klargjøringstid og/ eller operasjonssentraltid. Direktoratet opplyser til utvalget at bevæpnede hasteoppdrag i Oslo politidistrikt i perioden 2017 til 2021 hadde en gjennomsnittlig utrykningstid på 4,89 minutter. Tilsvarende tall var for Innlandet politidistrikt 17,18 minutter, mens det for Trøndelag og Sør-Vest politidistrikt var henholdsvis 14,98 og 8,80 minutter. Utvalget har også fått tall over antall bevæpningsoppdrag sett opp mot antall hasteoppdrag i perioden 2017 til 2021. Tallene viser at av totalt 8518 bevæpningsoppdrag i 2021 var 1713 hasteoppdrag (20,11 %). Andelen hasteoppdrag har i perioden 2017 til 2021 vært relativt stabil. Tallene viser et gjennomsnitt i femårsperioden på 21,6 %.

Så vidt utvalget kjenner til finnes det få målinger av hvor lang tid bevæpningsprosedyren fra skrin i patruljebil tar for tjenestepersonene. Utvalget er imidlertid kjent med at Heieren og Meløy gjennomførte praktiske tester med tidtaking av bevæpning i forbindelse med sine masterstudier i 2018. Ifølge deres studie tok det testpatruljen 25 sekunder å bevæpne seg med enhåndsvåpen som var nedlåst i våpenskrin. Tiden ble startet og stoppet med testpersonene stående på utsiden av patruljebilen. Tidsforbruket ble målt til 45 sekunder da de samme tjenestepersonene startet og avsluttet i om lag 50–60 meters avstand fra kjøretøyet. Testene inkluderte ikke oppkledning i verneutstyr.¹²⁸

7.4.3 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering kan detaljerte responstidstall, og særlig tall over klargjørings- og utrykningstid, si noe om hvor mye tid tjenestepersoner har til rådighet fra de får tildelt oppdraget til de er fremme på stedet. Jo lengre tid politiet bruker på klargjøring og utrykning, jo mindre belastende vil bevæpningsprosedyren kunne være. Med lang klargjøring- og utrykningstid er det vanskelig å se for seg at bevæpningen fra skrin i patruljebilen utgjør en belastning, men med kort klargjørings- og utrykningstid vil saken kunne være en annen. Utvalget bemerker også at selv om bevæpningsprosedyren ikke vil utgjøre en belastning i enkelte situasjoner, vil den imidlertid i de aller fleste tilfeller utgjøre en forsinkelse som fører til forlenget responstid.

Responstidstallene utvalget har blitt forelagt er utelukkende gjennomsnittstall. Tallene forteller at politiet i gjennomsnitt bruker vesentlig lengre tid på å respondere i rurale strøk sammenlignet med urbane strøk, både når det gjelder responstid generelt og utrykningstid i bevæpnede oppdrag spesielt. Tallene gir dermed grunn til å hevde at i det store flertallet av hasteoppdrag i rurale strøk vil det være godt med tid for tjenestepersonene til å bevæpne seg uten at dette vil utgjøre en vesentlig belastning på oppdragsløsningen. Tilsvarende er det langt mindre tid til rådighet i urbane strøk. Tallene gir imidlertid ikke grunn til å si noe om hvor mange oppdrag, i både urbane og rurale strøk, som har så kort klargjøring- og utrykningstid at bevæpningsprosedyren kan utgjøre en negativ belastning. Dette er tall som ville vært av større interesse i vurderingen

¹²⁶ *ibid.* side 15.

¹²⁷ Politidirektoratet (2022) side 1.

¹²⁸ Heieren og Meløy (2018) side 23 og 25.

av bevæpningsmodellene, sammenlignet med gjennomsnittstallene som er presentert her.

7.5 Kriminalitetsutviklingen

7.5.1 Innledning

I NOU 2017:9 kapittel 6.2 til 6.4 er det gjort rede for «kriminalitetsfallet i den vestlige verden», «det norske kriminalitetsbildet» og «kriminalitetsutviklingen i politidistriktene – variasjon og likhet». I sin redegjørelse har Bevæpningsutvalget lagt vekt på flere kilder. Utvalget hentet bl.a. data fra SSB om statistikk over anmeldt kriminalitet, hvor det i tillegg til de generelle tallene ble fokusert på utviklingen innen utvalgte typer alvorlig kriminalitet. Det ble deretter sett hen til SSB sine offerundersøkelser og levekårsundersøkelser, samt NOVAs «ungdataundersøkelse» som inneholdt data om selvrapportert kriminalitet. Det ble til slutt lagt vekt på trendrapporter fra Kripas og fra de forskjellige distriktene.

I kapittel 6.7 har Bevæpningsutvalget beskrevet «vold i yrkeslivet, med fokus på politiet». Her er det blant annet sett hen til statistikk fra SSB om utviklingen i gjennomsnittlig straffeutmåling for vold mot offentlig tjenesteperson, avgjørelser fra Lovdata der vold mot offentlig tjenesteperson var en del av sakskomplekset eller hovedsak, samt SSBs levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø for politi og andre.

Maktmiddelutvalgets oppgave har vært å oppdatere dette kunnskapsgrunnlaget, og utvalget har derfor i all hovedsak valgt å se til tilsvarende kilder.

Maktmiddelutvalget har imidlertid sett det nødvendig også å se til noen andre kilder. Dette fordi de samme undersøkelsene og dataene ikke foreligger på samme måte i 2022 som i 2017. Av kapasitetshensyn har utvalget også valgt å ikke se hen til enkelte av kildene som Bevæpningsutvalget vurderte. I det følgende omtales derfor tall og fakta fra et utvalg kilder som samlet gir en oversikt over kriminalitetsutviklingen i Norge.

7.5.2 Politiets årsrapport for 2021

Politidirektoratet avgir årlig en årsrapport hvor det blant annet gjøres rede for kriminalitetsutviklingen og ventede kriminalitetsutfordringer. I årsrapporten for 2021 er det fremhevet at «den registrerte kriminaliteten er redusert siden starten av 2000-tallet», men at kriminalitetsbildet har endret seg «både når det gjelder hvilke lovbrudd befolkningen utsettes for og på hvilke arenaer kriminaliteten begås».¹²⁹ Ifølge Politidirektoratet påvirkes kriminalitetsutviklingen av «flere forhold i samfunnet, både nasjonalt og internasjonalt, og særlig antas den teknologiske utviklingen å ha stor påvirkning på kriminalitetsutviklingen».¹³⁰ Rapporten peker videre på at kriminaliteten i Norge også påvirkes av internasjonale trender, der kriminelle opererer over landegrensene, i nettverk og hvor skillet mellom statlige og ikke-statlige aktører er mer utydelig. Utfordringsbildet knyttet til beredskap og nasjonal sikkerhet ventes særlig å bli påvirket av fremtidig konfliktutvikling og forholdet mellom stormaktene USA, Russland og Kina, endringer i sosiale og økonomiske forhold, den teknologiske utviklingen og endringer i klima.¹³¹

¹²⁹ Politidirektoratet (2022) side 57.

¹³⁰ I.c.

¹³¹ I.c.

Rapporten peker det videre på at det er høye forventninger til politiets kriseberedskap og innsats. Ifølge Politidirektoratet har man over tid «sett en utvikling med økning i kriminalitet og saker som er mer komplekse, mer alvorlig og mer sammensatt». ¹³² Flere kriminalitetstrusler henger tett sammen, og mange av aktørene begår flere former for kriminalitet. Ifølge Politidirektoratet ser man også endringer i aktørbildet, med mer profesjonalisert og organisert kriminalitet. Stadig mer av kriminaliteten foregår i det digitale rom. Dreiningen mot økt digital kriminalitet og det digitale trusselbildet gjelder mange ulike typer kriminalitet. Samtidig har det vært en nedgang for flere typer tradisjonell kriminalitet som skjer i det fysiske rom. Rapporten påpeker videre at for å kunne gi gode og relevante tjenester, forventes det at politiet utvikler seg i takt med samfunnsutviklingen, samt endringer i innbyggernes og samarbeidsaktørers forventninger. Det fremheves videre at brukernes forventninger til offentlig sektor endrer seg når samfunnet endres. ¹³³

7.5.3 Tall fra STRASAK-rapporten for 2021 og SSB

Politidirektoratet utgir årlig en oversikt over anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling, kalt «STRASAK-rapporten». Rapporten for 2021 viser til en nedgang i de fleste anmeldte kriminalitetstyper, både sammenlignet med perioden 2016–2019 (total nedgang på 11,9%) og 2020 (nedgang på 7,2 prosent). ¹³⁴ Dette er i tråd med funnene i politiets årsrapport 2021, som omtalt ovenfor. Av STRASAK-rapporten fremgår det at anmeldte narkotikarelaterte lovbrudd skiller seg ut med en nedgang på omkring en tredel i denne perioden, mens anmeldte seksuallovbrudd skiller seg ut med en økning på 16,5 prosent siste år. ¹³⁵ I rapporten påpekes det imidlertid at covid-19 pandemien trolig har hatt en viss påvirkning på utviklingen. ¹³⁶ I rapporten fremheves det også at utviklingen henger nært sammen med færre registrerte narkotikalovbrudd og vinningslovbrudd. Nedgangen i narkotikaanmeldelsene gjelder særlig de minst alvorlige narkotikalovbruddene, mens nedgangen i anmeldte tyverier og annen vinningskriminalitet antas blant annet å ha sammenheng med mindre bruk av det offentlige rom og redusert reisevirksomhet under pandemien. Rapporten påpeker videre at anmeldte voldslovbrudd er markant redusert de siste to årene. ¹³⁷ Det er registrert nedgang for de fleste typer vold, men rapporten fremhever at det er betydelige mørketall innenfor begge disse kriminalitetsområdene. ¹³⁸ Den samlede utviklingen for grov kroppsskade og grov kroppsskade som ble anmeldt til politiet, er vesentlig redusert de siste to årene. ¹³⁹ Til sammen ble det registrert i overkant av 2000 slike voldslovbrudd i 2021. Dette er drøyt 21 prosent færre enn gjennomsnittet for den foregående femårsperioden. For anmeldelser av grov kroppsskade, som gjelder vold med betydelig skadefølge og hvor det i mange tilfeller er benyttet et våpen, viser rapporten til at nedgangen er spesielt stor i 2020 og 2021. Til sammen ble det registrert nesten 190 slike anmeldelser i 2021, noe som er drøyt 42 prosent færre enn det årlige gjennomsnittet for 2016–2020. ¹⁴⁰

¹³² I.c.

¹³³ I.c.

¹³⁴ Politidirektoratet (2022) side 4.

¹³⁵ I.c.

¹³⁶ I.c.

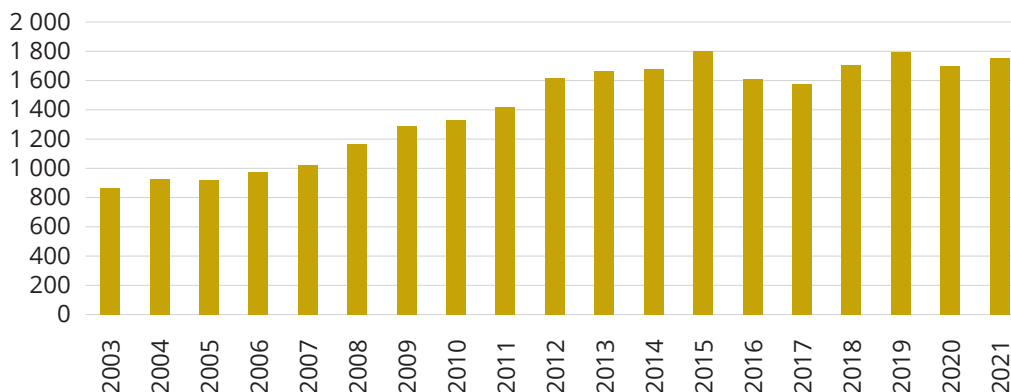
¹³⁷ I.c.

¹³⁸ *ibid.* side 35.

¹³⁹ *ibid.* side 15.

¹⁴⁰ I.c.

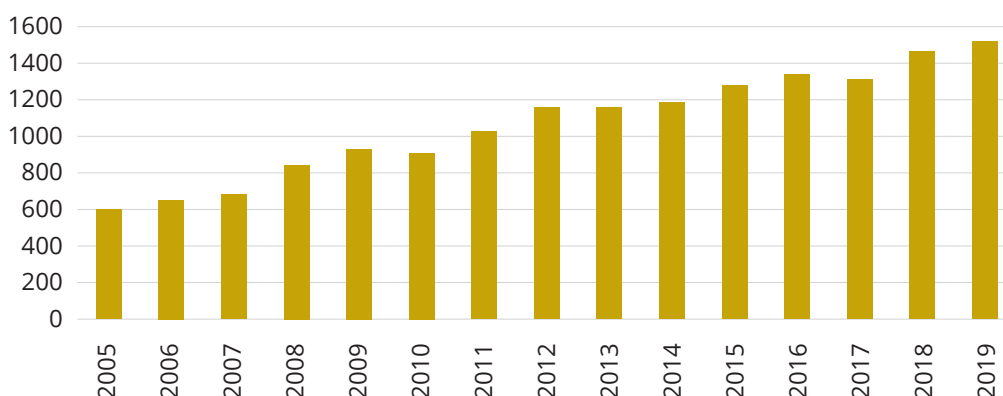
Tall fra statistikkbanken til SSB viser at anmeldelser av vold og trusler mot offentlig tjenesteperson økte gradvis fra 865 i året i 2003, til 1805 i året i 2015 (figur 11).¹⁴¹ I perioden etter 2015 viser tallgrunnlaget som ligger til grunn for figur 11, at anmeldte vold og trusler mot offentlig tjenesteperson har vært forholdsvis stabilt på mellom 1600 og 1800 anmeldelser i året.



Figur 11. Anmeldte lovbrudd, vold mot offentlig tjenesteperson

Kilde: SSB (2022).

Med utgangspunkt i at disse tallene inkluderer både politi og andre offentlige tjenestepersoner, har Politidirektoratet selv skilt ut politi fra dette tallgrunnlaget, og laget et tallgrunnlag med anmeldte vold og trusler mot politi fra 2005 til 2019 (grunnet feil i politiets driftsregister i perioden 2020–2021 kan ikke anmeldelser etter straffeloven § 155 om vold og trusler mot offentlig tjenesteperson skille mellom vold/trusler eller politi/andre offentlige tjenestepersoner). Dette tallgrunnlaget er oversendt utvalget. Utviklingen i antall anmeldte vold og trusler mot politi er presentert i figur 209. Figuren viser en lineær økning i slike anmeldelser, fra 601 anmeldelser i 2005, til 1520 anmeldelser i 2019.



Figur 12. Anmeldte lovbrudd, vold mot politi

Kilde: Politidirektoratet (2022).

¹⁴¹ SSB (2022).

7.5.4 Tall fra nasjonal drapsoversikt for 2021

Kripos publiserer årlig en nasjonal drapsoversikt. Dette ble også gjort for 2021. Dokumentet inneholder en oversikt over drap begått i Norge eller ombord på norske skip i internasjonalt farvann. Oversikten inneholder opplysninger om forsettlige og overlagte drap etter straffeloven 1902 § 233 og straffeloven 2005 § 275. Drapsoversikten bygger på tall fra politiets straffesaksregister (STRASAK) og informasjon fra saksdokumenter i politiets saksbehandlingssystem Basis Løsning (BL). Drapsoversikten viser antall drapssaker og ofre i perioden 1990–2021.

Ser man bort fra terrorangrepene 22. juli 2011, viser tallene at antall drap i Norge er forholdsvis stabile på i underkant av 30 drepte personer i Norge hvert år.¹⁴² I rapporten fremheves det også at da drapstallene i Norge er relativt lave, kan få saker gi betydelige prosentvise utslag på drapsoversikten. Omtrent en tredel av landets drapssaker blir begått i Oslo politidistrikt.¹⁴³ I rapporten fremgår det at skytevåpen ble brukt i syv av drapssakene i 2021, noe som tilsvarer 30 % av sakene.¹⁴⁴ For perioden 2011–2020 var andelen drap med skytevåpen 10 %. Andelen drap begått med skytevåpen var dermed en del høyere i 2021 enn i foregående år. Pistol var den vanligste typen skytevåpen, men også hagle ble benyttet i 2021.¹⁴⁵ Omtrent 90 prosent av gjerningspersonene var menn, og omtrent 50 prosent av gjerningspersonene var ruspåvirket på drapstidspunktet.¹⁴⁶

7.5.5 Politiets trusselvurdering 2022

Politiets trusselvurdering 2022 er utarbeidet av Kripos i samarbeid med politidistriktene og særorganene på oppdrag fra Politidirektoratet. Trusselvurderingen beskrives innledningsvis på følgende måte:

Politiets trusselvurdering (PTV) beskriver utvalgte særlig alvorlige kriminalitetstrusler som faller inn under politiets ansvarsområde, og gir en fremtidsrettet vurdering av disse. Truslene er valgt ut basert på alvorlighet, samt omfanget av og utviklingen til kriminaliteten.

[...]

Denne trusselvurderingen løfter frem de kriminalitetstruslene som er vurdert som spesielt alvorlige, og hvor det forventes en særlig negativ utvikling. Disse er blant annet vurdert på bakgrunn av kriminaliteten aktørene utfører og hvilken trussel kriminaliteten utgjør mot individ og samfunn.

[...]

Etttersom PTV inneholder fremtidsrettede vurderinger, gir ikke disse sikker kunnskap. Satt inn i en kontekst vil de likevel gi bedre innsikt og forståelse, samt bidra til å redusere usikkerhet om fremtidig utvikling. Vurderingene retter seg inntil ett år frem i tid.¹⁴⁷

Under presenteres kort hovedfunnene fra politiets trusselvurdering for 2022 som kan ha betydning for politiets generelle maktmiddelbruk, samt bruk av maktmidler mot barn og psykisk syke.

¹⁴² Kripos (2022) side 5.

¹⁴³ *ibid.* side 6.

¹⁴⁴ *ibid.* side 7.

¹⁴⁵ *l.c.*

¹⁴⁶ *ibid.* side 8 og 10.

¹⁴⁷ Politidirektoratet (2022) side 5.

Politiets trusselvurdering for 2022 peker på at det «forventes at antall voldshendelser blant mindreårige vil øke, og gutter vil være ansvarlig for de fleste av disse hendelsene».¹⁴⁸ Ifølge trusselvurderingen begås det stadig mer vold blant mindreårige i Norge, og mange av aktørene er i alderen 14–17 år. Ifølge trusselvurderingen er de fleste gutter, men det er også en økning i voldshendelser mellom jenter. Det fremgår videre at det er registrert en økning i antall saker med mange unge gjerningspersoner i samme voldshendelse. Noen av ungdommene er kjent for politiet fra tidligere kriminell aktivitet. I trusselvurderingen ses økningen også i sammenheng med smitteverntiltak under koronapandemien, som førte til fysisk isolasjon og en avhengighet av digitale hjelpemidler for sosial samhandling. Dette kan ifølge Kripos ha forsterket sårbarhetsfaktorer for kriminalitet, som sosioøkonomiske forskjeller og utenforskap. De samme faktorene bidrar til at ungdom blir mer sårbare for å bli rekruttert inn i kriminelle nettverk.¹⁴⁹

Politiets trusselvurdering for 2022 peker videre på at det forventes økt omsetning og bruk av MDMA og kokain, som følge av videre gjenåpning av samfunnet.¹⁵⁰ Økningen i bruk av MDMA vurderes som en særskilt trussel for mindreårige. Økningen i bruk av kokain knyttes til unge voksne. Både MDMA og kokain blir ifølge trusselvurderingen benyttet i sosiale sammenhenger. Stoffene brukes gjerne av unge voksne, men også av mindreårige. Markedsføringen på sosiale medier rettes i stor grad mot de under 18 år, samt unge voksne, og det er ifølge Kripos de senere årene observert en endring i holdninger knyttet til bruk. Omsetning og bruk av MDMA og kokain foregår ifølge trusselvurderingen blant ungdom helt ned i ungdomsskolealder. Det fremgår av trusselvurderingen at bruken av kokain i Norge har vært økende siden 2016, og det er særlig unge voksne som bruker kokain. Det fremgår videre at kokain er det vanligste illegale rusmiddelet i utelivet etter cannabis, og at stoffet blir benyttet av personer i alle samfunnslag.¹⁵¹

I politiets trusselvurdering for 2022 trekkes det frem at «den kriminelle aktiviteten til 1 % MC-klubbene er ventet å øke», da disse klubbene vil fortsette med nyetableringer og rekrutteringer.¹⁵² Ifølge trusselvurderingen er det ventet at den kriminelle aktiviteten til 1 % MC-klubbene vil øke. Ekspansjonsaktiviteter, nyetableringer og økt rekruttering henger ifølge trusselvurderingen ofte tett sammen med økt rivalisering, og er tidvis utgangspunkt for grove voldshandlinger og konflikter. Gjengrelatert kriminalitet er ifølge Kripos mest fremtredende i og rundt byer, og særlig på det sentrale Østlandet. Det følger av trusselvurderingen at de kriminelle gjengene ofte er forankret i lokalmiljøer i områder der mange har sosioøkonomiske utfordringer. Ifølge trusselvurderingen er det i dag generelt færre selvdefinerte gjenger som benytter et merkenavn eller symboler for tilhørighet, sammenlignet med tidligere. Konflikt mellom gjenger har ofte bakgrunn i narkotikaomsetning og kan eskalere raskt med stort voldspotensial. I Oslo har det ifølge Kripos vært flere skyteepisoder i offentlig rom høsten 2021 som kan knyttes til gjengrelaterte aktører. Det er ifølge Kripos ingen kjent direkte sammenheng mellom skytingene.¹⁵³

Det fremgår av trusselvurderingen at vi i Norge har en rekke store 1 % MC-klubber, og at i løpet av det siste året har verdensomspennende 1% MC-klubber etablert nye avdelinger, tilknyttet seg nye støtteklubber og rekruttert nye

¹⁴⁸ *ibid.* side 10.

¹⁴⁹ *ibid.* side 15.

¹⁵⁰ *l.c.*

¹⁵¹ *ibid.* side 16.

¹⁵² *l.c.*

¹⁵³ *ibid.* side 17.

medlemmer i Norge.¹⁵⁴ Medlemsmassen i 1 % MC-klubbene består ifølge Kripos i hovedsak av aktører som er godt etablert i narkotikamarkedet og som over tid har vært forbundet med voldslovbrudd. Ifølge trusselvurderingen påvirker ekspansjonsaktiviteter ofte den eksisterende maktbalansen mellom kriminelle nettverk. Aktiviteten oppfattes gjerne som en provokasjon, spesielt dersom etableringen skjer i kjerneområdet til allerede etablerte nettverk, og truer deres inntektsgrunnlag. Ifølge trusselvurderingen har konfliktnivået i Norge mellom 1 % MC-klubber generelt vært lavt i over 20 år, men sameksistensen virker til tider skjør, med tilfeller av grov vold. En konfliktdempende faktor er at store internasjonale 1 % MC-klubber nå kriminaliseres i flere europeiske land. I Norge ble det i juli 2021 innført en lov som åpner for at rettsvesenet kan forby kriminelle sammenslutninger, som 1 % MC-klubber kan defineres som. Ifølge trusselvurderingen har ledelsen på øverste nivå internasjonalt i store 1 % MC-klubber de siste årene gitt ordre om å handle strategisk for å unngå kriminalisering, noe som reduserer potensialet for større voldelige konflikter.¹⁵⁵

Ifølge Politiets trusselvurdering for 2022 forventes trusler og hatefulle ytringer å øke i omfang, blant annet fordi antall registrerte hatefulle ytringer har økt jevnt siden 2015.¹⁵⁶ Ifølge Kripos kan omfanget legitimere ytringene og virke radikaliserende på enkeltindivider med intensjon om å utøve hatmotivert vold. Trusler og hatefulle ytringer fremsettes ifølge Kripos av et bredt spekter av befolkningen, ofte som følge av frustrasjon, politisk uenighet og ideologisk overbevisning. Ifølge Kripos er det imidlertid svært få som har intensjon om å omsette ytringene til fysisk vold. Ekkokamre i grupper på nett kan imidlertid virke radikaliserende på enkeltpersoner som er tilbøyelige til å gå fra uttalt intensjon til kriminell handling. Personalisert innhold på sosiale medier basert på avanserte algoritmer forsterker denne utviklingen. Voldsutøvelse i nære relasjoner er vurdert til å forbli på et forhøyet nivå i trusselvurderingen. Pandemien skal ha medført en økning i vold i nære relasjoner, drevet av sosial isolasjon og økonomiske nedgangstider.¹⁵⁷

I politiets trusselvurdering for 2022 fremheves det at det forventes en økning i voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom.¹⁵⁸ Det er ifølge Kripos «meget sannsynlig at enkelte hendelser vil medføre tap av liv».¹⁵⁹ Dette begrunnes med en rapportert økning i alvorlig vold begått av personer med alvorlig psykisk sykdom, endringer i tjenestetilbudet i psykisk helsevern, samt at pandemien kan ha forverret situasjonen til personer med alvorlige psykiske lidelser. Flere politidistrikter rapporterer ifølge trusselvurderingen om en økning i forekomsten av grov vold begått av personer med alvorlige psykiske lidelser. Flere av hendelsene har resultert i drap. Volden utføres ifølge trusselvurderingen oftest ved bruk av lett tilgjengelige våpen som kniv, men skytevåpen blir også brukt. Volden rammer voldsutøvers egen familie, tilfeldige personer og offentlige tjenstepersoner som vedkommende er i kontakt med. Høsten 2021 var det flere hendelser der personer med alvorlig psykisk sykdom begikk drap og drapsforsøk på offentlig sted. De fleste gjerningspersonene er menn. En betydelig andel av aktørene misbruker rusmidler. I mange tilfeller er voldsutøveren enten uten tett oppfølging fra helsevesenet, eller så skjer voldsutøvelsen kort tid etter utskrivning fra sykehus. Noen gjerningspersoner har tidligere vært underlagt tvungent psykisk

¹⁵⁴ I.c.

¹⁵⁵ I.c.

¹⁵⁶ I.c.

¹⁵⁷ I.c.

¹⁵⁸ Ibid. side 10.

¹⁵⁹ Ibid. side 22.

helsevern. Det trekkes også frem i trusselvurderingen at antallet døgnplasser for voksne omtrent er halvert de siste 20 årene, og at siden 2017 har hovedregelen vært at pasienter med evne til å samtykke ikke lenger kan tvangsbehandles, dog med unntak for tilfeller der pasienten utgjør en nærliggende og alvorlig fare for eget liv, eller andres liv eller helse. Ifølge trusselvurderingen taler både forskning og bekymringer fra brukerorganisasjoner og fagpersoner for at pandemien kan ha forverret den psykiske helsen til mange personer med psykiske vansker og rusproblemer.¹⁶⁰

Politiets trusselvurdering for 2022 peker også på at vold i nære relasjoner har økt.¹⁶¹ Det vises til at både politidistriktene, offentlige instanser og ulike hjelpetjenester har meldt om en økning i vold i nære relasjoner under pandemien, noe som kan skyldes kjente faktorer som sosial isolasjon, arbeidsledighet og økonomiske nedgangstider. I 2021 ble seks personer ofre for partnerdrap. I 2020 og 2019 var det henholdsvis fire og tre ofre.¹⁶² Ifølge trusselvurderingen har det ofte forekommet partnervold forut for partnerdrap. Drap skjer gjerne etter at offeret har ytret ønske om å avslutte forholdet. Vold i nære relasjoner skjer i alle samfunnslag, men ofte er omstendighetene preget av rusmisbruk, psykiske lidelser eller økonomiske vanskeligheter. I de fleste sakene er det menn som utøver volden, men forskjellene mellom kjønnene er mindre når det gjelder fysisk vold mot barn, der mor kan stå bak en betydelig andel av volden.¹⁶³

I trusselvurderingen fremgår det at antallet anmeldte grove tyverier har hatt en nedadgående trend de siste fem årene.¹⁶⁴ Her fremheves det at noe av nedgangen i 2020 og 2021 kan tilskrives iverksatte smitteverntiltak under koronapandemien. Siden våren 2021 har imidlertid aktiviteten til mobile vinningskriminelle økt, trolig som følge av lettelser i innreiserestriksjoner. Særlig bygg- og anleggsområder og gårdsbruk blir utsatt for tyveri. Antall anmeldte ran, hvor det er brukt vold eller trusler, har hatt en økende trend de siste fem årene, i motsetning til grove tyverier generelt. Ifølge trusselvurderingen forekommer personran også hyppigere, og knyttes ofte til unge gjengangere som raner andre jevnaldrende. Personran forekommer også ofte internt i kriminelle miljøer.¹⁶⁵

7.5.6 Politiets innbyggerundersøkelse 2021

Politiets innbyggerundersøkelse har til hensikt å kartlegge innbyggernes oppfatninger av politiet i Norge. Undersøkelsen kartlegger politiets tillit i befolkningen, opplevelse av trygghet og bekymring for kriminalitet, samt en rekke forhold rundt kontakten mellom politi og innbyggere.¹⁶⁶ Lignende undersøkelser har vært gjennomført i 2004, 2006, 2008 til 2010, 2012, og 2014 til 2022. Rapporten fra innbyggerundersøkelsen for 2021 fokuserer primært på de siste tre årene, altså 2019, 2020 og 2021. Utvalget har derfor bare valgt å fokusere på denne, da den kaster lys over vesentlige deler av perioden 2017 til 2021.

Undersøkelsen ble gjennomført over telefon i perioden 31. august til 22. november 2021, av Norsk Gallup på vegne av Kantar. Kantar har gjennomført undersøkelsen på oppdrag fra Politidirektoratet.¹⁶⁷ Målgruppen for undersøkelsen er befolkningen

¹⁶⁰ *ibid.* side 23.

¹⁶¹ *ibid.* side 24.

¹⁶² *ibid.* side 25.

¹⁶³ *l.c.*

¹⁶⁴ *ibid.* side 14.

¹⁶⁵ *l.c.*

¹⁶⁶ Kantar public (2022) side 1.

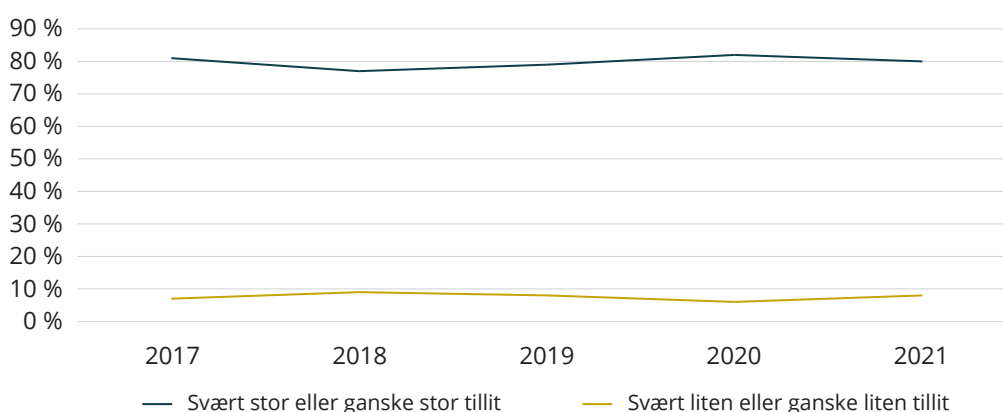
¹⁶⁷ *l.c.*

i Norge, 18 år eller eldre. Det ble gjennomført 7 998 intervjuer i 2021. Utvalget ble trukket fra Norsk Gallup sin befolkningsdatabase, levert av Data Factory.

I rapportens sammendrag fremheves følgende funn om tilliten til og inntrykket av politiet:

- 80 prosent av innbyggerne svarer at de har ganske eller svært stor tillit til politiet i 2021. Det er en mindre, men signifikant nedgang på 2 prosentpoeng siden 2020. Andelen som har ganske eller svært liten tillit ligger som tidligere målinger på under 10 prosent.
- I snitt er det innbyggerne i politidistriktene Oslo, Sør-Øst og Innlandet som oppgir å ha høyest tillit til politiet, mens tilliten er lavest i Agder og Finnmark. Tilliten til politiet svekkes signifikant i politidistriktene Oslo, Øst og Agder sammenliknet med 2020.
- Innbyggerne i store og mellomstore kommuner oppgir i noe større grad enn personer bosatt i små kommuner at de har svært stor tillit til politiet, men forskjellene i tillit avhengig av kommunestørrelse har blitt noe mindre sammenliknet med resultatene fra 2020.
- Inntrykket innbyggerne har av politiet når det gjelder effektivitet, rettferdighet og respekt svekkes på 4 av 6 områder sammenliknet med 2020. Størst er svekkelsen av innbyggernes oppfatning av politiets evne til å forhindre lovbrudd der det blir truet med eller utøvet vold og å ta rettferdige, upartiske avgjørelser i saker de behandler.
- I overkant av 70 % oppfatter at det er lett å komme i kontakt med politiet ved ulike behov. 60 prosent oppfatter at politiet kommer raskt til stedet ved akutt behov for hjelp. 59 prosent oppfatter at politiet regelmessig er synlige i deres nærmiljø. Inntrykket innbyggerne har av politiets tilgjengelighet og synlighet har økt på alle områder sammenliknet med 2020.¹⁶⁸

I 2017 oppga 81 % at de har svært stor eller ganske stor tillit til politiet. I 2018 var tallet 77 %, i 2019 79 %, i 2020 82 %, og i 2021 80 %. I 2017 oppga 7 % at de har ganske eller svært lite tillit til politiet. I 2018 var tallet 9 %, i 2019 var tallet 8 %, i 2020 var tallet 6 %, og i 2021 var tallet 8 %.¹⁶⁹



Figur 13. Tillit til politiet, politiets innbyggerundersøkelse 2021

Kilde: Kantar public (2022).

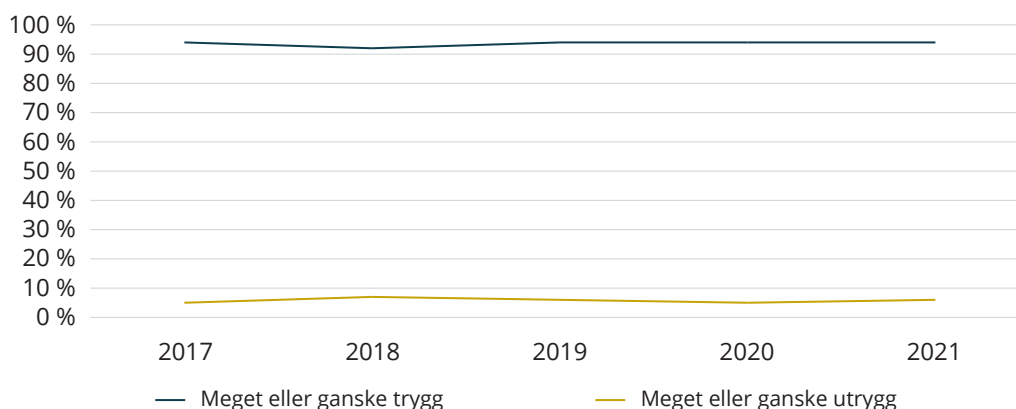
¹⁶⁸ Ibid. side V.

¹⁶⁹ Ibid. side 5.

Undersøkelsen inneholder også spørsmål om opplevd trygghet der man bor og på nett/digitale plattformer.¹⁷⁰ Utvalget har avgrenset mot å vurdere digital maktmiddelbruk. I rapportens sammendrag fremheves følgende funn om innbyggernes opplevde trygghet der de bor, sett bort fra digital trygghet:

- 93 % av innbyggerne svarer at de føler seg meget eller ganske trygge der de ferdes og bor, noe som er en marginal nedgang fra 2020.
- Oppfatningen av trygghet svekkes signifikant i politidistriktene Agder, Oslo, Sør-Øst og Vest.
- Det er fortsatt en tendens til at innbyggere i mellomstore og store kommuner opplever høyere trygghet i eget nærmiljø enn innbyggerne i de små kommunene.¹⁷¹

I perioden 2017 til og med 2021 har det vært relativt små endringer i befolkningens trygghetsfølelse, ifølge innbyggerundersøkelsene.¹⁷² På det laveste oppga 92 % av de spurte i 2018 at de føler seg meget eller ganske trygge i området de bor. På det høyeste oppga 94 % av de spurte i 2020 at de føler seg meget trygge eller ganske trygge i området der de bor.



Figur 14. Opplevd trygghet i nærområdet, politiets innbyggerundersøkelse 2021

Kilde: Kantar public (2022).

Undersøkelsen inneholder også spørsmål om hvorvidt innbyggerne har vært i kontakt med politiet, og om opplevd kriminalitet og andre hendelser. I sammendraget fremheves følgende funn:

- 46 % av innbyggerne oppgir at de har vært i kontakt med politiet i 2021. Andelen faller sammenlignet med 2020 (48 %), 2019 (54 %) og 2018 (54 %). Det er spesielt henvendelser av praktisk karakter som har falt i denne perioden. I 2021 er det 18 % som oppgir at kontakten med politiet var i forbindelse med en praktisk henvendelse. I 2020 var tilsvarende andel 21 %, mens den i 2019 var på hele 29 %.
- 27 % oppgir i 2021 at de har vært utsatt for en kriminell hendelse i løpet av de siste året. Dette er på samme nivå som i 2020, men fortsatt klart lavere enn i 2019, da 34 % oppga det samme. Personer bosatt i distriktene Agder, Innlandet og Finnmark oppgir i større grad at de har vært utsatt for kriminalitet.¹⁷³

¹⁷⁰ Ibid. punkt 3.

¹⁷¹ Ibid. punkt 3.1

¹⁷² I.c.

¹⁷³ Ibid. punkt 4.

7.5.7 Nasjonal trygghetsundersøkelse

Nasjonal trygghetsundersøkelse er et nytt verktøy som kartlegger uro og selvopplevd utsatthet for lovbrudd i den norske befolkningen. Temaene i undersøkelsen for 2020 er uro og utsatthet for lovbrudd med personofre, slik som tyveri, vold, hatkriminalitet og seksuell vold. Per september 2022 er det bare gjennomført én nasjonal trygghetsundersøkelse. Resultatene fra undersøkelsen ble lagt frem 6. januar 2022. Rapporten er utarbeidet av forskere ved NOVA ved Oslomet, Ideas2evidence og Frischsenteret, og er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.¹⁷⁴

Offentlig statistikk, som bl.a. omtalt i kapittel 7.5.3, viser omfanget av anmeldte lovbrudd, mens Nasjonal trygghetsundersøkelse også viser forekomst av utsatthet for lovbrudd som ikke resulterte i en anmeldelse. Det viktigste bidraget fra Nasjonal trygghetsundersøkelse er dermed en indikasjon på omfanget av lovbrudd som ikke blir registrert og anmeldt hos politiet.¹⁷⁵

Et representativt utvalg på 68 000 av den norske befolkningen ble trukket fra Folkeregisteret og invitert til å delta. Undersøkelsen ble distribuert som et digitalt spørreskjema, og deltakelse bestod i å besvare skjemaet. Undersøkelsen ble gjennomført våren 2021 og måler uro og utsatthet for lovbrudd i 2020. Deltakelse i undersøkelsen var frivillig, og omtrent en av tre inviterte valgte å delta, nærmere bestemt 24 163, altså ca. 36 %.¹⁷⁶ 50,2 % av respondentene oppga at de er menn, 49,8 % oppga at de er kvinner. Innledningsvis i rapporten gjøres det rede for mulige feilkilder. Det konkluderes at pandemien kan ha påvirket svarene i undersøkelsen, og at tallene i undersøkelsen vil reflektere endringene i folks liv som følge av pandemien.¹⁷⁷

I rapporten trekkes det frem en rekke hovedfunn. Følgende hovedfunn er relevante for utvalgets arbeid:

- Omtrent én av tre oppgir at de ble utsatt for lovbrudd i 2020 (32,2 %).
- Unge var mer utsatte enn eldre. I alderen 16 til 19 år er utsattheten størst. Her oppga 59,2 % at de har vært utsatt for minst ett lovbrudd.
- Samlet var utsattheten for menn og kvinner svært lik, men det er variasjon i utsattheten for spesifikke typer lovbrudd.
- Personer med innvandringsbakgrunn var ofte mer utsatt enn den øvrige befolkningen. 42,6 % av respondentene med innvandringsbakgrunn oppga at de hadde vært utsatt for minst ett lovbrudd, mot 30,4 % blant de øvrige.
- Tyveri, innbrudd og ran er lovbrudd flest ble utsatt for; 16 %.
- 8 % ble utsatt for minst én voldshandling i 2020. 3 % ble utsatt for minst én grov voldshendelse.
- Utsattheten for vold var vanligst i den yngste aldersgruppen (16–19 år), der 29,8 % oppga at de hadde blitt utsatt for minst én voldshendelse i løpet av året. 9,6 % i aldersgruppen 16–19 år oppga at de hadde blitt utsatt for minst én grov voldshendelse.
- 1,6 % ble utsatt for minst én seksuell voldshendelse. Yngre kvinner var oftest utsatt.
- 3,8 % av deltakerne ble utsatt for hatkriminalitet i 2020.

¹⁷⁴ Løvgren, M., Høgestøl, A. og Kotsdam, A. (2022) side 2.

¹⁷⁵ ibid. side 4.

¹⁷⁶ ibid. side 6.

¹⁷⁷ ibid. side 5.

- Tillit til politiet, rettsvesenet og helsevesenet var svært høy blant alle grupper. Tilliten til rettsvesenet er marginalt høyere enn tilliten til politiet. Tilliten til helsevesenet er noe større.
- Svært få var urolige for å bli utsatt for lovbrudd; kun 2 % opplevde stor grad av uro for lovbrudd.
- Personer med innvandringsbakgrunn var noe mer urolige for lovbrudd enn den øvrige befolkningen.¹⁷⁸

Det er interessant å observere at 32,2 % av respondentene har oppgitt at de ble utsatt for lovbrudd i 2020. I politiets innbyggerundersøkelse er tallet lavere, 26 %. I rapporten begrunnes dette delvis i undersøkelsens utforming. Ifølge rapporten spør trygghetsundersøkelsen mer detaljert om lovbrudd enn andre undersøkelser, og fanger derfor opp mer av mørketallene. Det fremgår imidlertid også av rapporten at enkelte spørsmål i undersøkelsen ikke nødvendigvis utgjør lovbrudd.

7.5.8 Utvalgets vurdering

Som da Bevæpningsutvalget la frem sin utredning i 2017, er det overordnede inntrykket i 2022 at det totale omfanget av kriminalitet i Norge og Vest-Europa er på vei ned. Trenden har vedvart lenge, og det er ingenting som tilsier at den ikke vil fortsette. Enkelte kriminalitetstyper er imidlertid ikke på vei ned, heller tvert imot. Det er for eksempel grunn til å anta at vold mot offentlig tjenesteperson, inkludert politiet, er noe på vei opp. Dette følger av anmeldelsesstatistikken for slike forhold, som omtalt i kapittel 7.5.3. Maktmiddelutvalget har ikke hatt kapasitet til å gå like detaljert til verks som Bevæpningsutvalget, og det kan derfor ikke konkluderes om den anmeldte volden mot offentlig tjenesteperson og politi er blitt mer alvorlig enn tidligere, slik Bevæpningsutvalget konkluderte med at den sannsynligvis ikke er. Det fremgår også av tallene fra STRASAK-rapporten at omfanget av seksual- og hatkriminaliteten ser ut til å øke. Når det kommer til drap ser trenden ut til å være relativt stabil. Når det kommer til voldslovbrudd ser det ut til å være noe nedgang, særlig de siste to årene. Det er grunn til å tro at dette henger sammen med smitteverntiltakene som ble iverksatt på grunn av covid-19.

Politiets trusselvurdering er en fremtidsrettet vurdering, som sier noe om sannsynlige trusler i tiden som kommer. I henhold til mandatet har utvalget særlig merket seg trusselvurderingens antakelse om at det «forventes en økning i voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom». Dette samsvarer med de signaler utvalget har fått fra forskjellige representanter fra politidistriktene, se kapittel 7.9. Som det fremgår av kapittel 7.6.6, er det usikkert hva dette skyldes. Sammen med tallene presentert i kapittel 7.6.2, gir imidlertid uttalelsene i trusselvurderingen uansett grunn til å understreke at trenden politiet har sett de siste årene, med stor sannsynlighet vil vedvare. Utvalget har også merket seg at politiet «forventer at antall voldshendelser blant mindreårige vil øke». Dette er en trend som samfunnet som helhet bør ta på stort alvor. Politiet har naturligvis et særlig ansvar ved voldshendelser, både når det kommer til forebygging og hendelseshåndtering. Utvalget mener det bør tas grep for å bedre politiets håndtering og maktmiddelbruk mot barn og unge, se omtale av disse tiltakene i kapittel 10. Dette er imidlertid først og fremst tiltak som bedrer hendelseshåndteringen, og i mindre grad den langsiktige forebyggingen. Sistnevnte er det i større grad samfunnet som helhet som har ansvaret for, ikke politiet alene. Utvalget har for øvrig også merket seg med bekymring at det ventes økt kriminell aktivitet fra 1 % MC-klubbene.

¹⁷⁸ Hovedfunnene er hentet fra Løvgren, M., Høgestøl, A. og Kotsdam, A. (2022) side 9. Hovedfunnene er i tillegg supplert med tall og statistikk fra andre steder i rapporten.

Når det kommer til politiets innbyggerundersøkelser og Nasjonal trygghetsundersøkelse, har utvalget merket seg at tilliten til norsk politi generelt er høy. Det er relativt små endringer de siste årene, og det er etter utvalgets syn vanskelig å se en tydelig effekt av enkelthendelser eller perioder med bevæpning i utviklingen av befolkningens tillit ifølge undersøkelsene. Utvalget har også merket seg at den generelle uroligheten for å bli utsatt for lovbrudd er svært lav. Ifølge Nasjonal trygghetsundersøkelse opplevde kun to prosent av befolkningen stor grad av uro for lovbrudd.

7.6 Samfunnsutviklingen innen psykisk helse og rus

7.6.1 Innledning

I NOU 2017:9 kapittel 6 ble det gjort rede for «Samfunns-, kriminalitets- og terrorutviklingen». Kapitlet har sin hovedvekt i vurderinger av kriminalitets- og terrorutviklingen. Under overskriften «Andre relevante trekk fra samfunnsutviklingen» ble det imidlertid også sett hen til psykiatriutvikling og politihåndtering.¹⁷⁹ Her ble det gjort rede for forskning og annen relevant kunnskap om politioppdrag hvor politiet møter personer som oppfattes som psykisk syke. Det ble sett på omfanget og utviklingen av slike oppdrag, samt eventuell voldsrisiko knyttet til ulike former for psykisk sykdom. På den bakgrunn, og i lys av at mandatet ber om en vurdering av hvordan politiet bruker maktmidler mot sårbare grupper, har Maktmiddelutvalget valgt å fokusere på det samme. I det følgende gjøres det derfor rede for oppdatert kunnskapsgrunnlag om samfunnsutviklingen innen psykisk helse og rus.

7.6.2 Omfanget av politiets psykiatrioppdrag

I NOU 2017:9 kapittel 6.6.1 ble det trukket frem at flere tjenestepersoner i politiet hadde gitt uttrykk for en opplevd økning i det som omtales som «psykiatrioppdrag». Det ble videre vist til at flere tjenestepersoner opplevde risiko forbundet med disse oppdragene, og det ble fortalt om høy grad av uforutsigbarhet knyttet til oppdragene. For å prøve denne hypotesen så Bevæpningsutvalget til NOU 2010: 3, hvor det fremgikk at psykiatrioppdrag utgjorde 3 % av alle politioppdrag, og at samlet aktiv tid utgjorde 5 % av total aktiv tid, samt at kostnaden var i underkant av 1 % av politibudsjettet. Det ble også vist til forskning av Kaasa og Repål fra 2010, hvor datagrunnlaget var hentet fra politiets operasjonslogg (PO). Det ble imidlertid ikke gjort noen nærmere undersøkelse av hvorvidt det har vært en økning i omfanget av slike oppdrag.

Etter å ha mottatt skriftlige innspill fra samtlige politidistrikt, og etter samtaler med representanter fra enkelte distrikter, sitter Maktmiddelutvalget igjen med en lignende oppfatning som Bevæpningsutvalget. Flere gir uttrykk for at det har vært en økning i omfanget av antallet psykiatrioppdrag. Representanter fra Politidirektoratet og forskjellige politidistrikt har også gitt uttalelser til media som antyder det samme. I en NTB-sak fra Nettavisen datert 20. oktober 2021 fremgår det at politiet i 2016 hadde til sammen 37 130 «oppdrag knyttet til psykiatri», mens det i 2020 var 53 219 slike oppdrag, noe som tilsvarer en økning på 43 %.¹⁸⁰

Politidirektoratet har gitt utvalget en nærmere forklaring på tallene som er gjengitt i Nettavisen. Tallene er hentet fra Politioperativt system (PO), som er politiets

¹⁷⁹ NOU 2017:9 kapittel 6.6.

¹⁸⁰ Nettavisen (2021).

vaktjournal og oppdragshåndteringsverktøy, og brukes til å gi en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle operative hendelser og tilgjengelige ressurser i et politidistrikt. Overfor utvalget understreker Politidirektoratet at PO først og fremst er et verktøy for styring og ledelse i sanntid, og at det ikke er et statistikkverktøy. Ved loggføring i PO settes standardiserte koder for hendelsen på oppdraget. Oppdrag der politiet bistår helsevesenet kan kodes på flere måter, alt ettersom hva bistanden gjelder. Overfor utvalget oppgir Politidirektoratet følgende koder som relevante til psykiatri og/eller bistand til helsevesenet:

Bistand helsevesenet, transport psykiatri, psykiatri, psykiatri permisjon, psykiatri refusjon, fremstilling lege, selvskading, suicidal og savnet suicidal.

Listen av koder er ikke uttømmende for forhold knyttet til psykisk syke. Koder som «kontroll person», «tvang trussel» eller koder knyttet til bl.a. voldshendelser eller lignende kan også involvere psykisk syke, uten at de er kodet slik.

Tabell 6. Antall ganger en kode er registrert i PO 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Bistand helsevesen	12791	15096	16052	17423	18377
Transport psykiatri	1371	1439	1547	1898	1932
Psykiatri	19926	21840	22091	21897	22716
Psykiatri permisjon	52	34	23	23	15
Psykiatri refusjon	672	937	1555	1683	855
Fremstilling lege	6386	8489	9484	8947	9069
Selvskading	552	589	670	911	786
Suicidal	7182	8614	9335	9551	8677
Savnet Suicidal	247	350	348	504	538
Total	42124	48407	51129	53219	51987

Kilde: Politidirektoratet (2022).

Tabell 6 viser antall ganger en kode er registrert i PO, samt totalt antall oppdrag som hadde en eller flere av disse kodene i perioden 2017 til 2021. Politidirektoratet gjør oppmerksomme på at 27 operasjonssentraler ble sammenslått til 12 i perioden 2017 til 2018, og at det i den sammenhengen ble utarbeidet et felles nasjonalt opplæringsprogram for operasjonssentral. Det understrekes at dette kan ha vært med på å påvirke datagrunnlaget noe, da registreringspraksis kan ha blitt endret. Det presiseres også at politiets koding av oppdrag ikke er basert på medisinsk diagnosesystem, men på politiets oppfatning og vurdering av personen ut fra den, ofte begrensede, informasjonen som er tilgjengelig der og da. Med bakgrunn i dette understreker Politidirektoratet at det må vises forsiktighet ved tolkning av data hentet fra PO og tallene kan ikke legges til grunn for å si noe om omfanget av psykiatri og psykiske lidelser i samfunnet.

Politimeldingen (Meld. St. 29 2019–2020) gir uttrykk for en tilsvarende trend. I kapittel 5.3.1 kommenteres det kort at det i treårsperioden 2016–2019 var «en betydelig økning av oppdrag», og at «Politidirektoratets registrering av bistandsoppdrag viser at antall oppdrag økte fra 32 840 til 44 071 i perioden». Uttalelsene i politimeldingen er formodentlig basert på de samme tallene som utvalget har fått fra Politidirektoratet, og er hentet ut fra Politioperativt system (PO).

Utvalget har også blitt forelagt oppdaterte tall fra enkelte politidistrikt. Tall fra Vest politidistrikt viser på samme måte som de nasjonale tallene en økning i antall oppdrag som er kodet med psykiatri. Tallene fra Vest politidistrikt viser også en økning i antall bevæpnede oppdrag som er kodet med psykiatri. I 2016 bevæpnet politiet seg 45 ganger i slike oppdrag. I 2019 var antallet 124, i 2020 var antallet 195 og i 2021 var antallet 184.

Som nevnt gjorde Bevæpningsutvalget rede for en utbredt oppfatning i politiet om at det har vært en økning i det som omtales som psykiatrioppdrag. Da Bevæpningsutvalget ikke klarte å finne statistikk som støttet denne antakelsen, forsøkte utvalget å identifisere andre årsaker til hvorfor så mange tjenestepersoner sitter igjen med dette inntrykket. I den sammenheng ble det bl.a. vist til vurderinger fra Oslo politidistrikt hvor det fremgikk at «nedgangen i kriminaliteten generelt kan også bidra til at psykiske problemer fremstår som en mer synlig drivkraft bak morgendagens kriminalitet».¹⁸¹

Bevæpningsutvalget gjorde også rede for en oppfatning blant tjenestepersoner om at psykiatrioppdrag innebærer høyere risiko og større uforutsigbarhet enn tidligere. Til dette viste utvalget blant annet til forskning fra Kaasa og Repål (2010), og konkluderte blant annet med at «de få, men alvorlige hendelsene kan feste seg til politiets kollektive hukommelse og være med å forme oppfatninger om psykisk syke som spesielt farlige, selv om det kun er noen få oppdrag som er beheftet med særlig risiko, slik det også er for oppdrag som ikke involverer psykisk syke».¹⁸²

Som nevnt i kapittel 7.5.5, fremgår det av politiets trusselvurdering for 2022 at det etter politiets vurdering er «sannsynlig at det vil bli en økning i voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom». I trusselvurderingen begrunnes dette med en rapportert økning i alvorlig vold begått av personer med alvorlig psykisk sykdom og endringer i tjenestetilbudet i psykisk helsevern». Den rapporterte økningen kommer fra flere forskjellige politidistrikter. Det vises til at flere hendelser det siste året også har resultert i drap. Det uttales også eksplisitt at den rapporterte økningen bl.a. kan forklares med «en reduksjon i tjenestetilbudet innen psykisk helsevern, endringer i lovverket om tvungent psykisk helsevern og koronapandemien». Det pekes også på at «antall døgnplasser for voksne er omtrent halvert de siste 20 årene», og at dette kan være en årsak.¹⁸³

7.6.3 Statistikk om utviklingen i psykiatrien

For å kartlegge omfanget av psykiske lidelser i samfunnet, så Bevæpningsutvalget til forskjellige kunnskapskilder. Det ble blant annet vist til at Helsedirektoratet så en vekst innen poliklinisk, ambulant og døgnbehandling (en økning på 5 % fra 2014 til 2015), noe økning i de polikliniske konsultasjonene (13 % økning fra 2014 til 2015) og noe økning i antall døgnplasser.¹⁸⁴ Det ble også sett hen til statistikk over tvangsinnleggelse i psykiatrien, og antallet personer som dømmes til tvungent psykisk helsevern.

Maktmiddelutvalget har forsøkt å innhente tilsvarende tall for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget. Tall på døgnplasser, utskrivninger og polikliniske kontakter fremgår av Helsedirektoratets rapport «Tjenester i psykisk helsevern og TSB».¹⁸⁵ Her fremgår det at antallet polikliniske kontakter har vært relativt

¹⁸¹ NOU 2017:9 kapittel 6.6.1.

¹⁸² *ibid.* kapittel 6.6.1.6.

¹⁸³ Politidirektoratet (2022) side 23.

¹⁸⁴ NOU 2017:9 kapittel 6.6.1.1

¹⁸⁵ Helsedirektoratet (2021).

stabil i perioden 2017 til 2020. I 2017 ble det registrert totalt 931 595 polikliniske kontakter i psykisk helsevern for barn og unge. I 2020 var tallet 917 616 (ca. 2 prosent reduksjon). For voksne ble det registrert 1 841 425 polikliniske kontakter i 2017. I 2020 var tallet 1 864 345 (ca. 1 prosent økning). Innenfor den tverrfaglige spesialiserte rusbehandlingen er det derimot en tydeligere økning. I 2017 var tallet på polikliniske kontakter 487 604. I 2020 var tallet 522 065 (økning på 7 %). Det fremgår også av rapporten at i løpet av perioden 2016 til 2020 ble antallet døgnpasienter redusert med 3 prosent, mens pasienter i poliklinisk behandling økte med 5 prosent.¹⁸⁶

Ifølge tall fra Helsedirektoratet ble det gjennomført totalt 7508 tvangsinnleggelses i Norge i 2017.¹⁸⁷ Siden den gang har det vært en jevn økning. I 2018 ble det gjennomført 7849 tvangsinnleggelses, i 2019 ble det gjennomført 8147 og i 2020 ble det gjennomført 8682. I 2021 ble det gjennomført 8654 tvangsinnleggelses, som innebærer en marginal nedgang siden 2020. Med tvangsinnleggelses menes i denne sammenhengen både tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern.¹⁸⁸

Ifølge tall fra Nasjonal koordineringsenhet for dom til tvungent psykisk helsevern ved Oslo Universitetssykehus var 292 pasienter under aktiv gjennomføring av dom til tvungent psykisk helsevern per 31. desember 2021. Det ble registrert 58 nye dommer på tidsubestemt psykisk helsevern og 16 opphør i 2021. Dette er en markant økning siden 2017, hvor det ble registrert 33 dommer. I 2018, 2019 og 2020 ble det registrert henholdsvis 31, 34 og 34 dommer.¹⁸⁹

Utvalget har også blitt forelagt andre tall med relevans for utviklingen innenfor psykiske lidelser og psykiatri. Akuttpsykiatrisk avdeling ved Oslo Universitetssykehus opplyser til utvalget at 386 pasienter ble vedtatt til tvungen døgnbehandling i 2017. I 2021 var tallet 425. Samme institusjon ga også uttrykk for en økende trend innenfor hendelser med vold, trusler eller utagerende atferd. Siden 2017 har antall registrerte hendelser økt år for år, fra 114 i 2017 til 155 i 2018, 261 i 2019, 273 i 2020 og 299 i 2021. Psykiatrisk legevakt ved Oslo Universitetssykehus rapporterer om en relativt stabil, men noe økende trend i antall pasienter som møter opp i følge med politi. I 2017 ble det registrert 121 slike tilfeller. I 2019 var tallet 185, men i 2021 var tallet sunket til 141.

Ambulansetjenesten ved Oslo universitetssykehus rapporterer til utvalget om en tydelig stigende trend i antall oppdrag registrert som «psykiatrehendelser». Ifølge tall som er forelagt utvalget, var det en økning på hele 207 % i slike oppdrag fra 2011 til 2017, fra 3148 til 9683. Fra 2017 til 2018 økte antall psykiatrehendelser igjen med 33 %, fra 9683 til 12 883. Utvalget har også blitt forelagt tall fra psykiatrisk ambulans i Bergen. Psykiatrisk ambulans er en spesialisert ambulans som er innrettet for å yte nødvendig helsehjelp til psykisk syke mennesker. Ambulansen er innredet noe annerledes enn vanlige ambulanser, for å imøtekomme de særlige behovene som kan oppstå rundt psykisk syke. Utvalget er bare kjent med at det finnes psykiatrisk ambulans i Bergen og Stavanger per 1. september 2022. Siden 2017 har det vært noe oppgang i antall oppdrag kodet som «psykiatri» for den psykiatriske ambulansen i Bergen. I 2017 hadde ambulansen 1489 slike oppdrag, i 2021 var tallet 1745. Utvalget har videre fått opplyst at det har vært en noe økende trend i antall oppdrag hvor det har vært behov for fysisk maktbruk, fra 3,69 % av oppdragene i 2017 til 5,33 % av

¹⁸⁶ Helsedirektoratet (2021) side 94.

¹⁸⁷ Helsedirektoratet (2022).

¹⁸⁸ I.c.

¹⁸⁹ Oslo universitetssykehus (2022)

oppdragene i 2021. Den psykiatriske ambulansen oppgir også at antallet oppdrag hvor politiet har vært involvert også har økt jevnt, fra 305 oppdrag (20,48 %) i 2017 til 519 oppdrag (29,74 %) i 2021.

7.6.4 FHIs folkehelse rapport

Folkehelseinstituttets (FHI) folkehelse rapport beskriver helsetilstanden i Norge ved hjelp av data, analyser og forskning.¹⁹⁰ I rapporten beskrives blant annet utviklingstrekk innenfor psykiske lidelser hos voksne. Denne delen av rapporten er oppdatert i desember 2021. Begrepet «psykiske lidelser» benyttes om en rekke ulike tilstander hvor tanker, følelser, atferd og/eller sosialt funksjonsnivå er forstyrret. Lidelsene klassifiseres i henhold til internasjonale, diagnostiske kriterier som revideres regelmessig i henhold til oppdatert vitenskapelig evidens. Ifølge rapporten er de vanligste psykiske lidelsene blant voksne angstlidelser, depresjon og rusmiddellidelser. Om lag 15 prosent vil få en angstlidelse i løpet av ett år, om lag én av ti vil få en depressiv lidelse, og om lag 1 til 3,5 % vil få en psykoselidelse.

Forekomsten av psykiske lidelser i befolkningen kan måles på mange måter. I Folkehelse rapporten sees det først hen til befolkningens kontakt med helsetjenesten for psykiske lidelser. Ifølge rapporten var 15 prosent av alle menn og 22 prosent av alle kvinner i kontakt med primærhelsetjenesten for psykiske symptomer og plager. Om lag 5 prosent av alle menn og 7 prosent av alle kvinner var i kontakt med spesialisthelsetjenesten (sykehus/poliklinikk) for psykiske lidelser. Dette innebærer en svak oppgang siden 2017, hvor henholdsvis 14 prosent av alle menn og 20 prosent av alle kvinner var i tilsvarende kontakt med primærhelsetjenesten. Tallene for spesialisthelsetjenesten er tilnærmet like i 2020 som i 2017. Økningen man observerer fra 2010 til 2020 i henvendelser til primærhelsetjenesten ser ikke ut til å kunne tilskrives én enkelt diagnose. Blant tilstandene som øker mest trekker FHI imidlertid frem posttraumatisk stresslidelse (PTSD) og hyperkinetisk atferdsforstyrrelse (ADHD). Det understrekes samtidig at norske og utenlandske studier viser at mange av de som har psykiske lidelser ikke tar kontakt med helsetjenesten. Overfor utvalget fremhevet seniorforsker Martin Tesli fra FHI at det basert på årlige tall er «ingen betydelig forskjell i antall mennesker som var i kontakt med spesialhelsetjenesten eller primærhelsetjenesten for alvorlige psykiske lidelser fra 2010 til 2020, eller fra 2017 til 2020».¹⁹¹

I folkehelse rapporten sees det også hen til utviklingen innenfor legemiddelbehandlingen av psykiske lidelser, som en indikasjon på omfanget av forskjellige former for psykiske lidelser i samfunnet. Det fremgår bl.a. av rapporten at andelen voksne personer i befolkningen som behandles med antipsykotika for schizofreni-lignende psykoser har vært stabil, og har ligget i underkant av 1 % av befolkningen i perioden 2010 til 2020. FHI påpeker følgende om utviklingen over tid:

Dessuten er det viktig å påpeke at de største svingningene i forekomsten av psykiske lidelser ser ut til å gjelde de såkalt mindre alvorlige tilstandene, mens forekomsten av de mest alvorlige tilstandene (for eksempel schizofreni) er konstant. Dette bildet finner man igjen i forskrivningen av legemidler, hvor forskrivning av legemidlene for de mest alvorlige tilstandene (antipsykotika) er konstant, mens man observerer endringer for beroligende og sentralstimulerende midler.¹⁹²

¹⁹⁰ Tesli, M. S. m.fl (2021).

¹⁹¹ Tesli, M. S. (2022), presentasjon gitt til utvalget 19. mai 2022.

¹⁹² Teslie, M.S. m.fl. (2021).

FHI viser også til at det er gjort flere studier av utviklingen innenfor psykisk helse over tid. Det vises blant annet til en ny studie gjort av norske studenter (Knapstad et al. 2021), som viser at det var en økning i selvopplevde plager fra 2010 til 2018, både for kvinner og menn. FHI understreker imidlertid at spørreskjemaundersøkelser fra de senere årene har gitt sprikende resultater.

Folkehelse rapporten omtaler også omfanget av rusmiddellidelser i Norge.¹⁹³ Rusmidler omfatter her alkohol, vanedannende legemidler og illegale rusmidler. Det understrekes innledningsvis at det ikke finnes noen sikre tall på forekomsten av alkoholbrukslidelser i Norge. Basert på forskjellige studier og tall uttaler FHI at «et anslag basert på middeltall vil gi en forekomst på 5–8 prosent av den voksne befolkningen eller 175–350 000 mennesker». FHI trekker frem at det på verdensbasis er estimert at forekomsten av rusmidler øker. Det finnes imidlertid ingen fullgode tall for dette i Norge. Det er derimot dokumentert en økning i omsetningen av alkohol i Norge, fra 3,6 liter ren alkohol per innbygger i 1970 til 7,2 liter i 2020. FHI antar derfor at også forekomsten av alkoholbrukslidelser har økt i denne perioden. Når det kommer til andre rusmidler uttaler FHI at de ikke har tilstrekkelig grunnlag for å beskrive utviklingen innen forekomsten av skadelig bruk eller avhengigheten av dette. Det går imidlertid an å hente noe relevant informasjon ut av reseptregisteret, som ifølge FHI forteller at det er en liten nedgang over tid i bruken av vanedannende legemidler. For illegale rusmidler er det heller ikke store endringer. Under overskriften «konsekvenser og utfordringer» trekkes det frem at bruk av de illegale rusmidlene særlig kan føre til psykiske lidelser.

7.6.5 Endringer i psykisk helsevernloven (samtykkekompetanse)

Som en følge av regjeringens forslag i Prop. 147 L (2015–2016), vedtok Stortinget 10. februar 2017 endringer i psykisk helsevernloven § 3-3, som inneholder vilkårene for vedtak om tvungent psykisk helsevern. De allerede gjeldende vilkårene ble supplert med et vilkår om at pasienten må mangle samtykkekompetanse for at det skal kunne treffes vedtak om tvungent psykisk helsevern. Tilsvarende vilkår ble også innført for å vedta tvungen observasjon etter § 3-2. Vilkåret om manglende samtykkekompetanse gjelder imidlertid ikke ved nærliggende og alvorlig fare for eget liv eller andres liv eller helse, jf. § 3-3 nr. 4 og § 3-2 første ledd nr. 4. Samtykkekompetansen kan bortfalle helt eller delvis dersom pasienten på grunn av fysiske eller psykiske forstyrrelser, demens eller psykisk utviklingshemming åpenbart ikke er i stand til å forstå hva samtykket omfatter, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3 annet ledd.

Som nevnt i kapittel 7.5.5, fremgår det av politiets trusselvurdering at «endringer i lovverket om tvungent psykisk helsevern» kan være én av årsakene til det politiet opplever som en økning i voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom. Det siktes her formodentlig til innføringen av vilkåret om manglende samtykkekompetanse. Denne antagelsen er også fremmet av representanter fra Politidirektoratet til pressen.¹⁹⁴

Regjeringen har satt ned et eget ekspertutvalg om tvang.¹⁹⁵ Ekspertutvalget skal evaluere vilkåret om manglende samtykkekompetanse for bruk av tvang i psykisk helsevern. Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. mai 2023. Det ligger ikke til Maktmiddelutvalget å evaluere denne endringen, jf. mandatet. Maktmiddelutvalget mener likevel at det er relevant å vurdere om endringen

¹⁹³ Bramnes, J. G. (2022).

¹⁹⁴ Nettavisen (2021).

¹⁹⁵ Regjeringen.no (2022).

kan være en årsak til politiets erfaringer med stadig flere psykiatrioppdrag, og at oppdragene oftere innebærer voldsrisiko. En slik vurdering er vanskelig å gjøre. Dersom man ser isolert på oversikten over antall tvangsinnleggelses i perioden etter 2017, er det lite som tyder på at endringen har ført til at færre blir innlagt, se omtale i kapittel 7.6.3. Maktmiddelutvalget har som nevnt også blitt forelagt tilsvarende tall fra Akuttpsykiatrisk avdeling ved Oslo Universitetssykehus. Også her har det vært en moderat økning i antall pasienter som er vedtatt til tvungen døgnbehandling.

Det er imidlertid ikke mulig å vurdere tallene isolert. Overfor utvalget har flere aktører i helsesektoren trukket frem den kontinuerlige nedgangen i antall døgnplasser som en viktig faktor som må sees i sammenheng med endringene i psykisk helsevernloven. Ifølge tall fra Helsedirektoratet har antall døgnplasser i det psykiske helsevernet gått fra 5 980 i 1998 til 3 348 i 2019, og fra 2017 til 2019 har det vært en nedgang på 96 plasser.¹⁹⁶ Det kan tenkes at en for høy terskel for etablering av tvungent vern, og en for lav kapasitet på døgnplasser, fører til at pasienter må bli svært syke før de får behandling. Enkelte personer kan da utvikle så alvorlige symptomer at de utgjør en risiko for andre, og som dermed gjør det nødvendig med bistand fra politiet. Etter det utvalget har fått beskrevet har det over tid vært en stor og planlagt omlegging av det psykiske helsevernet fra døgn i retning av mer ambulant og poliklinisk behandling. Generelt har behandlingstilbudet til mennesker med psykiske lidelser fått en større bredde og kapasitet, men det kan også tenkes at dette har fått en konsekvens for de mest alvorlig psykisk syke, der døgnbehandling fremdeles står sentralt. Etter utvalgets syn illustrerer disse perspektivene at det kan være flere årsaker til politiets erfaringer med et økt antall møter med alvorlig psykisk syke som innebærer en større risiko for politiet enn tidligere. Utvalget besitter imidlertid ikke den rette kompetansen og kunnskapen til å trekke sikre slutninger om dette.

7.6.6 Utvalgets vurdering

Tallene fra politiets operative register (PO), som er fremlagt av Politidirektoratet, viser at det har vært en jevn årlig økning i antall oppdrag som er kodet med koder som tilsier at den involverte har en psykisk lidelse. Dette samsvarer med de signalene mange i politietaten har gitt over år om at det er en økning i antall psykiatrioppdrag. Som Politidirektoratet selv fremhever, er ikke PO et statistikkverktøy, og det er flere feilkilder som gjør at tallene ikke kan brukes til å trekke sikre slutninger. Etter utvalgets vurdering er imidlertid tallene såpass tydelige at det med relativt stor sikkerhet kan konkluderes med at antall psykiatrioppdrag har økt. Denne økningen samsvarer også med enkelte tall fra helsesektoren, herunder tallene fra ambulansetjenesten ved Oslo universitetssykehus og den psykiatriske ambulansen i Bergen, og med politidistriktenes erfaringer, se kapittel 7.6.3.

Bevæpningsutvalget stilte spørsmål ved alvorlighetsgraden ved majoriteten av psykiatrioppdragene, og kom blant annet til at det er «få oppdrag som er beheftet med særlig risiko». Maktmiddelutvalget kjenner ikke til noe nytt kunnskapsgrunnlag som tilsier at situasjonen er annerledes i 2022, utenom at det fremgår av politiets trusselvurdering at det er «sannsynlig at det vil bli en økning i voldsutøvelse begått av personer med alvorlig psykisk sykdom».

Flere har fremhevet at økningen i antall psykiatrioppdrag blant annet kan skyldes endringene i loven om psykisk helsevern av 10. februar 2017. Som det fremgår av kapittel 7.6.5 er utvalget av den oppfatning at det er svært vanskelig å trekke sikre

¹⁹⁶ Helsedirektoratet (2020).

slutninger om dette. Det er lite som tilsier en tydelig årsakssammenheng mellom lovendringen og økningen i antall oppdrag som politiet registrerer, og det kan være mange andre årsaker til økningen i antall oppdrag, herunder reduksjonen av antall døgnplasser, som omtalt i kapittel 7.6.3.

For utvalget er det vanskelig å trekke sikre slutninger om psykisk sykdom i samfunnet som helhet. Utvalget ønsker å begrense seg til å bemerke at det er få tall som tyder på tydelige endringer i det totale bildet siden 2017. Utvalget ser likevel med bekymring på at antallet tvangsinnleggelses har økt jevnlig, og at det har vært en markant økning i antall nye dommer på tvungent psykisk helsevern i 2021. Selv om det er vanskelig å trekke overordnede slutninger, gir tallene samlet grunn til å tro at dagens bilde i alle fall vil vedvare. Det samme gjelder også omfanget av ruslidelser i samfunnet.

Etter utvalgets syn kan det ikke gå upåaktet hen at politiet stadig må håndtere flere alvorlig psykisk syke. Trenden gir grunn til å understreke behovet for økt kompetanse om håndteringen av psykisk syke i etaten. Etter utvalgets syn bør det vurderes om det er plass for økt fokus på håndteringen av sårbare grupper i både politiutdanningen og vedlikeholdstreeningen. Disse tiltakene er kommentert nærmere i kapittel 10.5 og 10.6. Etter utvalgets syn er det imidlertid også grunn til å tro at bedre samhandling og informasjonsdeling mellom politi og psykiatri kan sørge for bedre håndtering og mindre bruk av makt. Forslag til tiltak for å bedre samhandlingen er kommentert flere steder i rapporten, herunder i kapittel 10.9 hvor det er gitt en oppsummering.

7.7 Terrorutviklingen

7.7.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal oppdatere kunnskapsgrunnlaget om politiets bruk av maktmidler, og at arbeidet skal bygge videre på NOU 2017:9 Politi og bevæpning. Det fremgår også at «endringer i trusselbildet» er en «utvikling som påvirker spørsmålet om politiets bruk av maktmidler», og det presiseres at «endringer i trusselbildet» er en del av «bakgrunnen for at det nå er tid for å oppdatere kunnskapsgrunnlaget». Det har derfor vært naturlig for utvalget å se nærmere på trusselbildet og terrorutviklingen fra 2017 og frem til i dag.

Bevæpningsutvalget valgte å fokusere på terrorutviklingen i Vest-Europa.¹⁹⁷ Det ble innledningsvis sett hen til de lange linjene og utviklingen i Vest-Europa fra 1950 til 2016. Helt overordnet konkluderte Bevæpningsutvalget med at «ser man på utviklingen over tid er antall angrep og antall drepte tydelig og kraftig redusert».¹⁹⁸ Ifølge Bevæpningsutvalget har tre former for terrorisme vært særlig fremtredende; separatistisk, høyreekstrem og jihadistisk terror. Den separatistiske terroren inngikk i tallgrunnlaget utvalget brukte til å konkludere med at antall angrep og antall drepte er «tydelig og kraftig redusert».¹⁹⁹ Hele 78 % av angrepene og 80 % av de drepte var et resultat av separatistisk terror utført i Spania, Frankrike og Storbritannia.²⁰⁰ I lys av utviklingen frem mot 2017, og forskningen til Engene, valgte Bevæpningsutvalget imidlertid bare å se nærmere på høyreekstrem og jihadistisk terror i vurderingen av trusselbildet. Bevæpningsutvalget så hen til et bredt spekter av kilder, herunder PSTs trusselvurderinger, Europols

¹⁹⁷ NOU 2017:9 side 115.

¹⁹⁸ *ibid.* side 119.

¹⁹⁹ *l.c.*

²⁰⁰ *l.c.*

trendrapporter, og forskning fra forskjellige norske miljøer. På bakgrunn av de nevnte kildene viste utvalget til at det i perioden 1990 til 2015 har vært en nedgang i antall drapshendelser utført av høyreekstremer.²⁰¹ Utviklingen innenfor jihadistisk terrorisme var derimot en annen. Ifølge tall fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), som ble gjengitt av Bevæpningsutvalget, ble det gjennomført i snitt 6 såkalte «plot» per år i perioden 1994 til 2016. Hele 42 av disse skjedde i perioden 2014 til 2016.²⁰² Av PSTs trusselvurderinger utledet utvalget blant annet at trusselen fra høyreekstremer fremstår som noe økende fra 2014 til 2017.²⁰³ Når det gjelder trusselen fra ekstreme islamister, ble denne beskrevet som skjerpet i 2014 og 2015, for i 2017 å bli beskrevet som fremdeles å utgjøre den største trusselen, men med en presisering om de utgjorde en mindre trussel i Norge enn i mange andre europeiske land, og at antallet som rekrutteres til slike miljøer er lavt.²⁰⁴

Bevæpningsutvalget gjorde også en vurdering av hvilken betydning terrortrusselen bør få for spørsmålet om bevæpning.²⁰⁵ Det ble blant annet vist til forskning fra Hegghammer, Stenersen og Nesser, hvor det ble konkludert med at «mye tyder på at politiet må være på stedet når angrepet starter for at bevæpning skal ha noen betydning».²⁰⁶ Det ble også vist til uttalelser fra Hegghammer om at «væpnet gatepoliti frem til 2015 ikke én gang har stoppet terror i Europa».²⁰⁷ På den bakgrunn konkluderte utvalget med at «i det store flertallet av terrorhendelser vil forskjellen på fremskutt lagring og generell bevæpning, i form av våpen på hofta, være veldig begrenset. Det har vært få hendelser hvor forskjellen på fremskutt lagring og bæring av våpen på hofta ville vært avgjørende».²⁰⁸

For å etterkomme mandatets krav om oppdatering av kunnskapsgrunnlaget, har Maktmiddelutvalget valgt å se hen til mange av de samme kildene som Bevæpningsutvalget. Maktmiddelutvalget har i likhet med Bevæpningsutvalget valgt å se nærmere på utviklingstrekk innenfor høyreekstremer og jihadistisk terrorisme, samt PSTs trusselvurderinger. Den følgende fremstillingen bygger på materialet fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fremlagt for utvalget av seniorforsker Petter Nesser, og Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved samfunnsvitenskapelig fakultet på Universitetet i Oslo (UiO) fremlagt for utvalget av førsteamanuensis Jacob Aasland Ravndal og forskningsassistent Charlotte Tandberg. Videre blir det gitt en redegjørelse av PST sine vurderinger av utviklingstrekk og endringer i trusselbildet i Norge og Vesten siden 2017. Med Vesten menes Vest-Europa, Canada, USA, Australia og New Zealand. Gjengivelsene er hentet fra det ugraderte materialet og reflekterer dermed kun deler av informasjonen som ble formidlet til utvalget. Deretter kommenteres kort hovedtrekkene i Europols trendrapport for 2022 TE-SAT. Avslutningsvis refereres det til PST sin nasjonale trusselvurdering for 2022, hvor også sikkerhetstjenestens vurdering av fremtidige terrorangrep, herunder målutvelgelse og trusselaktører omtales.

7.7.2 Jihadistisk terrortrussel

Under utvalgsmøtet 21. april 2022 presenterte seniorforsker Petter Nesser fra FFI for utvalget sine analyser av utviklingstrekk innen jihadistisk terror i Vest-

²⁰¹ *ibid.* kapittel 6.10.1.

²⁰² *ibid.* kapittel 6.11.1.2.

²⁰³ *ibid.* kapittel 6.9.6.

²⁰⁴ *l.c.*

²⁰⁵ *ibid.* kapittel 6.13.

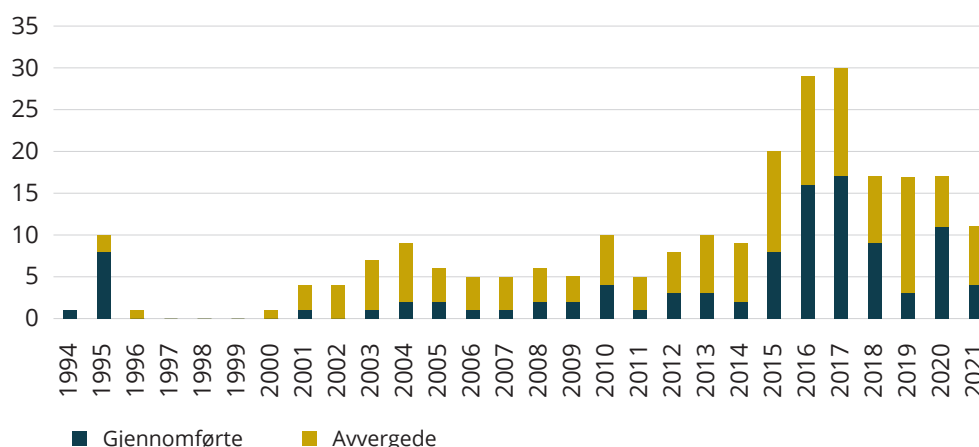
²⁰⁶ *l.c.*

²⁰⁷ *l.c.*

²⁰⁸ *ibid.* kapittel 6.15.

Europa, med hovedvekt på perioden 2018–2022. Forskningen til Nesser og FFI baserer seg på tallmateriale fra datasettet JPED (Jihadi Plots in Europe Dataset). Av registrerte hendelser i perioden fra og med 1994 til og med 2021, som innfrir de statistiske kriteriene, er det totalt gjort 381 observasjoner. 281 av disse anses som veldokumenterte terrorhendelser. 58 % ble avverget. Totalt er 654 personer drept, mens 5622 personer er skadet som følge av angrepene. Gjennomsnittlig dødstall per gjennomført angrep er 6,3, mens tallet for gjennomsnittlig antall skadde er 54,1.

Nesser og FFI sin oversikt viser i grove trekk at det i starten av perioden var en liten topp med åtte gjennomførte angrep i 1995. De neste syv årene ble det til sammen gjennomført to terrorangrep. På begynnelsen av 2000-tallet var det i gjennomsnitt ca. syv avvergede angrep per år, mens det i samme periode ble gjennomført ca. to angrep i året. I 2015 var det en betydelig økning i både gjennomførte og avvergede jihadistiske terrorangrep i Vest-Europa. Trenden forverret seg ytterligere gjennom 2016 og 2017, med til sammen rundt 30 angrep per år. Godt over halvparten av angrepene ble gjennomført. I årene etter 2017 og frem mot 2022 har det samlede antallet ligget stabilt med 17 registrerte angrep hvert år. Dette er en betydelig nedgang sammenlignet med 2016 og 2017, men er likevel mer enn hva som var tilfellet i perioden før 2015.



Figur 15. Jihadistiske terrorangrep i Vest-Europa i perioden 1994–2021

Kilde: Tall utvalget fikk presentert av Petter Nesser ved Forsvarets Forskningsinstitutt 21.04.2022.

Av gjennomførte terrorangrep i FFIs database er det de siste ti årene en dominans av tilfeller hvor angriperen har vært bevæpnet. Oversikten gir tydelige indikasjoner på at eksplosiver var terroristenes foretrukne våpen frem til og med 2010, med et høydepunkt mellom 2004 og 2008. Etter 2012 representerer derimot bruk av eksplosiver en marginal angrepsform. Bruk av kniv eller stikkvåpen er mest utbredt, etterfulgt av skytevåpen. 25 % av de dokumenterte sakene har funnet sted etter 2017. Disse angrepene er mindre komplekse og har lavere dødelighet enn tidligere. Nettverkskoblingene er mindre synlige og antas å være svakere.

FFI sine tall gir grunn til å hevde at terrorister fortsatt planlegger med bruk av bomber, men at disse angrepsformene av ulike årsaker i svært liten utstrekning blir gjennomført. Bruk av kjøretøy som angrepsmiddel har vært benyttet i ti tilfeller, mens «CBRN» har vært brukt én gang. Med «CBRN» menes kjemiske

stoffer, biologiske agens, radioaktive stoffer og nukleært materiale.²⁰⁹ Åtte av de siste tolv årene har islamistiske terrorangrep etter FFIs tall utelukkende blitt begått av enkeltpersoner. Tallene viser et tydelig trendsifte etter 2008. Frem mot 2009 ble angrepene i all hovedsak begått av flere og organiserte angripere.

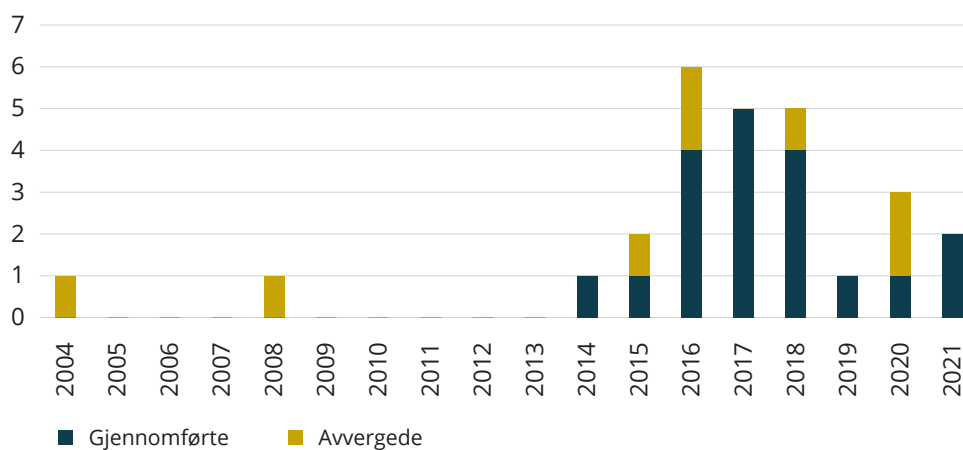
Blant de gjennomførte angrepene er bruk av stikk- eller huggvåpen den klart mest brukte angrepsformen, etterfulgt av eksplosiver og skytevåpen. I den kartlagte perioden fra 1994 til og med 2021, ble 75 % av angrepene som var planlagt gjennomført med eksplosiver, avverget. Avvergingsprosenten for henholdsvis skytevåpen og stikk-/huggvåpen er 51 og 20 %. Av totalt 16 angrep med bruk av kjøretøy ble 38 % avverget. Kun ett angrep mot fly er registrert i databasen etter 1994. Dette ble avverget.

Tall fra FFI sin database viser dermed en synkende trend siste fem år sammenlignet med toppårene 2016 og 2017. Antallet avvergede og gjennomførte angrep ligger imidlertid over gjennomsnittet av de øvrige årene i den kartlagte perioden. Med henvisning til dette bakteppet fremhevet Nesser for utvalget at terrortrusselen fortsatt er alvorlig. Flere terrorangrep har blitt utført etter 2017 enn i tiden før ISIL. Til tross for at 43 % er avverget, har 40 personer blitt drept og 96 skadet. Hardest rammet er Frankrike med tolv gjennomførte angrep, etterfulgt av Storbritannia med seks. Både i Danmark, Sverige og Østerrike er det registrert to utførte angrep, mens det i perioden har vært to avvergede angrep i Norge.

Et optimistisk fremtidsperspektiv vil ifølge Nesser innebære vedvarende eller redusert trussel fra ekstreme islamister i Vest-Europa. Vellykket reintegrering av fengslede jihadister, redusert vestlig tilstedeværelse i muslimske land, bekjempelse av IS og varig svekkelse av europeiske jihadistnettverk er faktorer Nesser mener må ligge til grunn for en slik utvikling. I motsatt fall vil trolig trusselen igjen øke. Som erfart tidligere kan europeiske jihadistnettverk gjenvinne en sterkere posisjon. Sosial misnøye og religiøs ekstremisme kan av jihadister utnyttes til remobilisering. Myndigheters eventuelle nedprioritering av mottiltak, nye strømmer med fremmedkrigere, samt såkalte «triggerhendelser», er faktorer Nesser mener kan føre til økt trussel de kommende årene. Et slikt pessimistisk fremtidsperspektiv understøttes av at jihadister kan ta kontroll i nye ustabile områder. En annen risiko er at fengslede ekstreme islamister etter løslatelse tar sentrale roller i etableringen av nye terrornettverk.

I følge FFI sitt kildemateriale er politiet et utpekt terrormål blant jihadister. 11 av de 62 dokumenterte angrepene fra og med 2018 har rettet seg mot politi, noe som tilsvarer 17,74 %. Før 2014 var det ingen gjennomførte angrep hvor politiet var hovedmål. Angrep mot politi forekom hyppigst i 2016, 2017 og 2018. Nesser nevnte overfor utvalget at politiets rolle som terrormål kan tilskrives «IS-effekten». Tallene til FFI viser at angrep som retter seg mot politi gjerne utføres ved kniv- eller bilangrep mot patruljer, eller ved bruk av skytevåpen mot patruljer eller steder hvor det pågår treningsaktivitet. Eksempler på andre fremgangsmåter er infiltrasjon, inntrengning på politistasjoner eller bruk av eksplosiver rettet mot politistasjoner. Man har også sett eksempler på hjemmeangrep eller knivangrep etterfulgt av forsøk på å frata politiet tjenestevåpenet.

²⁰⁹ Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016) side 3.



Figur 16. Terrorangrep mot politi i perioden 2004–2021

Kilde: Tall utvalget fikk presentert av Petter Nesser ved Forsvarets Forskningsinstitutt 21.04.2022.

7.7.3 Høyreekstrem terrortrussel

Førsteamanuensis Jacob Aasland Ravndal og forskningsassistent Charlotte Tandberg ved Senter for ekstremismeforskning (C-REX) fremla for utvalget analyser av alvorlige høyreekstrem terrorisme og vold i Vest-Europa. Analysene baserte seg på datasettet RTV (Right-Wing Terrorism and Violence) som omfatter alle dødelige angrep fra 1990 til og med 2021. I tillegg er tilnærmet alle alvorlige ikke-dødelige hendelser og alvorlige terrorhendelser i perioden etter 2015 registrert. Med alvorlig menes i denne sammenhengen angrep med offensiv bruk av dødelig våpen, eller angrep som forårsaker alvorlig eller invalidiserende skade. Målutvelgelsen som studien baserer seg på er angrep utløst av høyreekstrem eller radikal ideologi. Angrepene er kategorisert etter antall, skadeomfang, målgruppe og våpentype.

Hele perioden viser samlet sett en svak nedgang i både antall utførte angrep og antall drept. Det er i perioden etter 1990 utført 98 dødelige angrep i Tyskland av høyreekstremer. For samme periode er det i Storbritannia og Spania utført henholdsvis 37 og 25 angrep. Flest angrep i Norden har Sverige med 17. Norge er registrert med 5 dødelige hendelser. Flest angrep per år var det før 2000-tallet, med 24 i 1994. I 1997 ble det utført 17 dødelige angrep. Antallet i snitt er mer enn halvert etter 2008. De siste fem årene har antall angrep i Vest-Europa variert mellom tre og fem per år. Grovt regnet viser oversikten at det blir drept om lag én person i hvert angrep. I 2016 og 2020 var dødeligheten per angrep noe høyere enn gjennomsnittet for øvrig, med ca. to drept per angrep. 22. juli-angrepet i Oslo og på Utøya i 2011 er uten sidestykke det angrepet med flest døde. 77 mennesker ble drept.

Tall fra C-REX viser at blant de 1096 gjennomførte angrepene siden 2015, er det en klar overvekt som retter seg mot etniske minoriteter. Politiske motstandere er den nest største målgruppen. Tendensen synes stabil. 21 angrep er utført mot politi. Disse fordeler seg relativt likt i perioden med en mulig svak nedgang. Andelen politiangrep er størst i Tyskland. I 2016 døde én tjenesteperson som følge av vold begått av høyreekstreme personer.

Slag og spark er den mest brukte angrepsformen. Deretter følger bruk av henholdsvis kniv og slagvåpen. Disse våpentypene synes å bli sjeldnere benyttet enn før 2019. De spontane angrepene utgjør ifølge C-REX den største andelen.

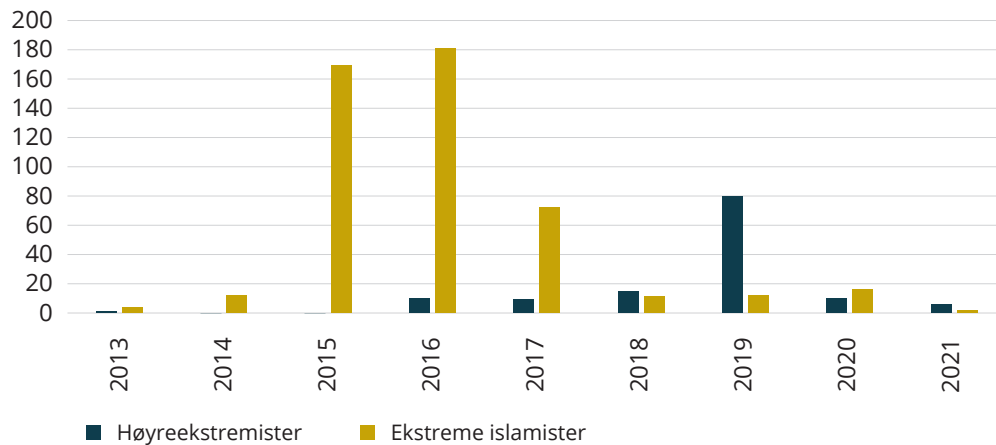
Antallet har vært relativt stabilt etter 2015. Antallet planlagte angrep har derimot hatt en vedvarende nedadgående trend. Av gjennomførte angrep i Norge etter 2015 ble det i 13 av 15 tilfeller ikke brukt våpengjenstander, men slag og spark. Ni av angrepene ble begått av enslige aktører. Fem ble begått av gjenger eller uformelle grupper, mens ett angrep ble begått av koordinerte enheter. Alle gjennomførte angrepene har rettet seg mot etniske eller religiøse minoriteter. Det er ikke registrert angrep mot politiet i Norge begått av høyreekstreme.

C-REX sine studier av hendelser i Vest-Europa tilsier at angrepene generelt preges av mindre alvorlig voldsbruk. De dødelige og alvorlige angrepene utført av personer med høyekstrem ideologi utføres i et stabilt moderat omfang. Miljøet kjennetegnes av omfattende nettpropaganda, men dette ser ikke ut til å ha påvirket antall gjennomførte angrep i særlig grad. Angrepene fordeler seg på både organiserte og uorganiserte miljøer. Slag og spark er den klart mest brukte voldsformen etterfulgt av kniv og slagvåpen. Kun i et begrenset antall tilfeller har voldsutøverene benyttet eksplosiver eller skytevåpen. De aller fleste angrepene har vært spontane og i de fleste tilfellene rettet seg mot etniske minoriteter.

7.7.4 PSTs vurdering av utviklingstrekk i Norge og Vesten siden 2017

Etter forespørsel fra utvalget har PST gitt en spesifikk vurdering av det samlede terrortrusselbildets endringer de siste fem årene. Bidraget omhandler også utviklingstrekk som ligger lengre tilbake i tid enn 2017. Ifølge PST har antallet gjennomførte terrorangrep sunket fra år til år etter 2017. Det samme har dødeligheten av terrorangrepene. Det påpekes imidlertid at både 2017, 2018, 2019 og 2020 var preget av relativt høye antall avvergede og gjennomførte angrep i Vesten sett under ett. Først i 2021 nærmet man seg 2013-nivå. Det fremgår at det i tilnærmet alle de til sammen åtte terrorangrepene som ble gjennomført i Vesten i 2021, ble benyttet lett tilgjengelige og svært enkle midler. Dette gjaldt angrep utført av både høyreekstreme og ekstreme islamister. Trenden med én gjerningsperson og enkle midler var ifølge PST også dominerende i 2020. PST tolker dette som et resultat av at ISIL i 2014 oppfordret sympatisører til å gjennomføre angrep med de midlene de hadde tilgjengelig mot lett tilgjengelige mål, uten å opprette kontakt med organisasjonen sentralt.

Oversikten utvalget har mottatt viser at til sammen åtte personer mistet livet i terrorangrep i Vesten i 2021. Med Vesten mener PST Vest-Europa, Canada, USA, Australia og New Zealand. Tilsvarende tall for 2020 var 26. Det har ikke vært færre terrorofre i Vesten siden 2013. Det relativt sett lave antallet ofre vurderes å være en naturlig konsekvens av få gjennomførte angrep, utført med mindre dødelige angrepsmidler. Covid 19-pandemien er ifølge PST en annen sannsynlig forklaring på nedgangen siden 2020. De fleste vestlige land innførte strenge smitteverntiltak. Nedstenging og tilnærmet fravær av større folkeansamlinger antas å ha redusert antall potensielle terrormål for potensielle terrorister.



Figur 17. Antall drepte i terrorangrep i Vesten 2013–2021

Kilde: Tall utvalget har fått oversendt fra PST.

Ifølge PST er den økte terrortrusselen fra høyreekstremister et sentralt utviklingstrekk siden 2017. I 2019 skjerpet PST trusselen fra høyreekstremister. PST understreker at trusselbildet er dynamisk og kan endre seg raskt. Terrorplanlegging og radikalisering kan påvirkes av dagsaktuelle hendelser. Som eksempel nevnes det at «forhold som oppleves som fornærmelser og angrep på religionen islam og muslimer, vestlig militær innblanding i muslimske land samt terrorangrep som inspirerer, kan bidra til radikalisering og legitimering av terrorhandlinger fra ekstreme islamister». Tilsvarende kan høyreekstreme påvirkes av «hendelser som bygger opp under ideen om at den hvite rase står overfor et folkemord (eksempelvis innvandring)». Generelt fremhever PST terrorangrepenes inspirerende effekt på potensielle terrorister. Videre skriver PST at:

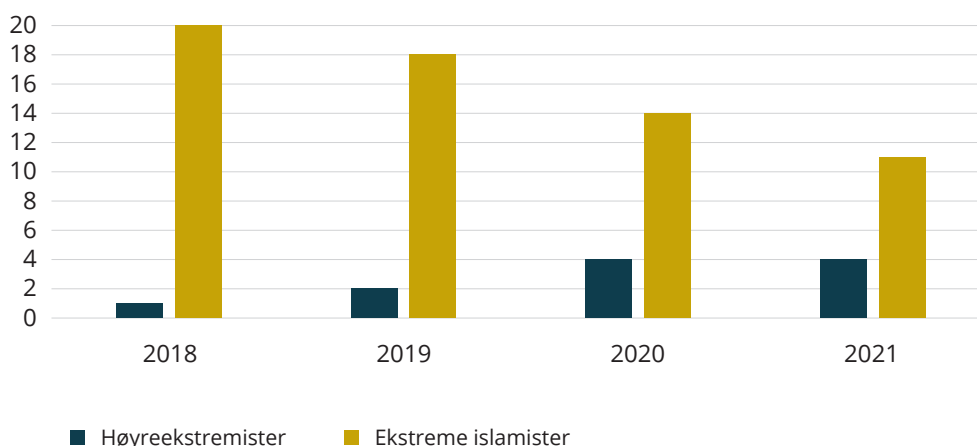
Det fremdeles er et vanlig trekk at ekstreme islamister ofte fortsetter angrepet, eller flykter og gjennomfører nye angrep et annet sted, inntil de blir fysisk forhindret. I mange tilfeller innebærer dette at politiet må skyte gjerningspersonen. I tillegg er politi/militært personell fremtredende i ekstreme islamisters fiendebilde, og er blant de mest rammede primær- og sekundærmålene i Vesten.

Om psykiatri oppgir PST at dette faller utenfor deres mandat, men at «skillet mellom vold som skyldes ekstremisme, og vold som skyldes psykiatri, kan være uklar. Psykiatri og ekstremisme er heller ikke gjensidig utelukkende». Det refereres til at premissene for tvangsinnleggelse er endret siden 2017, og at endringen gjør det vanskeligere å legge enkelte behandlingstrengende personer inn i psykiatrien, se omtale av dette i kapittel 7.6.5. PST påpeker overfor utvalget at «i en operativ situasjon kan det være vanskelig å avgjøre om en person er i psykose eller er ideologisk motivert, og det kan også være uten betydning dersom liv står i fare. I en situasjon som Bislett, Kongsberg eller Skøyenåsen, kan sivile havne i skuddlinjen. Dette øker behovet for rask respons». Fra PST legges det vekt på at selv i tilfeller hvor man har kjennskap til gjerningspersonen i forkant av voldshandlingen, kan det ta lang tid å bekrefte eller avkrefte ideologisk motivasjon. Som eksempel nevnes at en voldshandling kan være motivert av en rusutløst psykose uten ekstremistisk innhold, selv om trusselaktøren er registrert av PST med ekstremistiske holdninger. Avslutningsvis skriver PST at «det er ikke mulig å sammenligne politiets tall opp mot forekomst av psykiske lidelser hos terrordømte eller terrormistenkte, rett og slett fordi klassifiseringen kan være ulik i ulike land, og i enkelte tilfeller vil en påvist psykoselidelse medføre at en person ikke kan dømmes for terror».

7.7.5 Europol's vurdering av utviklingstrekk i EU

Europol utgir årlig European Union Terrorism Situation and Trend Report. Rapporten sammenstiller medlemslandenes innrapporterte hendelser inndelt etter kategoriene «jihadist terrorism», «right-wing terrorism», «left-wing and anarchist terrorism» og «ethno-nationalist and separatist terrorism». I tillegg gir rapporten en beskrivelse av hvordan Europol vurderer trender, årsakssammenhenger og forventet utvikling. Angrepsstatistikk og hovedpoeng fra 2022-rapportens omtale av høyreekstrem terror («right-wing terrorism») og ekstrem islamistisk terror («jihadist terrorism») følger i fortsettelsen.

I figur 18 er gjennomførte, avvergede og mislykkede terrorangrep slått sammen. Oversikten inkluderer ikke Storbritannia, hvor det i 2018, 2019 og 2020 var henholdsvis fire, syv og fem angrep (tall fra 2021 er utelatt i rapporten til Europol). Antallet angrep i 2018 og 2019 var henholdsvis 21 og 20, mens det de to påfølgende årene er registrert 18 og 15 angrep. Pandemien trekkes frem som en mulig forklaring på det svakt fallende antallet. Ekstreme islamister stod for den største andelen, med elleve angrep. Flest angrep ble utført i Frankrike (5). Deretter fulgte Tyskland og Sverige, med to angrep hver. Angrep fra høyreekstremister beskrives i rapporten som stabilt lavt. Dette til tross for at antallet har doblet seg fra to i 2019, til fire i 2020.



Figur 18. Terrorangrep i EU 2018–2021, inkluderer ikke Storbritannia

Kilde: Europol (2022).

Analysen viser at av alle gjennomførte angrep fra ekstreme islamister, ble selve utførelsen gjort av enkeltindivider, ikke organiserte grupper. Disse personene benyttet enkle midler som stikk-/huggevåpen, skytevåpen og kjøretøy. Denne trenden har vedvart de senere årene. Europol understreker imidlertid i rapporten at flere av de avvergede angrepene har hatt stort masseskadepotensial, og flere gjerningspersoner har deltatt i planlegging og forberedelser.

Om angrep og trender fra høyreekstremer i EU, skriver Europol at det i 2021 ble registrert to avvergede og ett mislykket angrep. Generelt beskrives en situasjon hvor trusselaktørene blir stadig yngre. De radikaliseres og inspireres i stadig større grad gjennom dataspill og digitale nettverk. Utviklingen settes i sammenheng med Covid-19 og blir delvis forklart med endret atferdsmønster som følge av myndighetenes krav om redusert sosial omgang. Bekymringer knyttet til psykiske lidelser er en annen negativ pandemirelatert konsekvens som rapporten nevner. Ifølge Europol vil mentale utfordringer fra sosial isolasjon bidra til økt sårbarhet i møte med høyreekstrem propaganda og ideologi.

Overordnet konkluderer Europol med at terror fortsatt spiller en sentral rolle i EUs interne trusselbilde. Situasjonen er bekymringsfull og preges av mye usikkerhet. Av forhold med betydning for det langsiktige utviklingsbildet fremhever Europol i sin rapport fem områder. Foruten geopolitiske og sosioøkonomisk forhold, vil trusselbildet ifølge Europol i fremtiden påvirkes av teknologisk utvikling, klimaforandringer og samfunnsmessige langtidsvirkninger av Covid-19.

7.7.6 PSTs vurdering av trusselbildet og forventet utvikling

7.7.6.1 Trusselnivåene

PST utgir hvert år en nasjonal trusselvurdering (NTV). Vurderingen er en ugradert redegjørelse for det sammensatte trusselbildet som det norske samfunnet står overfor dette året. NTV 2022 gir blant annet en beskrivelse av forventet utvikling i terrortrusselbildet. I sitt arbeid med å fastsette trusselnivået benytter PST en skala med fem trusselnivåer. Nivåsettingen angir den generelle terrortrusselen som PST til enhver tid vurderer at Norge står overfor, og baserer seg på gjeldende trusselvurderinger av samtlige trusselaktører, alvorlighetsgrad og skadepotensiale, samt usikkerhet og etterretningshull.²¹⁰

Tabell 7. Terrortrusselskala - PST

Nivå	Begrep	Kort forklaring
5	EKSTRAORDINÆR trusselsituasjon	Det er gjennomført en terroraksjon, eller foreligger en uavklart trussel mot Norge
4	HØY terrortrussel	Flere aktører har evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge
3	MODERAT terrortrussel	En eller flere aktører kan ha evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge
2	LAV terrortrussel	Enkelte aktører kan ha vilje til å gjennomføre terror, men mangler evne til å gjennomføre planene
1	INGEN kjent terrortrussel	Det pågår ulike typer aktivitet i ekstreme miljøer, men det foreligger ingen kjennskap til aktører som har vilje til å gjennomføre terror i Norge

Kilde: PST (2022).

Trusselnivået i Norge har i flere år ligget stabilt på MODERAT. Etter angrepet mot London pub i Oslo 25. juli ble trusselnivået senere samme dag satt til høyeste nivå, nivå 5 EKSTRAORDINÆR. Ifølge PST var situasjonen «mindre uavklart» 29. juni, og nivået ble senket til nivå 4, HØY. 28. september 2022 ble nivået ytterligere nedjustert til nivå 3, MODERAT.

7.7.6.2 Sannsynlighetsgradering

PST, politiet og Forsvaret benytter felles begrepsapparat for å angi sannsynlighet for at hendelser inntreffer. Sannsynlighetsangivelsene skiller seg fra nivåsettingen ved at de mer spesifikt tar for seg ulike retninger innenfor terror, se figur 105 nedenfor. PST valgte for eksempel å endre sannsynlighetsvurderingen for terror fra ekstreme islamister i en kort periode i 2017, fra *mulig* til *sannsynlig*. Den generelle terrortrusselen ble likevel ikke påvirket i et omfang som medførte endret nivå. Den forble på *moderat* nivå, hvor den har ligget stabil over flere

²¹⁰ Politiets sikkerhetstjeneste (2022) side 2.

år. På samme måte har usikkerhet i etterkant av internasjonale eller nordiske terrorangrep ført til skjerpelser i trusselbildet, men uten at det har ført til endring i sannsynlighetsgrad. Metodikken gir et handlingsrom til å skjerpe eller redusere trusselnivået innenfor enkelte områder uten at det generelle terrortrusselnivået eller sannsynlighetsgradene i tabellen nedenfor endres. Politiet vil som regel tilpasse sine beredskapstiltak i overensstemmelse med disse justeringene.

Tabell 8. Sannsynlighetsskala - PST

Nasjonal standard	Beskrivelse	Nato-standard
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente	Highly likely (>90%)
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente	Likely (60–90%)
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig	Even chance (40–60%)
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente	Unlikely (10–40%)
Svært lite sannsynlig	Det svært liten grunn til å forvente	Highly unlikely (<10%)

Kilde: PST (2022).

7.7.6.3 Jihadistisk terrortrussel

PST vurderer i NTV 2022 sannsynligheten for at ekstreme islamister vil forsøke å utføre terrorhandlinger i Norge i 2022 som *mulig*.²¹¹ En uke før angrepet mot London pub ble imidlertid sannsynligheten tonet ned, til *lite sannsynlig*. I etterkant av angrepet er sannsynlighetsgraden imidlertid satt opp igjen til «mulig», noe den fortsatt var per 1. september 2022.

I NTV for 2022 skriver PST at «Terrortrusselen vil enten komme fra personer som er inspirert av ideologien og budskapet til terrororganisasjonene ISIL og al-Qaida, eller fra personer som er mobilisert av forhold som oppleves som provokasjoner, krenkelser eller undertrykkelse av religionen islam og muslimer».²¹² De mest ytterliggående oppgis å være «ISIL-sympatisørene», som ifølge PST «mener at alle som ikke er tilhengere av deres versjon av troen, er vantro».²¹³ PST skriver videre at ISIL-sympatisørene «hevder at Vesten fører en vedvarende krig mot islam og muslimer, både i og utenfor Vesten».²¹⁴ Ifølge PST brukes vestlig støtte til intervensjon i muslimske land og krigføring mot ISIL og al-Qaida, samt det de opplever som undertrykkelse og krenkelse av muslimer i Vesten, som en legitimering av terrorangrep.²¹⁵

Det fremgår videre av trusselvurderingen at «antall gjennomførte ekstreme islamistiske terrorhandlinger i Europa er betydelig redusert fra 2017 til 2021».²¹⁶ Samtidig ser PST at det fortsatt blir avverget angrep i flere europeiske land, også i Norge. Her ble en 16 år gammel gutt dømt for terrorplanlegging i 2021. Ifølge PST viser erfaring at «trusselbildet kan endres raskt, som følge av oppdøkkende hendelser i Norge og internasjonalt».²¹⁷

²¹¹ *ibid.* side 4.

²¹² *ibid.* side 11.

²¹³ *l.c.*

²¹⁴ *l.c.*

²¹⁵ *l.c.*

²¹⁶ *l.c.*

²¹⁷ *l.c.*

Selv om ISIL og al-Qaida har et lokalt fokus, er de ifølge PST fortsatt en trussel mot Vesten. ISILs og al-Qaidas eksistens og ideologiske tankegodt om at Vesten er i krig mot islam, oppgis å fortsatt ville inspirere enkeltpersoner i flere vestlige land til å planlegge terrorhandlinger. PST mener at trusselen primært vil komme fra «personer som deltar i ekstremistiske digitale nettverk som er løselig tilknyttet internasjonale terrororganisasjoner». Ifølge PST vil disse personene ofte også ha fysiske forbindelser med andre ekstremister.²¹⁸

Ifølge NTV 2022 er det flere aktive ekstreme islamistiske nettverk i Europa. Det fremgår av trusselvurderingen at «nettverkene består blant annet av returnerte fremmedkrigere, løslatte terrordømte og personer som fremdeles er fengslet».²¹⁹ Det fremgår videre av trusselvurderingen at det at «norske ekstremister har kontakt med personer i disse nettverkene, har en negativ innvirkning på trusselbildet i Norge».²²⁰ Ifølge PST er årsaken at «de kommer i kontakt med personer og miljøer som oppfordrer til og kan gi veiledning om angrep».²²¹

Sikkerhetstjenesten forventer at terrororganisasjonene ISIL og al-Qaida vil prioritere å bygge opp filialer og tilknyttede grupper i land der de har fotfeste fremfor å gjennomføre terrorhandlinger mot Vesten. Det fremgår av NTV 2022 at «Norge vil fortsatt anses som en fiende av terrororganisasjonene, men ikke som et prioritert mål for terrorangrep sammenlignet med enkelte andre vestlige land».²²² Det vurderes at utviklingen i Afghanistan vil ha begrenset innflytelse på trusselen fra ekstreme islamister. Terrororganisasjonens utvidede geografiske spillerom vurderes å kun ha begrenset effekt på terrortrusselen mot Norge.

PST skriver videre «enkelte ekstreme islamister i Norge vil ønske å bli fremmedkrigere i Afghanistan eller andre land og konfliktområder», og at ISIL og al-Qaida forventes «å prioritere lokal og regional rekruttering fremfor å legge til rette for rekruttering av vestlige fremmedkrigere i 2022».²²³ Samtidig påpekes det at «selv et lite antall vestlige fremmedkrigere kan imidlertid på sikt føre til et økt fokus på vestlige land som angrepsmål».²²⁴

Om radikaliserings til ekstrem islamisme skriver PST at omfanget vurderes som lite, men det forventes at det fortsatt vil forekomme. PST har erfart at barn og ungdom tiltrekkes av og deltar i digitale radikaliseringsarenaer. Radikaliserings foregår også ifølge PST i enkeltes fysiske omgangskrets, som skriver at de «fortsatt forventer å se tilfeller av radikaliserings innad i familier, blant venner, i fengsler, på asylmottak samt på religiøse arenaer og andre steder der radikaliserings personer ser muligheter for å radikaliserings andre».²²⁵

Ifølge PST finnes det enkelte miljøer i Norge som bidrar til å spre en forestilling om at religionen islam er i strid med norsk levestil og kultur, og at disse miljøene ofte har «et tvetydig forhold til voldsbruk, selv om de utad fremstiller seg som ikke-voldelige».²²⁶ PST har erfaring med at deltakelse i denne type miljøer i enkelte tilfeller kan fungere som en inngangsport til ekstrem islamisme. Det fremgår videre av trusselvurderingen at «opplevde provokasjoner vil fortsatt

²¹⁸ Ibid. side 19.

²¹⁹ I.c

²²⁰ I.c.

²²¹ I.c.

²²² I.c.

²²³ Ibid. side 20.

²²⁴ I.c.

²²⁵ Ibid. side 21.

²²⁶ I.c.

bidra til radikaliserings», og at «forhold som oppleves som fornærmelser og angrep på religionen islam og muslimer vil bidra til radikaliserings og legitimerings av terrorhandlinger».²²⁷ Når slike hendelser finner sted i Norge, mener PST at sannsynligheten øker for at enkelte iverksetter planlegging av terrorrelaterte handlinger.

PST vurderer at den mest aktuelle angrepsformen fra ekstreme islamister i Norge vil være enkle angrep mot folkerike mål eller symbolmål. Sannsynligvis vil en eventuell ekstrem islamistisk terrorhandling i Norge utføres av én person. Det forventes at gjerningspersonen har vært i kontakt med andre ekstremister i forkant av handlingen. Ifølge PST vurderes de mest sannsynlige målene å være «sivile folkemengder, institusjoner eller personer som oppfattes å fornærme religionen islam, samt uniformert politi- og forsvarspersonell i det offentlige rom».²²⁸ Andre sannsynlige målvalg er ifølge NTV 2022 kirker, synagoger og andre religiøse forsamlingssteder. Det fremgår videre av trusselvurderingen at «gjerningspersonen vil sannsynligvis benytte enkle midler som hugg-/stikkvåpen, brannstiftelse eller kjøretøy».²²⁹ Imidlertid viser studier av avvergede angrep ifølge PST at ekstreme islamister fortsatt ønsker å gjennomføre angrep med eksplosiver og skytevåpen. Videre om forventede angrepsformer skriver PST at «I svært mange ekstreme islamistiske terrorangrep har gjerningspersonene selv ønsket å bli drept av politiet under gjennomføringen», og at «responderende politipersonell må derfor forvente å bli angrepet av gjerningspersonen».²³⁰

7.7.6.4 Høyreekstrem terrortrussel

PST vurderer sannsynligheten for at høyreekstreme vil forsøke å utføre terrorhandlinger i Norge i 2022 som *mulig*. Sommeren 2019 ble sannsynligheten for forsøk på terrorhandlinger fra høyreekstreme økt fra *lite sannsynlig* til *mulig*. PST skriver i NTV 2022 at «terrortrusselen kommer først og fremst fra personer som er radikaliserings gjennom deltakelse i høyreekstreme digitale nettverk», og at «deres fiendebilde omfatter etniske og religiøse minoriteter, norske myndigheter og politikere, LHBT+ samt tradisjonelle medier».²³¹ Ifølge NTV 2022 har tallet på høyreekstreme terrorhandlinger i Europa har vært stabilt de siste to årene. Få angrep har vært gjennomført. PST peker imidlertid på at flere angrep har blitt forsøkt gjennomført siden 2020, men at disse har blitt avverget. Om faktorer som forventes å kunne føre til høyreekstreme angrep skriver PST videre at «det er særlig oppmerksomhet rundt innvandringsrelaterte spørsmål samt større høyreekstreme terrorangrep som kan inspirere til terrorplanlegging».²³² Det understrekes også at trusselen kan endre seg raskt.

Det er i første rekke «akselerasjonister» som ifølge PST vurderes å utgjøre den største trusselen blant høyreekstremistene.²³³ Med akselerasjonister menes personer som ønsker å fremskynde (akselerere) radikale samfunnsendringer gjennom en ekstremistisk og statsfiendtlig aktivisme. Det forventes fortsatt tilfeller der høyreekstremister i Norge vil bli radikaliserings av akselerasjonistisk tankegodt.

Ifølge NTV 2022 vil norske myndigheter og politikere fortsatt bli anklaget for landssvik ved at de «angivelig legger til rette for det påståtte hvite folkemordet,

²²⁷ I.c.

²²⁸ I.c.

²²⁹ I.c.

²³⁰ I.c.

²³¹ *ibid.* side 15.

²³² I.c.

²³³ I.c.

og er derfor sentrale i høyreekstremisters fiendebilde». ²³⁴ PST skriver videre at «konspirasjonsteorier, særlig om Arbeiderpartiet, har sirkulert blant norske høyreekstremister i mange år», og at «det forventes at Arbeiderpartiet får en mer fremtredende plass i fiendebildet nå som det er det største partiet i den nye regjeringen». ²³⁵

Det fremgår videre av NTV 2022 at PST fortsatt forventer at de viktigste arenaene for radikaliserings til høyreekstremisme er de digitale plattformene, hvor man kontakter hverandre, ytrer ekstreme synspunkter og deler høyreekstremt materiale. Om radikaliserings skriver PST videre følgende:

Det vil skje både i norske, nordiske og transnasjonale digitale nettverk der det pågår diskusjoner rundt ideologi, fiendebilder og våpen. Flere av de transnasjonale nettverkene er mer voldsforherligende og inneholder mye terroroppfordrende propaganda. Deltakelse i slike høyreekstreme nettverk kan bidra til at enkelte utvikler et ønske om å begå volds- eller terrorhandlinger. ²³⁶

PST mener at utveksling av erfaringer, samt å finne og å dele håndbøker og oppskrifter på eksplosiver og våpen, forenkles på digitale plattformer. Dette kan gjøre det enklere og raskere å tilegne seg kompetanse og kapasitet for å gjennomføre fysiske angrep. Det forventes fra PST at også forsøk på radikaliserings av personer i egen vennekrets, innad i familier, på skoler og arbeidsplasser, samt andre steder hvor radikaliserings ser en mulighet for å overbevise andre vil fortsette, og skriver videre at «dette kan skje fra person til person, eller ved at den radikaliserings inviterer andre inn i høyreekstreme digitale nettverk». ²³⁷

Den mest aktuelle angrepsformen fra høyreekstremister i Norge vurderes av PST å være massedrap eller målrettet drap på personer i fiendebildet. Sannsynligvis vil en eventuell høyreekstrem terrorhandling i Norge, etter PST sin vurdering, bli forsøkt utført av en enkeltperson. Det fremgår av trusselvurderingen at «angrepsformen vil sannsynligvis være forsøk på masseskadeangrep eller et målrettet drap på en enkeltperson», og at «målene vil være grupper eller personer som inngår i fiendebildet». ²³⁸ Ifølge PST kan dette være «personer med ikke-vestlig utseende, muslimer, jøder, myndighetspersoner, LHBT+ samt tradisjonelle medier». ²³⁹

Av andre aktuelle angrepsformer som fremsettes i NTV 2022, er skadeverk på bygninger, infrastruktur og annen eiendom tilhørende personer som inngår i det høyreekstreme fiendebildet. Det fremgår av trusselvurderingen at «formålet med denne type handlinger vil være å skape frykt, ikke nødvendigvis å ta liv», og at «en høyreekstrem terroraktør vil sannsynligvis ta i bruk skytevåpen, improviserte eksplosive innretninger (IED-er) eller kjøretøy under utførelsen av et angrep». ²⁴⁰ PST fremhever også at «i forsøk på målrettede drap vil også hugg-/stikkvåpen være et aktuelt angrepsmiddel». ²⁴¹ Ved forsøk på skadeverk vurderer PST det slik at ildspåsettelse eller bruk av IED-er vil være blant de mest aktuelle formene for angrep.

²³⁴ l.c.

²³⁵ l.c.

²³⁶ *ibid.* side 16.

²³⁷ *ibid.* side 17.

²³⁸ l.c.

²³⁹ l.c.

²⁴⁰ *ibid.* side 18.

²⁴¹ l.c.

7.7.7 Nytt kunnskapsgrunnlag om sammenhengen mellom terrortrussel og bevæpning

7.7.7.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 7.7.1, konkluderte Bevæpningsutvalget blant annet med at «i det store flertallet av terrorhendelser vil forskjellen på fremskutt lagring og generell bevæpning, i form av våpen på hofta, være veldig begrenset. Det har vært få hendelser hvor forskjellen på fremskutt lagring og bæring av våpen på hofta ville vært avgjørende».²⁴²

Det fremgår av mandatet at Maktmiddelutvalget skal «beskrive alternative modeller med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget», samt «vurdere om endringer i politiets tilgang til maktmidler påvirker behovet for bevæpning» og «identifisere relevante problemstillinger knyttet til politiets rammer for maktmiddelbruk, herunder skytevåpen». I lys av dette faller det innenfor mandatet å vurdere spørsmålet om politiet bør være bevæpnet eller ikke, og eventuelt på hvilken måte, slik Bevæpningsutvalget gjorde. Det er derfor relevant å supplere kunnskapsgrunnlaget om spørsmålet om bevæpningens eventuelle betydning for håndteringen av potensielle terrorhendelser.

7.7.7.2 Politidirektoratets anmodninger om midlertidig bevæpning

Som det fremgår av kapittel 7.3, har Justis- og beredskapsdepartementet samtykket til fire perioder med midlertidig bevæpning siden Bevæpningsutvalget la frem sin utredning. Fra 8. november 2017 til 20. september 2018 var tjenestepersoner ved Oslo lufthavn Gardermoen midlertidig bevæpnet, fra 14. juni 2018 til 13. mars 2020 var enkelte patruljer i Oslo sentrum midlertidig bevæpnet, fra 26. november 2020 til 21. juni 2021 var alle politidistrikt midlertidig bevæpnet og fra 8. juli 2022 og frem til i dag (1. september 2022) har alle politidistrikt vært midlertidig bevæpnet. Som det fremgår av kapittel 4.3.2, kan midlertidig bevæpning bare vedtas «når det ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser vurdert opp mot politiets oppgaveløsning anses nødvendig for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger vil være særlig farlig for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner», jf. våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd. Midlertidig bevæpning kan bare besluttes etter samtykke fra departementet. I perioden 2017 til 2022 har det vært praksis at Politidirektoratet sender en anmodning til Justis- og beredskapsdepartementet om samtykke til innføring av midlertidig bevæpning. Så vidt utvalget er kjent med, har departementet samtykket hver gang Politidirektoratet har sendt en slik anmodning.

Politidirektoratets anmodninger utdyper i varierende grad hvorfor midlertidig bevæpning er et nødvendig tiltak i møte med en økt terrortrussel. Tendensen er at begrunnelsene har blitt stadig grundigere. I anmodningen av 17. februar 2021 om forlengelse av den pågående perioden med midlertidig bevæpning skriver direktoratet blant annet følgende om hvorfor midlertidig bevæpning var et nødvendig tiltak for å møte den rådende terrortrusselen:

Terrorhendelsene som har skjedd i Vest-Europa de siste årene illustrerer at tilstedeværelse av bevæpnet politi vil kunne være eneste adekvate tiltak for å stanse eller begrense skadeomfanget av et pågående angrep, både mot befolkningen og politiet selv. Erfaring viser at terrorangrep vil pågå inntil gjerningspersoner blir uskadeliggjort av politiet. Politiets evne til rask respons er derfor avgjørende for å redusere skadeomfanget, noe som også blir særlig aktuelt når angriperne opererer med martyrintensjon.

²⁴² NOU 2017:9 side 128.

Det fremgår også av anmodningen at «Politidirektoratet kan ikke se at det er andre tiltak enn bevæpnet politipersonell som er egnet til å redusere konsekvensene av et påbegynt angrep der aktørene har slik intensjon og kapasitet som er beskrevet i PSTs trusselvurderinger». Det fremgår også av anmodningen at:

Politidirektoratet er av den oppfatning at fremskutt lagring ivaretar politiets behov for tilgang til skytevåpen i de aller fleste situasjoner. Terrorangrep oppstår imidlertid akutt og uten forvarsel, og fordrer umiddelbar respons fra politiet for å begrense skadeomfanget og dødeligheten av et angrep. Betydningen av at politiet er bevæpnet vil i noen grad være situasjonsbetinget, men Politidirektoratet anser det som viktig å legge til rette for raskest mulig respons, noe som innebærer at de tiltak som bidrar til å redusere responstiden bør iverksettes. Bevæpning reduserer responstiden, ikke bare på grunn av tidsaspektet i seg selv, men også fordi det legger til rette for at polititjenestepersonellet kan bruke den tiden de har utelukkende til å forberede egen respons.

I etterkant av skyteepisoden ved London pub anmodet Politidirektoratet om midlertidig bevæpning 8. juli 2022. Justis- og beredskapsdepartementet samtykket til bevæpningen. I anmodningen til POD heter det blant annet følgende:

I dagens trusselbilde er det vanskelig å detektere og avverge terrorhandlinger på forhånd, noe som stiller økte krav til politiets hendelseshåndtering. Modus for et terrorangrep er ofte at de oppstår akutt og uten forvarsel. Erfaring viser at terrorangrep vil pågå inntil gjerningspersoner blir uskadeliggjort av politiet og i noen tilfeller av publikum som griper inn og derigjennom utsetter seg for svært høy risiko. Umiddelbar respons fra bevæpnet politi kan være helt avgjørende for å begrense skadeomfanget og dødeligheten av slike angrep. Dette blir særlig aktuelt hvis gjerningspersonen opererer med martyrintensjon.

De fleste av tiltakene som politiet kan iverksette mot terror er sannsynlighetsreducerende tiltak, dvs. tiltakene er egnet til å redusere sannsynligheten for at et terrorangrep skal finne sted. Bevæpning er et konsekvensreducerende tiltak, dvs. egnet til å redusere reaksjonstiden og øke politiets innsatsevne ved en eventuell terrorhendelse, og dermed «sette politiet i stand til å kunne avverge eller stanse handlinger som vil være særlig farlig for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner», jf. våpeninstruksen § 3-2 (3). POD kan ikke se at det er andre tiltak enn bevæpnet politipersonell som er egnet til å redusere konsekvensene av et påbegynt angrep der aktørene har slik intensjon og kapasitet som er beskrevet i PSTs trusselvurderinger.

POD har en klar intensjon om at færrest mulig skal bli drept eller skadet som følge av et terrorangrep i Norge. Verdiene som trues av terror (liv, helse, samfunnsfunksjoner, samfunnssikkerhet og i ytterste konsekvens statsikkerhet) er i sum så omfattende at vi ved et skjerpet trusselbilde vurderer og iverksetter alle relevante tiltak som ligger til vår beslutningsmyndighet. Dette innebærer både tiltak som kan bidra til å redusere sannsynligheten for terror, og tiltak som kan redusere konsekvensene av et påbegynt eller gjennomført terrorangrep. Politidirektoratet mener at det i dag stilles krav til politiet om at det skal ytes rask og adekvat politiinnsats når samfunnet har behov for det, og særlig gjelder dette når store verdier trues, og terrortrusselen er skjerpet.

7.7.7.3 Justis- og beredskapsdepartementets vurdering i Prop. 70 L (2017–2018)

I Prop. 70 L (2017–2018), hvor Justis- og beredskapsdepartementet foreslo lovendring for å tilrettelegge for punktbevæpning, fremgår det også enkelte relevante betraktninger. I kapittel 6.3. heter det blant annet følgende:

Utvalgets hovedpoeng synes å være at andre tiltak enn bevæpning i større grad «vil bidra til å redusere en eventuell risiko for terror». Til dette vil departementet bemerke at hovedformålet med bevæpning ved sårbare objekter ikke nødvendigvis er å redusere faren for terror, men snarere å redusere skadevirkningene i størst mulig grad når terrorangrepet er et faktum.

Departementet finner det ikke tvilsomt at bevæpnet politi vil kunne respondere raskere, og derved ha større mulighet til å redusere skadevirkningene, enn ubevæpnet politi. Dette understøttes også av forskningsmaterialet som blir presentert i NOU 2017:9 punkt 6.13. Det fremheves at responstid har stor betydning for å redusere antall drepte der større folkemengder er utsatt. Det konkluderes med at mye tyder på at bevæpnet politi må befinne seg på det aktuelle stedet når angrepet starter, for at bevæpning skal ha betydning.

7.7.7.4 Uttalelser fra forskningsmiljø

For å supplere kunnskapsgrunnlaget ytterligere, henvendte utvalget seg til forsker Petter Nesser ved Forsvarets forsvarsinstitutt (FFI). Som nevnt i kapittel 7.7.2, ga Nesser en presentasjon til utvalget om terrorutviklingen, med hovedvekt på utviklingen innenfor jihadistisk terrorisme. Nesser har også gitt utvalget sine vurderinger av terrortrusselens relevans for bevæpningsspørsmålet. I e-post 11. september 2022 oppsummerer Nesser med følgende:

At bevæpnet politi kan stoppe angripere eller begrense skade ved terrorangrep er utvilsomt. Hvorvidt dette krever permanent bevæpning og at vanlig politi bærer våpen på hofta er et annet spørsmål, og noe vi ikke kan svare på ut i fra vår kunnskap og dataene vi sitter på i dag.

Ifølge Nesser sitter FFI på data om gjennomført og avverget jihadistisk terror siden tidlig 2000-tall. Per 11. september 2022 sitter ikke FFI på et tilsvarende datasett for høyreekstrem terror, men dette er noe det jobbes med å utvikle. Ifølge Nesser har datasettene per i dag ikke registrert hvordan terrorplaner er avverget eller hvordan angripere er stoppet, og «for å kunne si noe forskningsbasert om effekten av ulike typer bevæpning av politipatruljer trengs detaljerte data om bevæpningspraksis i land der det har skjedd terror som blir vurdert opp mot utfallet av terrorhendelser». Ifølge Nesser finnes det ikke data og forskning på dette per i dag. Tallene FFI sitter på i dag kan brukes til å «si noe om omfanget av trusselen og trusseltrender som har relevans opp mot bevæpning og politi», men de kan «ikke komme med mål på eller si noe om effekten av ulike bevæpningspraksiser». På bakgrunn av FFI sitt datasett, som blant annet kan brukes til å beskrive dagens trusselbilde, konkluderer Nesser imidlertid med følgende:

I dette trusselbildet, der PLIVO-hendelser kan og vil oppstå med en viss hyppighet, vil bevæpning av politi kunne ha mer å si for å begrense død og skade enn tidligere, da terroristene satset mest på bombeaksjoner. Tilgang på våpen (dødelige eller ikke-dødelige) vil kunne ha noe å si for hvor raskt en angriper stoppes/uskadeliggjøres. Det er etter hvert en god del eksempler på at væpnet politi har skutt og uskadeliggjort IX-terrorister under gjennomføring av massedrap. I London Bridge-angrepet i 2017 ble terroristene skutt av britisk spesialpoliti åtte minutter etter at angrepet

ble meldt inn. De hadde da drept åtte og skadet 48 med bil og kniver. Et annet eksempel er politimannen som skjøt og drepte fire terrorister involvert i bombeplaner og et bilangrep i Barcelona i 2017, da de angrep folk med kniver i et oppfølgingsangrep i Cambrils. Gatepoliti skal også ha skutt og drept terroristen som gjennomførte angrepet i Strasbourg i 2018, da de lokaliserte ham i jakten som fulgte og han skjøt mot dem. Det er flere slike eksempler og i våre data finner vi også avvergete terrorplaner som kombinerer bomber og skytevåpen (såkalte 'Mumbai-plott', etter aksjonen i India i 2008). I denne typen terroraksjoner vil bevæpnet politi også kunne spille en rolle i å stoppe eller forsinke terroristene. Et eksempel på 'Mumbai-plott' er en avverget terrorplan mot Pride i Nederland i 2018. Et annet eksempel er angrepet mot Bataclan i 2015, der fransk politi gikk i skuddveksling mot tungt bevæpnede IS-terrorister.

Nesser trekker også frem at «det at politi har blitt et hyppig terrormål for IX i Europa (18 prosent av caser etter 2017) er bekymringsfullt og aktualiserer bevæpning som egenbeskyttelse». Han trekker frem at det finnes eksempler på situasjoner hvor hurtig tilgang på dødelig eller ikke-dødelig våpen vil «være kritisk for å begrense skade». Han trekker samtidig også frem at «en utfordring med våpen på hofta er imidlertid at terrorister kan ta kontroll over våpenet og bruke det i angrepet», og fremhever at «det er noen få eksempler på dette i datamaterialet».

Utvalget henvendte seg også til sjefsforsker Thomas Hegghammer, også ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Som nevnt i kapittel 7.7.1 la Bevæpningsutvalget tilsynelatende vekt på uttalelser fra Hegghammer da de trakk sine konklusjoner, herunder en uttalelse om at «væpnet gatepoliti frem til 2015 ikke én gang har stoppet terror i Europa». I en e-post til utvalget opplyser Hegghammer at «uttalelsen fra 2015 må nok modereres litt». Han viser deretter til at det har forekommet enkelte hendelser i perioden 2015 til 2017 hvor politibevæpning var av noe betydning. Hegghammer understreker imidlertid overfor utvalget at han fortsatt vil hevde «at det er svært sjelden at terrorangrep blir stoppet av forhåndsbevæpnet politi». Overfor utvalget skriver Hegghammer videre at «det er mulig vi trenger generell politibevæpning av andre grunner, men jeg ser ingen terrorismerelaterte grunner til at norsk politi skulle trenge allmenn bevæpning på 2020-tallet», og viser blant annet til «at terrortrusselen i Europa og Norge etter mitt syn er vesentlig lavere i dag enn i toppårene 2015–2017», og at «vi neppe vil se en retur til 2016-nivået i overskuelig fremtid, fordi etterretningstjenestene har så store tekniske kapasiteter».

7.7.7.5 Annet kunnskapsgrunnlag

Maktmiddelutvalget er også kjent med at det under høringen av NOU 2017:9 fremkom innvendinger mot Bevæpningsutvalgets vurdering av bevæpning som relevant tiltak mot terrortrusselen. Da Maktmiddelutvalget ikke har hatt kapasitet til en samvittighetsfull og grundig gjennomgang av alle høringssvarene, vises det heller ikke til enkelte av disse her.

Utover dette er ikke Maktmiddelutvalget kjent med annet, nytt kunnskapsgrunnlag om bevæpningens relevans som mottiltak mot terror.

7.7.8 Utvalgets vurdering

Det følger av mandatet at utvalget skal oppdatere kunnskapsgrunnlaget for perioden 2017 til 2021. På bakgrunn av de gjennomgåtte kunnskapskildene kan det helt overordnet konkluderes med at antall terrorangrep i Vest-Europa ser ut til å ha vært nedadgående i denne perioden. Dette gjelder både jihadistisk terror og

høyreekstrem terror. Antall terrorangrep med politi som mål har også sunket noe siden 2017.

At antall angrep har gått noe ned, betyr imidlertid ikke at trusselen ikke fortsatt kan være høy. Sammenlignet med perioden frem til 2013 er tallene for perioden 2017 og 2021 fortsatt høy, selv om trenden er nedadgående siden 2017. PSTs åpne trusselvurdering understreker også at det, på tross av nedgang i antall angrep de siste årene, er en betydelig trussel fra forskjellige miljøer. Utvalget har merket seg at politiet er fremtredende i fiendebildet, samt at stikk- og huggvåpen er verktøyene som blir brukt i en stadig større andel av angrepene.

Etter utvalgets syn er det lite i det presenterte kunnskapsgrunnlaget om terrortrusselen som tilsier at maktmidlene skal brukes på en annen måte enn i dag. Det er primært i valget mellom bevæpningsmodeller at terrortrusselen eventuelt er et sentralt argument.

Som det fremgår av kapittel 7.7.1, la Bevæpningsutvalget til grunn at «i det store flertallet av terrorhendelser vil forskjellen på fremskutt lagring og generell bevæpning, i form av våpen på hofta, være veldig begrenset». Politidirektoratet er tilsynelatende ikke enig i denne konklusjonen, jf. de gjengitte sitatene fra deres anmodninger om midlertidig bevæpning i kapittel 7.7.7. Politidirektoratet har blant annet gitt uttrykk for at «bevæpnet politi vil kunne være eneste adekvate tiltak for å stanse eller begrense skadeomfanget av et pågående angrep», og at midlertidig bevæpning er «egnet til å redusere reaksjonstiden og øke politiets innsatsevne ved en eventuell terrorhendelse». Politidirektoratet legger til grunn at «bevæpning reduserer responstiden», og at dette kan få avgjørende betydning. Justis- og beredskapsdepartementet har godtatt samtlige av direktoratets anmodninger som er trukket frem i kapittel 7.7.7. Det fremgår også av uttalelsene i Prop. 70 L (2017–2018) at Justis- og beredskapsdepartementet har vært av den oppfatning at «bevæpnet politi vil kunne respondere raskere». Maktmiddelutvalget er enig i vurderingen til Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet av at bevæpning kan bidra til redusert responstid, og at terrortrusselen dermed er et relevant argument i spørsmålet om politiet bør være permanent bevæpnet eller ikke. Maktmiddelutvalget har imidlertid også forståelse for Bevæpningsutvalgets konklusjoner, og mener det med fordel kan begrunnes enda bedre hvordan forsinkelsen som dagens modell medfører kan påvirke håndteringen av eventuelle terrorhendelser, samt hvilken betydning det er grunn til å tro at denne forsinkelsen vil kunne få når en terrorhendelse forekommer. Maktmiddelutvalget mener, som Bevæpningsutvalget, at ved det store flertallet av terrorangrep i Vest-Europa de siste 10–15 årene har ikke politiet vært tilstede der hvor angrepet skjer, når det skjer, noe som gjør at spørsmålet om bevæpning ikke nødvendigvis er av vesentlig betydning. Men, som det også fremgår av det fremlagte kunnskapsgrunnlaget, har det også skjedd at politiet er tilstede der angrepet skjer, blant annet fordi politiet også figurerer som terrormål. Dette understrekes også av analysen til Petter Nesser på bakgrunn av datamaterialet til FFI. Etter Maktmiddelutvalgets syn kan en derfor ikke se bort fra terrortrusselen som argument for bevæpning, men det må tas med i vurderingen at valg av bevæpningsmodell vil spille en mindre rolle ved de aller fleste angrep. Maktmiddelutvalget bemerker i den sammenheng at valget av bevæpningsmodell også kan få betydning for tjenestepersoner som ikke er tilstede der terrorangrepet skjer, men som befinner seg i nærheten og som vil ha relativt raskt responstid.

7.8 Samfunnsutviklingen frem mot 2030

7.8.1 Innledning

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) publiserte 20. mai 2021 sin rapport «Samfunnsutviklingen frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten».²⁴³ Rapporten ble skrevet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, og er en dokumentanalyse av publiserte utviklingstrekk som er av betydning for utfordringsbildet politi- og påtaletjenestene står overfor, samt en vurdering av hvilken betydning utviklingstrekkene kan ha for de tre tjenestene på kort og på mellomlang sikt. Artikkelforfatterne har studert forventede utviklingstrekk innen politiske, sosiale, økonomiske, miljø- og klimamessige og teknologiske forhold. Rapporten er omfattende, og i det følgende blir bare hovedpunkter omtalt.

7.8.2 Omverdensanalyse

Omverdensanalysen i rapportens kapittel fire er delt inn i fem underkapitler; politiske forhold, sosiale forhold, økonomiske forhold, miljø- og klimaforhold og teknologisk utvikling. Under overskriften «politiske forhold» fremheves fortsatt stormaktsrivalisering og forskyvning av makt til store multinasjonale selskaper og andre ikke-statlige organisasjoner som sentrale utviklingstrekk. Under overskriften «sosiale forhold» fremheves befolkningsvekst og urbanisering i utviklingsland, voksende byer og aldrende befolkning på bygdene i Norge, og fortsatt nettoinnvandring til Norge, men ikke like stor som den var i perioden 2000–2020. Under overskriften «økonomiske forhold» konkluderes det bl.a. med at Norges økonomiske vekst gradvis vil avta. Det fremheves deretter at en økende andel av verdens befolkning vil leve i ekstrem fattigdom etter covid-19-pandemien, og at en økende andel av personer i Norge vil ha vedvarende lav inntekt, og at det vil være en økende grad av sosioøkonomisk segregering og opphoping av levekårsutfordringer i norske storbyer. Under overskriften «miljø- og klimaforhold» konkluderes det blant annet med at klimaendringer vil forsterke knappheten på mat og vann, og at det grønne skiftet vil medføre gjennomgripende endringer i energi- og transportsystemet. Og til slutt, under overskriften «teknologisk utvikling» trekkes det bl.a. frem at større spredning av avansert teknologi til nye aktører, både statlige og ikke-statlige, vil være et sentralt utviklingstrekk. Det vil også fortsatt digital transformasjon og videreutvikling av det såkalte «smartsamfunnet», og at omfanget av person- og befolkningsdata vil bli større som et resultat av den digitale transformasjonen, som vil føre til at utnyttelse av slike data får større økonomisk verdi.

7.8.3 Utfordringsområder

I kapittel fem omtales utviklingen innen tematiske utfordringsområder med relevans for politiet, PST og påtalemyndigheten. Utfordringskategoriene er delt inn i fem; trusler mot nasjonal sikkerhet, terrorisme, samfunnsforstyrrelser, ikke-spredning og annen alvorlig kriminalitet. Under overskriften «trusler mot nasjonal sikkerhet» omtales utfordringen knyttet til sammensatte trusler fra andre stater og ikke-statlige aktører (subversjon, hybride trusler), og opprør, separatisme og statskupp. Det vurderes som «svært lite sannsynlig, nærmest utenkelig, at et statskupp skal kunne skje i Norge i tiden frem mot 2030». Under overskriften «terrorisme» sees det hen til terrorisme i et historisk perspektiv,

²⁴³ Sellevåg, S.R., Bergh, A., Bruvoll, J.A., Høibråten, S., Jacobsen, H.L., Strand, M., Barland, B. (2021).

endringer i strategi og taktikk i Vest-Europa og forventninger om terrorisme i Vest-Europa i tiden fremover. Det understrekes innledningsvis at det er knyttet «stor usikkerhet til forventet utvikling innen terrorisme».²⁴⁴ Dette blant annet fordi konfliktutviklingen både globalt og regionalt i et langsiktig perspektiv vurderes som usikker, og at slike konflikter er en viktig drivkraft for terrorisme. Det fremheves også at større spredning av avansert teknologi til ikke-statlige aktører kan få betydning for terrorismeområdet og endre det gjeldende trusselbildet. Dette eksemplifiseres med at «autonome systemer og droneteknologi» kan bli benyttet til gjennomføring av terrorangrep.²⁴⁵ Videre kan kunstig intelligens og sosiale medier benyttes til generering og spredning av terrorpropaganda. Under overskriften «terrorismen» er det også gitt plass til refleksjoner rundt myndighetenes bekjempelse av terrorisme, og hvilken påvirkning denne kan ha på terrortrusselen. I kapittel 5.2.3.4 heter det blant annet følgende:

Riktig kalibrering og utforming av mottiltak mot terrorisme er derfor en av de aller viktigste faktorene både for å bekjempe og for å forklare fenomenet. Så lenge terrorisme bekjempes som en militær kampanje og ikke som en langvarig prosess hvor menneskerettigheter og individets rettssikkerhet ivaretas, er det grunn til å frykte at fenomenet vil vedvare og finner nye former (Morris et al., 2021; Nyadera & Bincof, 2019; Parker, 2014).²⁴⁶

I FFIs rapport er «utvikling i terroraktørbildet i Norge» beskrevet nærmere i kapittel 5.2.3.5. Her vises det primært til PSTs trusselvurdering, som er omtalt nærmere i kapittel 7.7.6 i denne rapporten.

Med «samfunnsforstyrrelser» menes handlinger hvor ikke-statlige aktører ønsker å fremtvinge politisk endring/ending i politikk gjennom opptøyer, eller forsvare eget sosiale styresett gjennom å demonstrere evne og vilje til bruk av fysisk makt, påvirke sosial adferd og/eller andre kriminelle handlinger. Eksempler på slike «voldelige, selvstyrende subkulturer» kan være såkalte «ytre høyre», borgerverngrupper, antistatlige, anarkistiske eller antirasistiske grupperinger, eller kriminelle gjenger og nettverk. Forekomsten av de forskjellige grupperingene i Norge er beskrevet nærmere i rapportens kapittel 5.3. For utvalget er omtalen av «gjengkriminalitet og kriminelle nettverk» særlig interessant.²⁴⁷ Det vises her blant annet til at «samtlige politidistrikt rapporterer tilstedeværelse av en eller flere gjengaktører», og at det sentrale Østlandet og særlig Oslo er hovedområdet for flere kriminelle gjenger». Det oppgis videre at «gjengens kriminelle virksomhet er i hovedsak relatert til alvorlig narkotikakriminalitet, volds- og trusselbasert kriminalitet, samt økonomisk kriminalitet». I den sammenheng vises det for øvrig til politiets trusselvurdering, som omtalt i kapittel 7.5.5. I omtalen av gjengkriminalitet trekkes det blant annet frem at:

Åpent narkotikasalg, ordensforstyrrelser og voldsbruk i det offentlige rom vil påvirke trygghetsfølelsen i det offentlige rom. Også i Norge observerer politiet at gjengaktører og særlig kriminelle ungdomsgjenger ofte er virksomme i boområder med sosioøkonomiske utfordringer (NOU 2020:4 s.127). Imidlertid er det bred enighet blant norsk politi og politikere om at såkalte «svenske tilstander» – altså områder hvor volden er av en slik karakter at det er forbundet med fare for politiet å gå inn i områdene (såkalte «no-go-soner») – ikke finnes i Norge (Egge & Solhjell, 2018 s.39).²⁴⁸

²⁴⁴ ibid. side 68.

²⁴⁵ ibid. side 69.

²⁴⁶ ibid. side 71.

²⁴⁷ ibid. side 78.

²⁴⁸ ibid. side 79

Kapittel 5.5 omhandler «annen alvorlig kriminalitet». Under omtalen av den generelle kriminalitetsutviklingen heter det blant annet at «i Norge har det generelt sett vært en betydelig nedgang i anmeldte lovbrudd per 1000 innbyggere de siste ti årene». Samtidig er det variasjon innenfor bestemte kategorier lovbrudd. Det påpekes også at «hovedvekten av lovbrudd innen enkelte kriminalitetskategorier har blitt flyttet over i det digitale rom», men også at «skillelinjene mellom de ulike kriminalitetskategoriene stadig blir mindre tydelige og definerte», og at tradisjonelle kriminalitetskategorier stadig smelter sammen. Deretter går rapporten over i en beskrivelse av kriminalitetsutviklingen i det digitale rom, kriminalitetsutvikling knyttet til trusler mot næringsliv, ressursgrunnlag og miljø, inkludert økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet og klima- og miljøkriminalitet.

Kapittel 5.5.5. omhandler kriminalitetsutviklingen knyttet til trusler mot personlig integritet. Om vold og mishandling oppsummeres slik:

I politimeldingen fra 2020 fremheves det at andelen av den voksne befolkningen som oppgir å ha vært usatt for vold eller trusler om vold har vært stabil siden starten av 1980-tallet (Meld. St. 29 (2019 – 2020)). Det samme gjelder drapsraten. Det er derfor grunn til å forvente at denne utviklingen vil vedvare, og politiet vurderer det som sannsynlig at flere personer med alvorlige psykiske lidelser enn tidligere vil begå grove voldshandlinger (Politiet, 2021, s.17). Økt forekomst av psykiske problemer, samlivsproblemer eller økonomiske problemer etter covid-19-pandemien kan bidra til å forsterke faren for voldsutøvelse.²⁴⁹

7.8.4 Samfunnsutviklingens betydning for politiet, PST og påtalemyndigheten

I kapittel 6 trekkes det konklusjoner fra de foregående kapitlene, og forskjellige implikasjoner av den forventede utviklingen presenteres. I det følgende gjengis implikasjonene som er særlig relevant for utvalgets mandat:

- Økt stormaktrivalisering kan medføre flere væpnede konflikter i interessesfærer til stormaktene, for eksempel gjennom økt bruk av stedfortrederkrig. Væpnede konflikter er en risikofaktor for radikaliserings og kan gi økning i terrorisme internasjonalt. Det kan også føre til økning i fremmedkrigere som drar fra Norge til konfliktområdene slik man har sett under den pågående borgerkrigen i Syria.
- Fremmede stater kan søke å påvirke voldelige, selvstyrende subkulturer som et ledd i å undergrave norske myndigheter.
- Økt migrasjon kan som følge av væpnede konflikter bidra til mobilisering av grupperinger på ytre høyre.
- Det kan oppstå opptøyer under politiske demonstrasjoner som følge av hendelser i utlandet.
- Høyre-radikal/-ekstrem retorikk og nasjonalisme som en motreaksjon på globaliseringen vil vedvare og trolig endre karakter.
- Fortsatt nettoinnvandring til Norge fra ikke-vestlige og spesielt muslimske land kan føre til at trusselen fra høyreekstrem terrorisme vil vedvare.²⁵⁰

²⁴⁹ Ibid. side 91.

²⁵⁰ Ibid. side 96 mv.

På bakgrunn av implikasjonene fremheves fire temaer som bør vies særskilt oppmerksomhet fremover: skillet mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet blir mer utydelig, teknologiutviklingens muligheter og utfordringer, kompleksitet som en samfunnsutfordring og konspirasjonsteorier som et demokratisk problem.

7.8.5 Utfordringsbildet frem mot 2030

I rapportens kapittel 7 oppsummeres «noen langsiktige utviklingstrekk som fremstår som relativt tydelige». Disse oppsummeres under overskriftene «terrorisme og trusler mot nasjonal sikkerhet», «teknologiutviklingens betydning», «konsekvenser av klimaendringer» og «endringer i sosiale og økonomiske forhold». For utvalget er følgende to konklusjoner om terrorutviklingen særlig interessante:

- På kort sikt (0–5 år) forventes det at jihadister vil radikalisere, oppfordre til terror og drive faktisk angrepsplanlegging på tvers av landegrenser. Forsøk på terrorangrep i Norge fra ekstreme islamister må derfor forventes. Så lenge de sosiale og strukturelle faktorene som har bidratt til ekstrem islamisme ikke ser ut til å bli borte og den ustabile situasjonen i Midtøsten og i Sahel vedvarer, må det forventes at trusselen fra ekstreme islamister vil vedvare i tiden frem mot 2030.
- På kort sikt (0–5 år) forventes det at høyreekstremisme vil utgjøre en like stor terrortrussel i Norge som ekstrem islamisme. Utviklingen på lengre sikt (5–10 år) er mer usikker og vil avhenge av den videre samfunnsutviklingen i Europa og i USA. Det kan ikke utelukkes at en eventuell masseinnvandring til Europa kan være en utløsende faktor for det som høyreekstreme anser som den kommende vestlige rasekrigen, spesielt hvis ettervirkningene av covid-19 er vedvarende høy arbeidsledighet blant menn med lav eller ingen utdanning.²⁵¹

Under overskriften «endringer i sosiale og økonomiske forhold» er også følgende konklusjon også interessant for utvalget:

- På kort sikt (0–5 år) forventes det ikke vesentlige endringer i kriminalitetsbildet som følge av endringer av sosiale og/eller økonomiske forhold i Norge.²⁵²

7.8.6 Utvalgets vurdering

Utvalget er av den oppfatning at konklusjonene i rapporten «Samfunnsutviklingen frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten» har liten praktisk betydning for hvordan politiet bruker maktmidler og hvordan politiet bør være rigget for å møte det ventede trusselbildet. Dette gjelder i alle fall de fysiske maktmidlene. Utvalget registrerer rapportens fokus på den teknologiske utviklingen, og at denne vil prege så vel terrorutviklingen som kriminalitetsutviklingen i årene som kommer. Utvalget har imidlertid valgt å se bort fra bruk av digitale maktmidler. For de rent fysiske maktmidlene, som utvalget har valgt å fokusere på, er disse trendene av mindre betydning. Utvalget ønsker imidlertid samtidig å bemerke at den teknologiske utviklingen, og de utfordringer denne innebærer, på ingen måte kan neglisjeres. Det faller imidlertid utenfor utvalgets kompetanseområde å mene noe om dette. Utvalget forventer imidlertid at dette følges opp i andre spor.

Det er verdt å merke seg at rapporten gir støtte til konklusjoner som fremkommer av annet kunnskapsgrunnlag som utvalget har sett hen til. Det vises for eksempel til en «betydelig nedgang i anmeldte lovbrudd» de siste årene, noe

²⁵¹ ibid. side 125.

²⁵² ibid. side 128.

Bevæpningsutvalget også påpekte i sin utredning, og som også fremgår av den oppdaterte statistikken Maktmiddelutvalget har sett hen til, se omtale i kapittel 7.5. Beskrivelsen av terrortrusselen samsvarer også langt på vei med den som er beskrevet i kapittel 7.7.

Maktmiddelutvalget har ikke hatt kapasitet til å gjøre dypdykk i analyser av sosioøkonomiske utviklingstrekk og forventede trender i tiden som kommer. Kunnskap om slike samfunnsforhold kan være relevant i vurderingen av hvilke maktmidler politiet bør ha tilgang til, og hvordan disse skal brukes, blant annet fordi slike trender kan påvirke kriminalitetsbildet. Utvalget tar til etterretning at FFIs rapport forventer at det på kort sikt (0–5 år) ikke blir vesentlige endringer i kriminalitetsbildet som følge av endringer av sosiale og/eller økonomiske forhold i Norge.

7.9 Erfaringer fra politidistriktene

7.9.1 Innledning

Utvalget har vært opptatt av å lytte til erfaringer fra politiet. Utvalget valgte derfor å invitere samtlige distrikter og særorgan til å komme med skriftlige innspill. I henvendelsen til distriktene og særorganene ble det bedt om vurderinger og erfaringer knyttet til punktbevæpning, områdebevæpning, midlertidig bevæpning, elektrosjokkvåpen, andre maktmidler enn skytevåpen, pandemirelaterte forhold med betydning for statistikk, konkrete hendelser som aktualiserer styrker og svakheter med dagens bevæpningsmodell, samt statistikk og erfaringer knyttet til maktbruk mot mindreårige og mot personer med antatte psykiske lidelser. Samtlige politidistrikt besvarte henvendelsen. Kripos og Utrykningspolitiet har også besvart henvendelsen. Deres svar var imidlertid svært kortfattede, og inneholder ingen erfaringer eller annet av vesentlig betydning. I det følgende oppsummeres derfor bare politidistriktenes innspill.

7.9.2 Erfaringer med punktbevæpning

Punktbevæpning (våpeninstruksen § 3-2 fjerde ledd) er besluttet på to steder, siden adgangen til slik bevæpning ble innført 1. juli 2018, henholdsvis på Gardermoen og på Flesland, se nærmere omtale i kapittel 7.3. Det er derfor kun politidistriktene Øst og Vest som har erfaringer med dette. Øst politidistrikt opplyser at erfaringene med punktbevæpningen på Gardermoen har vært positive. Det utdypes med følgende:

Egne ansatte føler seg bedre i stand til å respondere på uønskede hendelser og andre samvirkeaktører på flyplassen uttaler økt trygghetsfølelse. Det har ikke vært registrert tilbakemeldinger fra publikum som indikerer negativ reaksjon på at patruljene er bevæpnet, og patruljene har ikke merket endring i publikums holdning til å ta kontakt med politiet. Det har ikke forekommet uønskede hendelser med skytevåpen i perioden hvor politiet på Oslo Lufthavn har vært bevæpnet med etthåndsvåpen.

Vest politidistrikt opplyser at de heller ikke har mottatt negative synspunkter fra publikum om bevæpningen på flyplassen. Vest politidistrikt skriver også at de mener punktbevæpningen gjør at politiet har tilgjengelige midler med seg, og at de dermed kan ha en raskere og mer effektiv respons mot eventuelle trusselsituasjoner.

7.9.3 Erfaringer med områdebevæpning

Områdebevæpning (våpeninstruksen § 3-2 femte ledd) ble innført som bevæpningsalternativ 1. februar 2020, se nærmere omtale i kapittel 4.3.1. Utvalget er ikke kjent med at hjemmelen er blitt brukt etter at den ble innført. Agder politidistrikt opplyser imidlertid i sitt innspill at de har «noe erfaringer med dette hvor man under større demonstrasjoner har bevæpnet en eller to patruljer som utelukkende blir beredskap». Utvalget antar at hjemmelen for bevæpning i disse tilfellene har vært våpeninstruksen § 3-2 første ledd (oppdragsbevæpning), og ikke § 3-2 femte ledd (områdebevæpning). Oslo politidistrikt opplyser at hjemmelen som ble innført 1. februar 2020 ikke var mulig å bruke for bevæpningen innenfor et definert område innenfor ring 1 i Oslo Sentrum, som varte fra 21. juni 2018 til 13. mars 2020.

7.9.4 Erfaringer med midlertidig bevæpning

Midlertidig bevæpning (våpeninstruksen § 3-2 tredje ledd), som omtalt i kapittel 4.3.2, har vært benyttet i større utstrekning enn punktbevæpning og områdebevæpning. Det har vært flere perioder med nasjonal midlertidig bevæpning siden 2017, og samtlige distrikter har derfor erfaringer med dette.

Finmark politidistrikt opplyser at de ikke har opplevd utfordringer under den midlertidige bevæpningen, utenom «en avfyring i nedspenningsrør».

Øst og Sør-Øst politidistrikt opplyser begge at rapporterte utfordringer i periodene med midlertidig bevæpning har handlet om «noen tilfeller av vådeskudd og noen synergimeldinger knyttet til ubehag i forbindelse med trange forhold i kjøretøy». Av positive erfaringer trekker distriktene blant annet frem at «innsatspersonellet har gitt uttrykk for at de har opplevd en økt trygghet i å opptre bevæpnet». Distriktene fremhever samtidig at erfaringene ikke har gitt grunnlag til å mene noe bestemt om publikums oppfatninger av politiet og politirollen i de aktuelle periodene.

Vest politidistrikt opplyser at erfaringene med midlertidig bevæpning er gode. Dette utdypes bl.a. med at det ikke oppleves som at våpen er brukt oftere, og at det har vært svært få uheldige episoder, slik som vådeskudd.

Møre og Romsdal politidistrikt opplyser at den midlertidige bevæpningen i all hovedsak «har vært uproblematisk for mannskapene i daglig tjeneste». Det fremheves også at periodene med midlertidig bevæpning «ikke har hatt innvirkning på politiets oppgaveløsning eller innvirkning på møte med befolkningen». Det er ikke registrert noen meldinger om kommentering av bevæpningen, at noen viste interesse for våpenet, at noen stilte seg negative til bevæpningen eller at noen vegret seg med å ta kontakt på grunn av bevæpningen.

Innlandet politidistrikt understreker at de «bare har positive erfaringer» med midlertidig bevæpning. Dette begrunnes med muntlige tilbakemeldinger fra stabssjef, UEH-leder og leder for instruktører i operative disipliner.

Agder politidistrikt informerer om at de ikke opplevde noe negativt fra befolkningen eller negative forhold ved oppdragsløsning under perioder med midlertidig bevæpning. Tilbakemeldingene fra patruljemannskap er også «utelukkende positive». Det opplyses også at «de som ikke har politipatruljen som hovedarbeidsområde (etterforskere m.fl.) er litt mer delt». Det antas imidlertid at dette skyldes «lite oppdragstrening og betydningen av at de er på «støttelister» som innebærer at de av og til må jobbe i patruljen».

7.9.5 Erfaringer med elektrosjokkvåpen

Som nevnt i kapittel 7.12, ble prøveperioden med elektrosjokkvåpen gjennomført i fire politidistrikt: Sør-Vest, Øst, Troms og Oslo ved beredskapstroppen. Det er besluttet at elektrosjokkvåpen gradvis skal innføres i politiet som et nytt permanent maktmiddel. Dette ble besluttet 1. januar 2022. De øvrige distriktene har derfor begrenset med erfaringer med elektrosjokkvåpen per september 2022.

Sør-Vest politidistrikt gir uttrykk for at erfaringene under og etter prøveperioden er «udelt positive». Dette begrunnes blant annet med at elektrosjokkvåpen oppleves som et «kjærkomment, svært nyttig og effektivt maktmiddel som fyller et klart udekket behov i maktpyramiden, mellom skytevåpen og de øvrige maktmidlene». Sør-Vest mener imidlertid at elektrosjokkvåpen kan plasseres lavere i maktpyramiden, slik at det sidestilles med batong og pepperspray.

Øst politidistrikt opplyser at elektrosjokkvåpen «har fylt et udekket behov for et effektivt mindre dødelig maktmiddel mellom maktmidlene pepperspray/batong og skytevåpen». Det vises til at elektrosjokkvåpen «har bedret egensikkerheten og bidratt til sikrere oppdragsløsning både for politiet og politiets motpart».

Oslo politidistrikt viser til interne notater fra beredskapstroppen som oppsummerer deres erfaringer med bruk av elektrosjokkvåpen. Her fremgår det blant annet at elektrosjokkvåpen «fyller et hull i maktpyramiden og har gitt norsk politi et verktøy, som tidligere har manglet for å løse oppdrag med høy trussel for egen sikkerhet og/eller 3.persons sikkerhet på en tryggere, mer effektiv og skånsom måte». Det opplyses at elektrosjokkvåpen har blitt brukt for å løse situasjoner som tidligere kunne ha blitt løst ved bruk av skytevåpen. Det fremheves også at innføring av elektrosjokkvåpen kan gjøre det aktuelt å vurdere om pepperspray har blitt overflødig.

7.9.6 Erfaringer med andre maktmidler enn skytevåpen

Flere distrikter har sendt inn tall og statistikk om bruk av andre maktmidler. Det opplyses imidlertid fra flere politidistrikt at det er stor usikkerhet knyttet til disse tallene. Troms politidistrikt opplyser at «verken i rundskriv 2017/010 eller i brukerhåndboken for maktmidler, foreligger det et eksplisitt pålegg om at bruk av øvrige maktmidler skal registreres». Innlandet politidistrikt informerer om at «det er utfordrende å gi konkrete svar på omfang og erfaringer med bruk av andre maktmidler enn skytevåpen». Tallene distriktene har delt med utvalget er for det meste hentet ut av Maktmiddel-applikasjonen, se omtale av denne i kapittel 5.9. Da det er stort sprik i rapporteringen, og flere distrikter ikke har meldt inn tall, har utvalget valgt å ikke omtale tallene nærmere her. Tall fra Sør-Vest politidistrikt er riktignok omtalt i kapittel 7.12.

Øst og Sør-Øst politidistrikt opplyser at «taktisk kommunikasjon med motparten er gjennomgående innsatspersonellets mest benyttede virkemiddel», og at «det legges stor vekt på dette gjennom innsatspersonellets opplæring og vedlikeholdstrening». Ifølge distriktene er det ikke registrert endringer i dette bildet de siste årene. Det opplyses også om at «taktiske teknikker for å nøytralisere en aggressiv motpart har utviklet seg de siste årene». «Knivoppsett og ulike arrestasjonsteknikker» nevnes spesifikt, og det opplyses om at «felles for disse er målet om å benytte lempelige midler så langt det er mulig».

På bakgrunn av egen statistikk hentet fra «PAL PO-maktmidler» opplyser Vest politidistrikt at alternative maktmidler (pepperspray, patruljehund, batong, langkølle) «blir brukt moderat, og bruken fremstår som nødvendig i aktuelle oppdrag».

Møre og Romsdal politidistrikt opplyser at «de overordnede funnene vi har gjort er at pepperspray er det maktmiddelet som brukes mest, patruljehund nest mest og batong er tredje mest brukt». Fra statistikken utleder distriktet at «de operative mannskapene i distriktet viser en vilje til å bruke skadebegrensende middel heller enn maktmidler med større skadepotensiale ovenfor motpart».

Agder opplyser at det generelt er lite kjennskap til bruk av batong, og at man har et inntrykk av at denne «kun er i beredskap». Dersom batong benyttes, er inntrykket at «det da i tilfelle er i nødverge». Pepperspray brukes derimot oftere, men erfaringene er delte. Det fremheves at «det også er oppdrag hvor den ikke har effekt, og man må ganske tett innpå for at den skal virke/nå frem».

7.9.7 Pandemirelaterte forhold av betydning for statistikk

Nordland politidistrikt opplyser at «det er ingen pandemirelaterte forhold som har betydning for bevæpningsstatistikk og annen maktbruk». Oslo politidistrikt har ikke sett noen endring i statistikken som følge av pandemien.

Sør-Vest politidistrikt fremhever at årene med pandemi har ført til at «den samlede registrerte oppdragsmengden knyttet til ordensforstyrrelser, rus og uteliv gikk ned», og at politiet i perioder opplevde «en signifikant nedgang i hendelser i det offentlige rom som krevde regulerende inngripen fra politiets side».

Sør-Øst og Øst politidistrikt opplyser at de gjennom pandemien har registrert «betydelig færre ordensoppdrag ute i det offentlige rom som følge av smittevernrestriksjoner», og det antas at dette har gitt utslag på statistikken for bruk av våpen og andre maktmidler. Distriktene opplyser også om at «vår erfaring er at politiets inngripen i enkelthendelser gjennom pandemien har vært mer preget av risikovurderinger knyttet til smittevern enn vurderinger knyttet til bruk av våpen og andre maktmidler».

Trøndelag politidistrikt opplyser at det ikke fremgår av noen bevæpningsrapporteringer eller indikasjoner som tilsier at pandemirelaterte forhold har hatt betydning for maktmiddelbruk eller bevæpningsstatistikk. Det pekes imidlertid på at distriktet i 2021 har hatt en økning i antall bevæpninger, og at operasjonslederne bestemt mener dette skyldes en økning i antall oppdrag hvor det er kombinasjon av psykiatri og selvskading med kniv.

Vest politidistrikt mener det er «vanskelig å komme med noen eksakte konklusjoner», men sitter samtidig med «et inntrykk av at mengden psykiatrioppdrag, der politiet må bistå helsevesenet, har økt de siste årene», og at «perioden med pandemi har også trolig påvirket at antallet oppdrag knyttet til psykiatri har økt, potensielt også gitt flere bevæpninger/bruk eller trusler om bruk av andre maktmidler».

Møre og Romsdal peker på økningen i registrerte psykiatrioppdrag, og at det er nærliggende å tro at dette også kan skyldes ringvirkninger av pandemien.

Innlandet politidistrikt opplyser om at de ikke finner konkrete holdepunkter som viser at pandemien har hatt betydning for bevæpningsstatistikken eller annen maktmiddelbruk i distriktet. Det opplyses også at distriktet i forbindelse med pandemien har sett at «nivået blant mannskapene på utøvelse av forskjellig maktmiddelbruk har vært dalende». Dette begrunnes med «sterkt redusert mulighet for trening/øvelser». Ifølge distriktet er dette nå tatt tak i, og det vies «mye oppmerksomhet rundt dette på IP-treninger».

Agder politidistrikt gir uttrykk for en opplevelse av «mindre oppdrag generelt, men mer «tyngre» oppdrag som innebar blant annet bevæpning». Det pekes på at dette kan ha sammenheng med økningen i psykiatrioppdrag.

7.9.8 Styrker ved dagens bevæpningsmodell

Utvalget etterspurte spesifikt om beskrivelse av konkrete hendelser som fremhever styrker og svakheter med dagens bevæpningsmodell. Flere distrikter har kommet med innspill om slike hendelser. Disse er omtalt nærmere i kapittel 7.9.10. Mange distrikter kom imidlertid også med generelle betraktninger om samme tema. Disse omtales i det følgende.

Sør-Vest politidistrikt informerer om at distriktet «tradisjonelt har levd godt med dagens bevæpningsmodell». Det fremheves at «dagens modell har mange sterke sider», blant annet at «særsilt taktisk og operasjonelt nivå gjennomfører et «takt-skifte» når bevæpning blir vurdert og gitt». Det understrekes at «dagens modell har god effekt og gjør oss i stand til å løse langt de fleste væpnede oppdrag på en god og relativt sikker måte, både for publikum og for egne ansatte».

Møre og Romsdal politidistrikt fremhever at hovedstyrken med dagens modell er at «operasjonelt/taktisk nivå er mer skjerpet ved at en blir bevisstgjort at en er på vei til et væpnet oppdrag». Når det blir bedt om og gitt bevæpning, blir oppdraget markert blått i PO. Distriktet understreker at «dette gir positivt bidrag til de involvertes situasjonsbevissthet».

Innlandet fremhever at «styrken med dagens bevæpningsmodell er at politiet har tilgang til nødvendige maktmidler, inkludert våpen, så lenge mannskapene er i eller ved kjøretøyet». Ifølge distriktet fungerer dette bra når man har tid til å foreta en god situasjonsvurdering, og gi bevæpningstillatelse for oppdraget.

7.9.9 Svakheter ved dagens bevæpningsmodell

Politidistriktene trekker frem langt flere svakheter enn styrker ved dagens bevæpningsmodell. I det følgende gjengis hovedpunktene.

Sør-Vest politidistrikt mener følgende er en klar svakhet med dagens modell:

En klar svakhet med dagens modell er i de tilfellene innsatspersonellet akutt står ovenfor en forhøyet risiko eller trussel på egne eller publikums vegne, som verken de selv eller operasjonelt nivå hadde forutsetninger for å avdekke eller vite om på forhånd, samtidig som at hendelsen krever umiddelbar inngripen med skytevåpen der og da. Slike situasjoner skjer heldigvis svært sjelden, men i slike tilfeller vil gråsoneproblematikk knyttet til politiet (og den enkelte tjenesteperson) sin handleplikt sett opp mot behovet for sikkerhet og arbeidsgivers ansvar for et fullt forsvarlig arbeidsmiljø bli kraftig utfordret. Det er åpenbare etiske og moralske potensielt problematiske aspekter ved en slik situasjon også, herunder den enkeltes evne og mulighet til å løse et oppdrag som det er åpenbart at samfunnsoppdraget krever, samtidig som en risikerer å pådra seg alvorlige skader eller død.

Trøndelag politidistrikt mener at «PSTs trusselvurderinger og beskrivelse av modus ved terrorhandling indikerer at det er sannsynlig at pågående terrorhandlinger ikke opphører før politiet stanser gjerningsperson(er)». Ifølge distriktet krever dette rask respons fra politiet, og umiddelbar tilgang til tjenestevåpenet. Dette er et «tydelig argument for at norsk politi bør være fast bevæpnet», ifølge Trøndelag politidistrikt. På samme måte som Sør-Vest politidistrikt fremhever Trøndelag

politidistrikt at dagens modell er svak i møte med situasjoner hvor man i forkant har vurdert trusselen som lav/moderat, men hvor situasjonen raskt utvikler seg til et høyt trusselnivå. Distriktet peker på at «konsekvensen med en ubevæpnet patrulje i en slik situasjon vil være en mer defensiv tilnærming som igjen kan føre til at gjerningsperson(er) skader/dreper fornærmede eller annen tredjeperson, seg selv eller politipatruljen». Trøndelag politidistrikt fremhever også at det generelt kan sies at dagens modell «spiser noe kapasitet» i forbindelse med bevæpningsklarering, og at man må gjøre håndgrep for å låse ut våpen, lade og ikle seg maktmiddelet. Distriktet mener videre at «dersom politiet hadde vært fast bevæpnet, hadde man frigjort kapasitet til helt og holdent å forberede seg mentalt og fysisk, etablere situasjonsforståelse, legge taktisk plan og forberede selve utførelsen av oppdraget».

Vest politidistrikt fremhever at det er en svakhet at politiet må bruke ekstra sekunder/minutter på å klarere/forberede skytevåpen med dagens modell, og at dette potensielt kan bety konsekvenser for menneskeliv. Distriktet anfører også at det kan diskuteres om dagens bevæpningsmodell er tilpasset dagens samfunnsutvikling og trusselnivå. Dertil uttales det at «det kan fremstå som tungvint og byråkratisk når bevæpning av politi må tas opp eller ned, sett hen til at trusselvurderingen fra PST strengt tatt peker på en trussel som er der mer eller mindre hele tiden».

Møre og Romsdal politidistrikt opplyser at mannskapene i distriktet for det meste ønsker å innføre permanent bevæpning, og at hovedgrunnen til dette er «lettere tilgang på hele maktpyramiden i et samfunn og en verden som er blitt «mindre»». Det pekes også på at «dagens ordning er forbundet med stress», og at permanent bevæpning ville kunne gjøre bevæpningen mer «naturlig».

På samme måte som Sør-Vest og Trøndelag politidistrikt, fremhever Innlandet politidistrikt ubevæpnede oppdrag som i utgangspunktet har et lavt trusselnivå, men hvor situasjonen eskalerer. Ifølge distriktet har dagens modell «en svakhet i de situasjoner som oppstår akutt og med kort utrykningstid». Det fremheves at «mannskapene må bruke en del kapasitet på selve bevæpningen i denne prosessen, som kan gå utover andre nødvendige og viktige forberedelser og vurderinger». Distriktet fremhever også at det «kan være en svakhet» med dagens modell at «den som skal utføre oppdraget ute ikke står fritt til å velge riktig verktøy for å løse oppdraget».

7.9.10 Konkrete hendelser som aktualiserer styrker og svakheter

Nordland, Sør-Vest, Troms, Sør-Øst, Øst og Møre og Romsdal politidistrikt opplyser alle at de ikke er kjent med konkrete enkelthendelser i deres distrikt fra 2017 og frem til i dag som aktualiserer styrker eller svakheter med dagens bevæpningsmodell.

Finnmark politidistrikt trekker frem to hendelser som i utgangspunktet ikke tilsa bevæpning i utrykningsfasen, men som ved påtreff av gjerningsperson endret seg til å kvalifisere for bevæpning. Begge tilfeller gjelder situasjoner hvor politiet raskt ble truet med kniv av gjerningsperson.

Trøndelag politidistrikt trekker frem to konkrete hendelser. I den ene hendelsen som gjaldt pågripelse av en kjent, ustabil mann, måtte patruljen bevæpne seg i fart, samt «skifte talegruppe» og prosessere informasjon under kort utrykningsvei. Den andre hendelsen gjaldt en lignende hendelse. Her ble det fremhevet som en svakhet at det var uenighet mellom operasjonsleder og tjenestepersonen om bevæpning. Trøndelag politidistrikt opplyser også om at de har opplevd flere lignende hendelser i sentrumsnære områder. Distriktet trekker også frem den

alvorlige hendelsen på Bislett i Oslo november 2021 som et eksempel på en hendelse som aktualiserer svakheter med dagens modell.

Vest politidistrikt trekker frem to hendelser i 2021 som ble «definert og lest ut som PLIVO», der det var krav om hurtig og effektiv respons for å stanse trusselen.

Innlandet politidistrikt viser til én hendelse der en kjenning av politiet uten forvarsel angrep en av tjenestepersonene, som fortsatt satt ubevæpnet i tjenestebilen. Én tjenesteperson ble skadet i hendelsen. Distriktet trekker også frem den alvorlige hendelsen på Bislett i november 2021.

Agder politidistrikt opplyser om at det «har vært noen oppdrag hvor det har vært behov for akutt bevæpning/tjenestepersonene selv har bevæpnet seg». Det dreier seg da om oppdrag som endrer karakter uten at det er mulighet for bevæpning i forkant.

7.9.11 Erfaringer med maktbruk mot barn og sårbare grupper

Trøndelag politidistrikt fremhever at det kan forekomme situasjoner der det er hensiktsmessig at politiet er ubevæpnet, og at situasjoner med barn eller andre sårbare grupper kan være noen eksempler. Distriktet fremhever dette, men mener samtidig at slike situasjoner ikke er til hinder for at politiet i Norge som utgangspunkt kan være fast bevæpnet.

Troms politidistrikt fremmer en generell bekymring som går ut på at når politiet bevæpner seg i situasjoner hvor man skal håndtere utagerende og/eller suicidal ungdom, så kan politiets maktbruk og bevæpning være med på å forsterke ungdommens selvbilde i forhold til at man faktisk er en farlig person. Distriktet fremhever også at en ikke kan utelukke at sårbare grupper som sliter med rus og psykiatri kan oppleve situasjoner på samme måte. Ifølge distriktet burde det derfor være initiert mer forskning på dette området.

Øst politidistrikt trekker frem økningen i antall væpnede oppdrag knyttet til psykiatri. Dertil nevnes også to hendelser hvor politiet har brukt skytevåpen eller elektrosjokkvåpen mot personer med antatt psykisk lidelse. På bakgrunn av disse hendelsene fremhever distriktet følgende:

Det er umulig å gi et generelt svar på hvordan psykisk syke skal behandles sammenlignet med andre. Ingen situasjoner er helt like og alle krever individuelle vurderinger. Man skal alltid vurdere nødvendigheten av en konfrontasjon, også i saker som faller inn under kategorien rus og/eller psykiatri.

Sør-Øst politidistrikt fremhever også en hendelse fra september 2020, hvor en antatt psykisk syk mann ble skutt og drept av politiet. Utover dette er distriktet enig i refleksjonene til Øst politidistrikt.

Vest politidistrikt peker på det de opplever som en jevn økning i antall psykiatrioppdrag, samt antall bevæpninger i slike oppdrag. Disse tallene er omtalt nærmere i kapittel 7.6.2. Distriktet opplyser samtidig at bruk av maktmidler mot mindreårige ikke er enkelt dokumentert i politiets systemer. Det opplyses likevel at det i tidsrommet 2017 til 2022 ser ut til å ha vært 18 oppdrag i Vest politidistrikt der politiet har vært bevæpnet og der mindreårige er nevnt i journalteksten i oppdragene.

Møre og Romsdal trekker frem en enkelthendelse fra 2019, hvor en 13-åring angrep politiet i forbindelse med et bistandsoppdrag for barnevernet. På bakgrunn av hendelsen ble det igangsatt et arbeid i distriktet, og det ble

utarbeidet et «leksjonsopplegg» for bruk i opplæring av operative mannskaper. Det gjøres rede for at det oppleves en positiv holdningsendring i håndteringen av mindreårige, og at det er lagt ned et «formidabelt arbeid» i samarbeid mellom politi/barnevern, politi/ungdomspsykiatri og politi/psykiatri på dette feltet.

Innlandet politidistrikt opplyser om en opplevd økning i antall oppdrag som involverer mindreårige. Ifølge distriktet var det 4072 slike oppdrag i 2017, mot 4999 i 2021. Antall psykiatrioppdrag har økt på samme måte. Det opplyses om at det er mye fokus på håndtering av oppdrag som involverer mindreårige og personer med psykiske lidelser, og at dette bl.a. er tema på innsatstrening gjennom både praktisk gjennomføring i bruk av maktmidler og kommunikasjonsteknikker. Distriktet opplyser videre at de bl.a. henter inn kompetanse fra lokale krise- og gisselforhandlere.

Agder politidistrikt opplyser at distriktet «har vært med på «å utvikle» en endret tilnærming til spesielt psykisk syke og suicidale personer». Den endrede tilnærmingen går ifølge distriktet ut på «å prøve å isolere personen i større grad, og prøve å løse oppdraget på avstand og da med mindre bruk av makt». Dette skal ha blitt presentert på instruktørsamling på Politihøgskolen høsten 2021 for alle distrikter.

7.9.12 Utvalgets vurdering

På bakgrunn av distriktenes skriftlige innspill og møtene utvalget har hatt med enkelte distrikter, sitter utvalget igjen med en oppfatning av at erfaringene med periodene med midlertidig bevæpning i all hovedsak har vært gode i politidistriktene. Nesten samtlige distrikter har understreket overfor utvalget at de nesten bare har gjort seg positive erfaringer med bevæpningsperiodene. Ett distrikt ga også uttrykk for at bevæpningen verken har påvirket politiets oppdragsløsning eller møtet med befolkningen. De få negative erfaringene knytter seg til vådeskudd og noe ubehag i forbindelse med trange kjøretøy.

Elektrosjokkvåpen har tilsvarende fått gode skussmål fra distriktene som har erfaring med dette. Det fremgår at elektrosjokkvåpen kan fylle «et klart udekket behov i maktpyramiden», og at det «har fylt et udekket behov for et effektivt mindre dødelig maktmiddel». Etter utvalgets syn er dette argumenter som med styrke taler for at elektrosjokkvåpen kan bidra til at enkelte situasjoner som i dag løses med skytevåpen, i fremtiden kan løses med elektrosjokkvåpen, så lenge politiet er utrustet med elektrosjokkvåpen og godt trent i bruk av dette.

Utvalget har fått tilsendt noe tall og statistikk om politiets bruk av øvrige maktmidler enn skytevåpen. Variasjonen i tallene distriktene besitter, samt kjennskapen til disse, understreker behovet for et forbedret system for registrering og rapportering av maktmiddelbruk. Dette er omtalt nærmere i kapittel 7.2.3. Enkelte distrikter har gitt uttrykk for at bruk av de andre fysiske maktmidlene skjer svært sjeldent. Dette samsvarer med inntrykket utvalget har fått fra utvalgsleders spørreundersøkelser blant tjenestepersoner, som omtalt i kapittel 7.2.2.

Utvalget er på generelt grunnlag av den oppfatning at pandemien kan ha påvirket politiets statistikk på forskjellige måter. Det er imidlertid vanskelig å si nøyaktig hvordan. Distriktenes innspill viser at det er stort språk i hvordan pandemien tolkes som en mulig feilkilde, men etter utvalgets syn gir innspillene samlet grunn til å være noe forsiktig med å trekke sikre konklusjoner fra tallmaterialet fra 2020 og 2021.

Utvalget har merket seg at distriktene trekker frem flere svakheter enn styrker ved dagens bevæpningsmodell. Utvalget har videre merket seg at flertallet av distriktene peker på at det er en svakhet ved dagens modell at tjenestepersoner ikke er bevæpnet når de «akutt står ovenfor en forhøyet risiko eller trussel». At dagens modell ikke er tilstrekkelig robust i møte med terrortrusselen, trekkes frem av langt færre. To distrikter fremhever det som en styrke ved dagens modell at det gjennomføres et «taktskifte» når bevæpning blir vurdert og gitt, og at dette taktskiftet har fordelaktige konsekvenser, blant annet ved at mannskapet blir «mer skjerpet».

Det er stor variasjon i tilbakemeldingene om maktbruk mot barn og sårbare grupper. Begge tema virker å være på distriktenes radar, men det virker som om tilnærmingen til problemkomplekset varierer i stor grad. Statistikken politidistriktene har forelagt utvalget er i liten grad egnet til å belyse politiets maktmiddelbruk mot barn og sårbare grupper. Erfaringene i enkelte distrikter virker videre i stor grad å være basert på enkelthendelser. Dette er enkelthendelser som tilsynelatende har gitt grunnlag for læring, og således fått en effekt, men samtidig gir beskrivelsen av enkelthendelsene et inntrykk av at det er lite systematikk i erfaringslæringen og oppfølgingen av slike hendelser. Det virker heller ikke som om enkelthendelsene sees i sammenheng med overordnede trender som kunne ha blitt identifisert i tall og data. Etter utvalgets syn er det behov for langt bedre oversikt, både lokalt og nasjonalt, over maktmiddelbruk mot barn og sårbare grupper, i den grad dette lar seg gjøre. Dette er nærmere omtalt i kapittel 10.7. Det virker også å være et relativt stort potensial når det kommer til en mer helhetlig tilnærming til hvordan barn og sårbare grupper håndteres, noe som bl.a. bør reflekteres i politiutdanningen, vedlikeholdstreningen mv. Se nærmere omtale av dette i kapittel 10.5 og 10.6. Utvalget har også merket seg at to av distriktene fremhever at det kan være problematisk at politiet er bevæpnet i møte med barn.

7.10 Erfaringer og påtalevedtak fra Spesialenheten

7.10.1 Innledning

Spesialenheten for politisaker skal etterforske og påtaleavgjøre saker der det er spørsmål om ansatte i påtalemyndigheten eller politiet har begått straffbare handlinger i tjenesten, jf. påtaleinstruksen § 34-1 første ledd. Enheten ble opprettet 1. januar 2005, og erstattet de tidligere tolv særskilte etterforskningsorganene (SEFO). Spesialenheten er dermed riksdekkende etterforsknings- og påtalemyndighet for saker der det er spørsmål om ansatte i påtalemyndigheten eller politiet har begått straffbare handlinger, jf. påtaleinstruksen § 34-1 annet ledd. Enheten iverksetter etterforskning når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om en ansatt i politiet eller påtalemyndigheten har begått en straffbar handling i tjenesten, jf. påtaleinstruksen § 34-6 første ledd. Selv om det ikke er grunn til mistanke om en straffbar handling, skal etterforskning settes i verk dersom noen dør eller blir alvorlig skadet som følge av politiet eller påtalemyndighetens tjenesteutøvelse, eller noen dør eller blir alvorlig skadet mens de er tatt hånd om av politiet eller påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 67 påtaleinstruksen § 34-6 annet ledd.

Fra 2017 og frem til i dag har Spesialenheten behandlet 27 saker hvor politiet har avfyrt skytevåpen. To av sakene gjelder varselskudd, fem av sakene gjelder rettede skudd mot bil, én gjelder rettet skudd mot person og bil, og 19 gjelder rettede skudd mot person. 18 av sakene er registrert som «psykiatri»-sak av

Spesialenheten. I 12 av sakene ble det også brukt gassvåpen eller pepperspray, og i en av sakene ble det brukt elektrosjokkvåpen. I fem av sakene døde personen som ble skutt. Én skal ha fått alvorlige skader, 12 skal ha fått moderate skader, to skal ha fått lettere skader, og seks skal være uskadd. Samtlige avgjørelser ble vurdert dithen at intet straffbart forhold ble begått. Seks av sakene ble sendt til administrativ oppfølging, herunder fire av sakene med død som utfall.²⁵³

Fra 2017 og frem til i dag har Spesialenheten tilsvarende avgjort 24 saker hvor det er avfyrt vådeskudd. I 8 av sakene utgjorde vådeskuddet en fare for tredjeperson. I to av sakene ble det ingen skader som følge av vådeskuddet. Fem saker førte til personskader, og 17 førte til materielle skader. I 15 av sakene fant Spesialenheten at intet straffbart forhold var begått. Fem saker endte med forelegg, én ble gitt påtaleunntatelse, og tre ble henlagt etter bevisets stilling.

For utvalget ville det vært av interesse å se nærmere på samtlige saker hvor det er avfyrt rettede skudd, varselskudd og vådeskudd. Det ville også vært av interesse å se på andre saker som omhandler politiets bruk av øvrige maktmidler. Av kapasitetshensyn har utvalget imidlertid valgt å prioritere sakene som har hatt død som utfall. Siden 2017 har Spesialenheten avgjort fem slike saker. Samtlige omtales i det følgende. Beskrivelsene er ment som en kort oppsummering av sakens faktum og de rettslige vurderingene. Det tas derfor forbehold om at enkelte beskrivelser ikke er like presise som vedtakene, og det vises til vedtakene for utførlig beskrivelse av Spesialenhetens vurdering av hendelsene.

7.10.2 Påtalevedtak i sak nr.12175525 (Jaren)

I påtalevedtak 12175525 fattet Spesialenheten vedtak om henleggelse som intet straffbart forhold anses bevist i den såkalte «Jaren-saken», hvor en mann (heretter omtalt som X) ble skutt og drept av politiet på Jaren på Hadeland mandag 5. august 2019. Innledningsvis i vedtaket er hendelsen beskrevet slik:

Det ble opplyst at det hadde vært en pågående aksjon på stedet siden formiddagen idet X hadde truet politiet, som opprinnelig hadde bistått helsevesenet i deres arbeid. X hadde forskanset seg i boligen, og flere tjenestepersoner hadde deretter sikret området. Det ble forsøkt å forhandle med X uten resultat. Fordi situasjonen var låst hadde innlandet politidistrikt på ettermiddagen anmodet beredskapstroppen i Oslo om bistand. Anmodningen ble imøtekommet. Fem tjenestepersoner fra beredskapstroppen ankom Jaren i to biler omkring kl. 18:00. Oppdraget ble forsøkt løst ved bruk av elektrosjokkvåpen og lys- og lydgranat, men det hadde oppstått en situasjon inne i boligen hvor politiet hadde brukt skytevåpen.

Helsevesenets bistandsanmodning var begrunnet i at X kunne være psykisk syk, og at det var opplyst at X kunne ha skytevåpen på stedet. De to tjenestepersonene som var først på stedet forsøkte å komme i kontakt med X gjennom inngangsdøra som var låst med sikkerhetslenke, men da «stakk han en kniv eller machete ut gjennom dørsprekken», som «traff en av tjenestepersonene i ansiktet og han fikk en rift over det ene øyet». X sa også at han ville skyte politiet dersom de ikke dro derfra. Som følge av dette ble flere politipatruljer og en forhandler dirigert til stedet. På et senere tidspunkt skal X også ha forsøkt å spraye tjenestepersoner med ukjent væske fra innsiden. Han tok også frem en motorsag som han blant annet stakk ut av vinduet. På den bakgrunn ble Nasjonale beredskapsressurser i Oslo kontaktet og anmodet om bistand.

²⁵³ Ørbæk, J., presentasjon for utvalget 21. juni 2022.

Det fremgår flere steder i vedtaket at X «fremstod som psykisk ustabil». En krise- og gisselforhandler forsøkte å få kontakt med X for å forhandle med ham, men uten å lykkes. Da beredskapstroppen ankom stedet, ble det gjort innledende vurderinger av hvordan oppdraget skulle løses. Det følger av vedtaket at «det var rolig på stedet, og ikke noe som hastet». Hensikten med den planlagte aksjonen var å påvirke X slik at han kom ut til politiet. Det videre hendelsesforløpet er omtalt med følgende i vedtaket, basert på avhøret av aksjonslederen:

Politibetjent A3 begynte å åpne ytterdøren med bryteverktøyet. Få sekunder etter kom X i døråpningen og sprayet mot dem fra en flaske han hadde i hendene. Så dro X døren igjen. Samtidig forsøkte de å åpne barrikaden på vinduet og ved inngangspartiet. X sprutet også mot den gjennom denne åpningen. De brøt videre på døren og X kom på nytt og sprutet mot dem. Slik pågikk det i noe tid og både politibetjent A4 og A5 skjøt flere ganger elektrosjokkvåpnene mot X, uten at det hadde tiltenkt effekt. Så hørte de at X startet opp motorsagen. Politibetjent A3 hadde fått løsnet det øverste hengselet på døren, men trakk seg da litt tilbake. Politibetjent A4 løp og hentet nye kassetter til elektrosjokkvåpenet sitt og så ble «flash-bangen» kastet inn i boligen. Rett etterpå gikk politibetjent A4 bort til døra, åpnet og gikk inn i hytta. Politibetjent A5 fulgte etter.

Om de videre hendelsene inne i hytta har Spesialenheten gjengitt følgende fra forklaringen til tjenestepersonen som avfyrte rettede skudd mot X:

Han løp gjennom inngangsdøren og kom seg frem til «karmen» der han sist hadde sett X. Da han rundet karmen så han X på ca. 1 meters avstand. X bøyde seg ned og tok motorsagen. Politibetjent A4 skjøt da to skudd med elektrosjokkvåpenet uten effekt. Så kom X mot ham med motorsagen og politibetjent A4 trakk seg tilbake mot utgangen. Det var trangt i gangen og flere kolleger kom innover. Politibetjent A4 rygget inn i politibetjent A5. Politibetjent A5 skled eller mistet balansen og «i det momentet» ble ytterdøren lukket bak dem. Politibetjent A4 måtte stanse ved A5 som lå rett til venstre for ham. X rundet «karmen» med motorsagen i hendene, og rettet motorsagen ned mot politibetjent A5, som lå med hodet mot ytterdøren. Politibetjent A4 så at motorsagen var inntil beinet til A5. Bladet på motorsagen gikk ikke rundt og politibetjent A4 oppfattet ikke om den var i «drift». X hadde ruset motorsagen. Politibetjent A4 opplevde det som at X gikk til angrep på politibetjent A5 med motorsagen. Politibetjent A4 dro opp pistolen og skjøt to eller tre skudd mot X. Skuddene var «indekseringsskudd» uten at det ble siktet, og han vet ikke om han traff.

På bakgrunn av etterforskningsresultatet la Spesialenheten til grunn at «politibetjent A4 med sin cal. 9 mm pistol skjøt mot og traff X tre ganger. A5 siktet på og forsøkte å treffe X med sin cal. 223 rifle med ett skudd, men bommet». Handlingene ble vurdert som mulige overtredelser av straffeloven § 275 om drap og § 275 jf. § 16 om forsøk på drap. Både de subjektive og objektive vilkår for straff ble ansett oppfylt. Spørsmålet var dermed om handlingene likevel var lovlige ved at handlingene var utført i nødverge. Spesialenheten konkluderte med at tjenestepersonene, ved å skyte flere skudd mot vedkommendes kropp, «ikke gikk lenger enn nødvendig for å avverge det nært forestående angrepet», og at handlingene «ikke åpenbart gikk utover hva som var forsvarlig sett hen til farligheten av angrepet, interessen angrepet krenket og angriperens skyld». Vilkårene for nødverge ble derfor ansett oppfylt, og tjenestepersonenes opptreden ble ansett som rettmessig og lovlig. På den bakgrunn ble det fattet vedtak om henleggelse av saken.

7.10.3 Påtalevedtak i sak nr.12176170 (Bolkesjø)

I påtalevedtak 12176170 fattet Spesialenheten vedtak om henleggelse som intet straffbart forhold anses bevist i den såkalte «Bolkesjø-saken». Saken gjaldt politiets bruk av skytevåpen og politiets oppdragsløsning i en sak der politiet hadde mottatt opplysninger om at en person hadde inntatt store mengder tabletter i kombinasjon med alkohol. Vedkommende (heretter omtalt som X) hadde også uttalt at han ønsket å ta sitt eget liv. Hendelsen fant sted 22. september 2020 på Bolkesjø i Telemark. I vedtakets sammendrag oppsummeres hendelsen slik:

Politiet aksjonerte for å få ham til nødvendig helsehjelp. Det oppstod en konfrontasjon med politiet, som var bevæpnet. Spesialenheten la til grunn at vedkommende kom mot politiet i rask gange med hevede hender, med en kjøttøkse i den ene hånden og en kniv i den andre. Politiet brukte pepperspray uten resultat. En tjenesteperson avfyrte deretter, på kort avstand, fem skudd mot vedkommende som ble truffet fire ganger i øvre del av overkroppen på høyre side og en gang ved høyre kne, og han døde av skadene.

Aksjonen startet som følge av at AMK-sentralen varslet operasjonssentralen i Sør-Øst politidistrikt om at en person på Bolkesjø ønsket å ta sitt eget liv. Det ble opplyst at X hadde kjøpt tabletter og alkohol, og ifølge innringer skulle «ha vist en kniv». Ifølge innringer hadde X sagt at han hadde kjøpt rivotril for å ta livet sitt. AMK-sentralen hadde også vært i kontakt med X over telefon, hvor X hadde opplyst at «han var sint, at han ville dø i kveld, enten ved å skade seg selv eller at politiet skjøt ham». Han fortalte videre at han hadde «masse kniver». Ifølge Spesialenhetens vedtak beskrev AMK-sentralen han som «forbanna». Mens politipatruljen var på vei til Bolkesjø, fikk innringer telefonisk kontakt med X. I denne samtalen skal X, ifølge innringer, ha opplyst om at han hadde tatt noen av pillene han hadde. Deler av Spesialenhetens vedtak er unntatt offentlighet. Det fremgår derfor ikke hvor mye X hadde tatt. Det fremgår imidlertid at AMK-sentralens vurdering var at det var «absolutt fare for liv og helse». AMK skal derfor ha informert om at de hadde «dårlig tid». I lys av dette skriver Spesialenheten følgende:

Alle de involverte tjenestepersonene Spesialenheten har avhørt har forklart at de måtte endre den opprinnelige planen da det ble meldt om at X hadde inntatt et stort antall rivotriltabletter. På bakgrunn av disse opplysningene la de til grunn at det kunne være fare for livet hans og at det hastet å skaffe ham hjelp.

Det ble opplyst av innsatsleder at «hun vurderte å benytte krise- og gisselforhandler», men at «da de mottok informasjonen om at X hadde inntatt piller og alkohol, falt imidlertid bruken av krise- og gisselforhandler bort, da dette ville sinke dem sett opp mot hasteaspektet i oppdraget».

X holdt til i en leilighet i tredje etasje i en bygning som skal ha tilhørt et hotell på Bolkesjø. På grunn av at oppdraget ble oppfattet som et hasteoppdrag, var de fire tjenestepersonene som kom til stedet raske med å ta seg inn i bygningen da de ankom åstedet. Ifølge Spesialenhetens vedtak åpnet én tjenesteperson døra inn til leiligheten. Vedkommende bar skjold. Tjenestepersonen bak ham var bevæpnet med tohåndsvåpen. Tjenestepersonen med skjold opplyste at han så X på fem til seks meters avstand inne i leiligheten. Ifølge vedtaket opplyste tjenestepersonen at X bestemt gikk bort til en kjøkkenbenk og tok opp to kniver, én i hver hånd. Tjenestepersonen med skjold skal da ha ropt «bevæpnet politi» og «slipp kniven». Ifølge vedtaket begynte X å gå mot tjenestepersonene, med armene hevet med en kniv i hver hånd. Tjenestepersonene trakk seg bakover i den trange korridoren utenfor leiligheten. To av tjenestepersonene sprayet X i

ansiktet med pepperspray, men det hadde ingen effekt. Ifølge vedtaket fortsatte X mot tjenestepersonene med høy fart. Spesialenheten la til grunn at med ca. 1,25 meter avstand avfyrte den ene tjenestepersonen fem skudd i rask rekkefølge. X døde som følge av skuddene.

Spesialenheten konkluderte med at det forelå «en åpenbar nødvergesituasjon og at skuddløsningen var forsvarlig og absolutt nødvendig». På bakgrunn av hendelsen kom imidlertid Spesialenheten med følgende, generelle betraktning:

Uten at det på noen måte rettes kritikk eller bebreidelser mot tjenestepersonen illustrerer imidlertid saken en overordnet problemstilling Spesialenheten vil rette oppmerksomhet mot. Politiet står regelmessig i krevende situasjoner der det gis bistand til helsevesenet, og det ender med at politiet avfyrer skudd. Oppdragsløsningen og avveiningen av hvordan politiet skal gripe an situasjonen kan være meget krevende, ikke minst overfor suicidale mennesker som bare er til fare for seg selv».

På den bakgrunn ble saken oversendt til administrativ gjennomgang/evaluering både i politidistriktet og i Politidirektoratet «med sikte på mulig erfaringslæring».

7.10.4 Påtalevedtak i sak nr. 13468325 og 13468429 (Ibsensgate)

I sak nr. 13469325 og 13468429 fattet Spesialenheten vedtak om henleggelse som intet straffbart forhold anses bevist i saken hvor en person ble skutt og drept av politiet i Ibsensgate i Bergen 21. desember 2020. Det ble avgitt felles påtalevedtak i sakene til tjenestepersonen som avfyrte de dødelige skuddene (heretter omtalt som tjenesteperson A) og de øvrige tjenestepersonene som deltok i aksjonen, som Spesialenheten vurderte om skulle tiltales for brudd på straffeloven § 172 for grovt brudd på tjenesteplikten.

Innledningsvis i vedtaket er saken beskrevet med følgende:

Saken gjelder politiets oppdragsløsning og bruk av skytevåpen hvor politiet opprinnelig skulle bistå helsevesenet med kontroll av X, som man antok hadde behov for psykisk helsehjelp. Da politiet ankom adressen ble det oppdaget at X hadde påsatt brann i trappeoppgangen i hybelhuset. Det lukket brennbar væske, og brannvesenet ble tilkalt. Like etterpå antente X også ild inne i sin egen leilighet i andre etasje. Det var andre beboere i bygningen. Politioppdragets karakter endret seg til å få kontroll på X og redde liv og helse.

Politiet, som var bevæpnet, hadde tatt oppstilling på trappeavsatsen utenfor Xs leilighet og slått inn døren. Spesialenheten har lagt til grunn at X deretter kom ut av leiligheten og beveget seg raskt mot politiet med en kniv i den ene hånden. Politibetjent A avfyrte på kort avstand tre rettede pistolskudd mot ham. X ble truffet av alle skuddene i overkroppen, og han døde senere av skadene.

Politiet ble opprinnelig anmodet av helsevesenet om bistand fordi det ble opplyst av innringere at en beboer i en leilighet «kunne være psykisk syk, og hadde kastet gjenstander ut av vinduet mens han ropte og skrek». I henhold til nasjonal ordre om midlertidig bevæpning var innsatspersonellet som kom til stedet allerede bevæpnet. Ifølge ordre om midlertidig bevæpning i Vest politidistrikt av 27. november 2020 ble spørsmålet om bevæpningsordre i den konkrete saken likevel forelagt operasjonsleder, som beordret at mannskapene skulle bevæpne seg. Spesialenheten la til grunn at første patrulje ankom stedet kl. 22.19, og at skuddene ble avfyrt kl. 22.34.

I avhør forklarte tjenestepersonene at den opprinnelige planen var å ringe til X for å få han til å komme ut av leiligheten, for deretter å stå i beredskap og overlate X til psykiatriambulansen. Operatøren på operasjonssentralen opplyste i avhør at psykiatriambulansen som skulle benyttes av helsevesenet «ennå ikke var ledig». Etter at den første patruljen kom til stedet, endret imidlertid situasjonen seg raskt. Det fremgår av Spesialenhetens oppsummering av avhørene at en eller to personer umiddelbart opplyste om at det brant og at brannalarmen var utløst. Tjenestepersonene valgte derfor å ta seg inn i bygningen med en gang. Etter at brannen i trappeoppgangen var slukket, og tjenestepersonene hadde banket på døren og ropt «bevæpnet politi», uten å få noen reaksjon, brukte de en rambukk for å åpne døren. På bakgrunn av avhøret av tjenestepersonen som avfyrte skuddene, gjengir Spesialenheten følgende:

Ifølge A sprang døren opp etter tre-fire dunk med rambukken. Han gikk helt bort til døren og slo eller sparket for at den skulle åpne seg helt. Både han og andre ropte at de var bevæpnet politi. A trakk seg tilbake. Deretter gikk det «lynraskt». A så at det kom en person ut fra venstre mot døråpningen. Han oppfattet det slik at personen var på vei mot D, som sto i trappen opp til høyre. A så at X hadde en spiss gjenstand i høyre hånd, som han oppfattet kunne være en kniv.

A har forklart at han rettet våpenet mot X, siktet og skjøt ett skudd. X fortsatte mot D. A visste ikke om skuddet hadde truffet og skjøt én gang til. X fortsatte, og A skjøt et tredje skudd. X ség da sammen på gulvet. A har forklart at de tre skuddene ble avfyrte i rask rekkefølge. Han forsto at X var truffet, og han uttrykte også smerte.

Ifølge A siktet han mot overkroppen. Han siktet mot «det store» på skikkelsen han så. Han tenkte at personen måtte stoppes. Han opplevde hendelsen som «lynrask» og har anslått at det gikk rundt fem sekunder fra døren ble åpnet til X viste seg i døråpningen.

I sin vurdering kom Spesialenheten til at det ikke var bevismessig grunnlag for at tjenesteperson A begikk en straffbar handling da han skjøt mot X. Det fremgår blant annet av vedtaket at «Situasjonen var foranlediget av at X hadde antent brann inne i leiligheten, og at det av hensyn til liv og helse derfor var påtrengende nødvendig å få adgang til boenheten og få kontroll på X». Spesialenheten kom til at tjenestepersonen hadde handlet i nødverge, og at han derfor ikke kunne straffes. De øvrige tjenestepersonene kunne heller ikke straffes for deres håndtering av hendelsen.

Saken ble besluttet oversendt til administrativ vurdering. Avslutningsvis i vedtaket heter det følgende:

Problemstillingen er som nevnt innledningsvis hvordan politiet skal forholde seg til personer som er psykisk syke og potensielt kan være til fare for seg selv og andre. Denne saken skiller seg noe fra de saker som vi i det siste har oversendt, fordi det i dette tilfellet var stiftet brann som åpenbart kunne ha fare- og skadepotensiale for andre. Saken vil likevel være nyttig som grunnlag for erfaringslæring – ikke minst nasjonalt – der alle sakene ses på samlet. Fellesnevneren er politiets bistand til helsevesenet, innhenting av opplysninger om vedkommende det bes om bistand til og behovet for øyeblikkelig politiinnsats. Det understrekes at alle disse sakene er forskjellige. I den aktuelle saken nå er det altså ikke grunnlag til å kritisere tjenestepersonenes planlegging og gjennomføring av oppdraget. Saken utviklet seg raskt på grunn av brannstiftelsen og det var derfor behov for

øyeblikkelig innsats. Alle sakene har likevel et læringspotensiale, og den administrative gjennomgang bør ta utgangspunkt i dette.

Spesialenheten peker likevel på en omstendighet etterforskingen har avdekket, nemlig om det skal gis bevæpningsbeslutning med pistol i de tilfeller politiet allerede er bevæpnet med pistol (midlertidig nasjonal bevæpning). Spesialenheten har ikke bestemte oppfatninger om hva som er riktig eller galt i disse tilfellene, men anbefaler at prosedyrene for bevæpning blir like nasjonalt, slik direktoratet synes å gi anvisning om i ovennevnte brev.

7.10.5 Påtalevedtak i sak nr. 13468674 (Sarpsborg)

I sak nr. 13468674 fattet Spesialenheten vedtak om henleggelse som intet straffbart forhold anses bevist i saken hvor en person, heretter omtalt som X, ble skutt og drept av politiet i Tuneveien i Sarpsborg 28. august 2021. Innledningsvis i vedtaket er hendelsen oppsummert slik:

En patrulje bestående av politibetjent A, politibetjent B og politibetjent C kjørte denne morgenen utrykning mot Uno-X ved Landekrysset, etter at politiet hadde fått melding om at en mann hadde løpt etter en annen med kniv og truet med å drepe vedkommende. Det var gitt bevæpning på oppdraget.

Patruljen påtraff mannen de antok hadde truet med kniv, og tjenestepersonene B og A gikk ut av politibilen og anropte vedkommende. Fra en avstand på syv til åtte meter fra tjenestepersonene, tok mannen fram en kniv og beveget seg raskt mot dem med kniven hevet. I løpet av få sekunder avfyrte tjenestepersonene fem skudd mot mannen. Mannen ble truffet av tre skudd, hvorav to gikk gjennom bløtvev i henholdsvis venstre og høyre legg, mens ett gikk gjennom venstre arm og videre inn i brystet gjennom hjertet. Sistnevnte skudd var dødbringende.

Det fremgår av Spesialenhetens redegjørelse for sakens faktum at politiet først ble varslet om X via en nødtelefon fra et vitne, som opplyste om at hun var blitt stanset av en gutt som løp i Tuneveien i Sarpsborg, og som hadde fortalt at en mann ville drepe ham. Hun opplyste også at mannen stod et stykke unna og vinket mot dem. På den bakgrunn ba operasjonssentralen om at tilgjengelig patrulje skulle kjøre mot Tuneveien. Beslutning om bevæpning ble truffet av oppdragsleder på operasjonssentralen. Alle tre tjenestepersonene i patruljen bevæpnet seg med pistol. Én av tjenestepersonene bevæpnet seg i tillegg med MP5 «fordi oppdraget var utendørs og MP5 er et mer treffsikkert skytevåpen på lengre avstander». En av de andre betjentene tok med seg plastskjold. I tillegg hadde alle utstyrsbelte med pepperspray og batong. De hadde ikke tilgang til elektrosjokkvåpen.

Patruljen fant X i Tuneveien. Det var ingen andre personer i området. Politibilen ble stanset ca. 10 meter bak X, og to av tjenestepersonene gikk ut av bilen, herunder tjenestepersonen som var bevæpnet med MP5. Vedkommende tjenesteperson ropte «bevæpnet politi», og «vis hendene». X etterkom pålegget. Deretter trakk X frem en kniv, og hevet denne over hodet, og begynte i samme øyeblikk å «bevege seg raskt» mot tjenestepersonene. Hendelsen er videre beskrevet på følgende måte i vedtaket:

Da X kom mot politiet med kniven hevet, la politibetjent B MP5-en i en anleggsstilling, siktet mot Xs venstre lår/kne, og avfyrte ett skudd på ca. seks til syv meters avstand. Han så en liten rykning i Xs ben, og antok derfor at han traff. Politibetjent B registrerte også at politibetjent A løsnet skudd, men visste ikke hvor han eventuelt traff. Tjenestepersonene oppfattet at

skuddene ikke hadde effekt fordi X fortsatte mot dem. Politibetjent B siktet derfor litt høyere og mot X skulder/brystregion/armhule, og avfyrte et nytt skudd. Politibetjent B merket at politibetjent A omtrent samtidig også avfyrte ytterligere ett skudd. Politibetjent B er usikker på om han også kan ha avfyrte et tredje skudd.

Da politibetjent A så at X fortsatte fremover mot dem etter at politibetjent B hadde avfyrte første skudd, opplevde han at han ikke hadde annet valg enn å skyte X i brysthøyde. Han siktet og avfyrte først ett skudd mot overkroppen til X. Skuddet hadde ingen virkning, og han avfyrte umiddelbart ett skudd til som traff X på venstre side i overkroppen. Han så at det andre skuddet hadde effekt ved at X segnet om på kanten mellom fortauet og veien, et par meter foran dem.

Spesialenheten la til grunn at det gikk 17 sekunder fra patruljen meldte om at de hadde observert X til de meldte at skudd var avfyrte.

Spesialenheten konkluderte med at tjenestepersonene befant seg i en nødvergesituasjon da skuddene ble avfyrte, og at bruken av skytevåpen var nødvendig og forsvarlig. Mindre inngripende handlingsalternativer var etter Spesialenhetens vurdering ikke anvendelige. I vurderingen av nødvendigheten av handlingen, la Spesialenheten følgende til grunn:

Tjenestepersonene tok kontakt med X ved anrop, og han ga først inntrykk av å overgi seg. Selv om politiet må ha vært forberedt på at X bar kniv, legger Spesialenheten til grunn at angrepet kom overraskende på dem. Angrepet var potensielt livsfarlig, tjenestepersonene hadde liten tid til å områ seg og det var behov for å reagere raskt. Ettersom avstanden til X var kort, var tilbaketrekking og flukt ikke et realistisk handlingsalternativ. Ut fra opplysningene tjenestepersonene hadde om Xs forutgående truende atferd med kniv og forfølgelse av Z, ville også fluktalternativet kunne medført at de mistet oversikt over X, og risiko for at han ville utgjøre en fare for tredjepersoner. Spesialenheten er enig med tjenestepersonene i at bruk av pepperspray eller batong åpenbart ikke var egnet til å avverge Xs angrep. I denne situasjonen forelå ingen andre alternativer enn bruk av skytevåpen. Det var heller ikke rom for muntlig å varsle om bruk av våpen eller avfyrte varselskudd.

På den bakgrunn gikk ikke tjenestepersonene utover det som var åpenbart forsvarlig.

Saken ble oversendt til administrativ vurdering av to årsaker; for det første fordi adskillelse av de involverte tjenestepersonene ikke ble gjort i tilstrekkelig grad etter hendelsen, og for det andre for erfaringslæring om situasjoner hvor det avfyrte «politiskudd mot kniv».

7.10.6 Påtalevedtak i sak nr. 13468748 (Bislett)

I sak nr. 13468748 fattet Spesialenheten vedtak om henleggelse som intet straffbart forhold anses bevist i saken hvor en person, heretter omtalt som X, ble skutt og drept av politiet i Thereses gate på Bislett 9. november 2021. Innledningsvis i vedtaket er hendelsen beskrevet med følgende:

En patrulje bestående av politibetjentene A og B kjørte patrulje i Thereses gate, og ble oppmerksomme på X som løp etter en kvinne mens han holdt en kniv hevet. Politiet kjørte på X med politibil uten å få kontroll på ham, de brukte deretter pepperspray og kjørte på ham igjen etter at X beveget seg nedover veien mens han fortsatt holdt kniven. Etter andre påkjørsel gikk X

til angrep mot politiet inne i politibilen fra passasjersiden, og hugget flere ganger med kniv mot politibetjent B. Begge politibetjentene avfyrte da til sammen seks rettede skudd med pistol mot X. X ble truffet av fem skudd i overkroppen, og to av skuddene var direkte dødelige. Politibetjent B ble truffet av ett skudd i foten.

Omtrent samtidig som patruljen ble oppkalt av operasjonssentralen, observerte de (tjenesteperson A og B) X som løp etter en kvinne og hugget mot henne med kniv. Tjenestepersonene i bilen var ikke bevæpnet, men hadde sine pistoler nedlåst i et våpenskrin i kupeen (mellom forsetene og bak mot passasjeretene) i tjenestebilen. Det videre hendelsesforløpet er beskrevet med følgende:

D og X løp mot politibilen og forbi passasjersiden, og politibetjent B ba politibetjent A om å bevæpne seg. Da X var på høyde med bildøren til passasjeretet, slo politibetjent B døren opp for å stoppe ham. Politibetjent B lukket deretter døren og låste bilen. Politibetjent B har forklart at X begynte å støte kniven mot bilvinduet der han satt, og at han forsøkte å holde på Xs oppmerksomhet mens politibetjent A bevæpnet seg. Politibetjent B var selv ubevæpnet på dette tidspunktet.

X beveget seg etter hvert foran bilen, hvor han stilte seg opp. Etter ca. 3 sekunder kjørte politibetjent A på X. X kom seg imidlertid raskt på beina igjen etter påkjørselen. Politibetjent A forsøkte derfor å kjøre på ham igjen, men denne gangen hoppet han unna, og ble stående på fortauet tre meter fra politibilens side. Slik utvalget leser Spesialenhetens vedtak hadde begge betjentene klart å bevæpne seg på dette tidspunktet. Politibetjent B brukte da pepperspray mot X gjennom en glippe i bilvinduet. Dette medførte at X trakk seg litt tilbake og løftet hendene mens han sa «Allahu Akbar» flere ganger, noe han også hadde gjort tidligere. Han begynte deretter å gå på fortauet nedover gaten. Politibetjent A fortsatte å kjøre parallelt med X nedover Thereses gate. De påfølgende hendelsene er beskrevet med følgende i vedtaket:

Politibetjent A har forklart at hun så en person lenger ned på fortauet og oppfattet at X var på vei mot vedkommende. Politibetjent B tenkte at de nå måtte stoppe X ettersom han fortsatt hadde kniven i hånden og ikke lenger hadde fokuset rettet mot politiet. Politibetjent A så en luke på fortauet som var stor nok til politibilen og så ingen andre personer rundt X. X «småjogget» på dette tidspunktet langs en vegg, og politibetjent A svingte mot ham. Hun tenkte å klemme X mellom bilen og veggen for å stoppe ham. X sakket farten, tok hendene avvergende ut mot panseret og rygget et par skritt før politibilen skjøt fart mot ham. X ble truffet i hoftehøyde, slynget over panseret på høyre side av politibilen og landet på bakken ved passasjerdøren til B. Politibilen traff veggen, airbagene ble utløst og kupeen ble fylt av røyk. Bilens låsesystem ble åpnet som følge av sammenstøtet. Dette skjer automatisk ved sammenstøt over en viss hastighet.

X reiste seg umiddelbart opp, tok tak i dørhåndtaket på politibilen og åpnet bildøren helt opp mens han holdt kniven i sin høyre hånd. Deretter beveget han seg inn i bilen med overkroppen, og hugg inn i kupeen med kniven. Politibetjent B sparket gjentatte ganger mot X. X ble sparket ut av politibetjent B, fortsatt huggende med kniven, og tok seg på nytt inn i bilen med kniven hevet. Politiet avfyrte deretter ett skudd. X fortsatte å hugge og politiet avfyrte nytt skudd ca. to sekunder etter det første. X rykket litt til, men avsluttet ikke huggingen med kniven, og politiet avfyrte ytterligere fire skudd i rask rekkefølge. Til sammen ble det avfyrt seks skudd. Under de to siste skuddene sank X sammen mens han fremdeles forsøkte å hugge.

Deretter falt han bakover, og ble liggende livløs med rygg og hode opp mot veggen ved siden av vinduet til butikken Bislett Blomster.

Det fremgår av vedtaket at hele hendelsesforløpet varte mellom to og tre minutter, og at det tok ca. ett minutt og tretti sekunder fra patruljen meldte på samband at en mann stod utenfor politibilen og knivstakk denne, og frem til politibetjent B meldte at de hadde skutt X. Politibetjent B forklarte at da han trakk sitt eget våpen for å skyte, hadde han ikke tatt ladegrep. Han måtte derfor først ta ladegrep før han kunne skyte. Politibetjent B har også forklart at de «brukte mye kapasitet på å få ut våpnene, og at de kunne ha forsøkt seg på skadebegrensende skudd dersom de hadde vært bevæpnet da de kom inn i situasjonen».

Etter Spesialenhetens vurdering befant tjenestepersonene seg i en nødvergesituasjon da skuddene ble avfyrt, og bruken av skytevåpen ble ansett som nødvendig og forsvarlig. Ifølge Spesialenheten var mindre inngripende handlingsalternativer ikke anvendelige. Det samme gjaldt politiets samlede oppdragsløsning.

7.10.7 Utvalgets vurdering

Utvalget ønsker innledningsvis å understreke at utvalget ikke har hatt til hensikt å stille seg til doms over hvordan tjenestepersonene har opptrådt i de enkelte hendelsene som er behandlet i Spesialenhetens vedtak. Vedtakene gjengir hendelsesforløpet slik Spesialenheten har vurdert disse på bakgrunn av egen etterforskning, samt Spesialenhetens juridiske vurdering av tjenestepersonenes fremgangsmåte på bakgrunn av denne. Utvalget er på ingen måte kompetent til å evaluere Spesialenhetens vurderinger, og ønsker derfor ikke å mene noe om de faktiske og juridiske vurderingene som er gjort i vedtakene. På den bakgrunn ønsker utvalget også å formidle at det er viktig å utvise stor varsomhet med å trekke generelle konklusjoner på bakgrunn av hendelsene slik de er beskrevet i Spesialenhetens vedtak. Beskrivelsene av hendelsene kan fungere som eksempler på hvordan politiet har gått frem i krevende situasjoner, men gir alene lite grunnlag for generalisering. Utvalget har ønsket å supplere kunnskapsgrunnlaget med beskrivelse av konkrete hendelser, men er samtidig bevisste på hvor utfordrende det er å trekke konklusjoner fra disse.

Utvalget registrerer med bekymring at samtlige av personene som har blitt skutt og drept av politiet siden 2017 etter politiets vurdering har fremstått som psykisk syke. Tre av de fem beskrevne hendelsene ble initiert ved at helsevesenet ba om bistand fra politiet. Uten å kritisere politiets fremgangsmåte i noen av situasjonene, ønsker utvalget på generelt grunnlag å understreke at det er bekymringsverdig at oppdrag som starter som bistandsoppdrag ender på denne måten. At fem av fem drepte har vært antatt psykisk syke, og at tre av fem oppdrag har startet som bistandsoppdrag, gir grunn til å hevde at hendelsene bør evalueres grundig av politiet og helsetjenesten samlet, for å høste læringspunkter som kan bidra til at tilsvarende ikke skjer igjen.

Utvalget ønsker å understreke viktigheten av systematisk erfaringslæring fra hendelser som dette. I kapittel 5.7 er det gjort rede for hvordan dette er strukturert i dag, herunder hvordan vedtak fra Spesialenheten følges opp av Politidirektoratet og distriktene. Utvalget har i den sammenheng merket seg Spesialenhetens betraktning i Bolkesjø-saken om at politiet «regelmessig står i krevende situasjoner der det gis bistand til helsevesenet, og det ender med at politiet avfyrer skudd». Ifølge Spesialenheten kan oppdragsløsningen og avveiningen av hvordan politiet skal gripe an situasjonen «være meget krevende, ikke minst overfor suicidale mennesker som bare er til fare for seg selv». Etter

utvalgets syn peker Spesialenheten her på et meget interessant problemkompleks, som bør vurderes og utredes nærmere. Det er viktig at politietaten kan lære av hendelser som dette. Etter utvalgets syn bør det imidlertid også etableres et system for tverretattlig læring av slike hendelser, se omtale av dette i kapittel 10.9.

7.11 Evalueringen av Kongsberg-hendelsen

7.11.1 Om evalueringen

Onsdag 13. oktober 2021 ved 18-tiden fikk politiet i Sør-Øst politidistrikt melding om en mann som skjøt med pil og bue i Kongsberg sentrum. Fem personer ble drept og flere skadet før gjerningspersonen ble pågrepet av politiet. 4. november 2021 ble det satt ned et utvalg som skulle evaluere hendelsen. Utvalgets evalueringsrapport forelå 14. juni 2022. Som nevnt i kapittel 2.4, fikk utvalget presentert funnene i rapporten av utvalgsleder Steinar Vee Henriksen i et utvalgsmøte tirsdag 23. august 2022.

Etter utvalgets syn befinner flertallet av rapportens vurderinger og anbefalinger seg i periferien av hva det tilligger utvalget å vurdere, jf. mandatet. Utvalget har derfor valgt kun å fremheve enkelte av forbedringspunktene og anbefalingene som anses som særlig relevante for utvalgets vurderinger. Utvalget har særlig merket seg følgende forbedringspunkter og anbefalinger:

- Politidirektoratet må sørge for at politiets forebyggende tjeneste overfor psykisk syke med kriminell eller utagerende atferd identifiseres som et eget forebyggende felt. Herunder organiseres og gis hjemler som gjør det mulig å gjennomføre en bedre forebyggende tjeneste.
- Utvalget foreslår at Politidirektoratet vurderer å gjøre Oslo politidistrikts psykiatrigruppe til et nasjonalt kompetansesenter.²⁵⁴

Evalueringsutvalget mener det er et «prekært funn» i saken at politiet mangler «muligheter for å drive forebyggende arbeid rettet mot psykisk syke med tilbøyelighet til voldelig atferd». På den bakgrunn skriver utvalget blant annet følgende:

Basert på intervjuene utvalget har gjennomført, synes det som om politiet gjennom utrykninger til hendelser og etterforskning av mulige straffbare forhold, samt fremstillinger for vurdering av tvangsinnleggelse med videre, har ganske god kunnskap om hvilke personer som innenfor den aktuelle politienhet faller inn under gruppen som krever oppfølging fra både psykisk helsevern og politiet, eventuelt også sosialetaten. Utvalget anbefaler at det foretas en konkret registrering av hvilke personer dette gjelder, og at det mellom de aktuelle etatene etableres et formalisert samarbeid om disse som gir både rettigheter og plikter.²⁵⁵

Siktemålet med utvalgets forslag er å skape mulighet for en risikoreducerende oppfølging som ligger mellom behandling basert på tvang og en oppfølging basert på samtykke og full frivillighet fra den psykisk syke. På den bakgrunn foreslås det en særskilt tvangshjemmel i politiloven. Forslaget innebærer å «supplere og videreutvikle de tvangshjemler som man har eksempler på i politiloven § 12 tredje ledd og § 13 fjerde og femte ledd», hvor det kan vurderes inntatt at politiet, dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt, kan pålegge person å møte til

²⁵⁴ Henriksen, S.V., Brenden, T., Hoel, L., Kruke, B.I., Myhrer, T. (2022) side 199.

²⁵⁵ ibid. side 200.

forebyggende samtaler, og eventuelt avhente vedkommende til dette, eller om nødvendig kreve eller bane seg adgang til vedkommendes bolig for å avklare om det er behov for forebyggende eller hjelpende tiltak.²⁵⁶

Utvalget anbefaler også at det etableres et formalisert samarbeid mellom politiet og helse- og sosialetaten. Formålet er at etatene skal kunne utveksle informasjon om enkeltpersoner med formål om å forebygge eventuelle hendelser. For at samarbeidet skal fungere foreslår utvalget også et eget unntak fra taushetsplikten for aktørene som inngår i dette samarbeidet, for den pasient- og klientgruppen samarbeidet gjelder.²⁵⁷

Til slutt anbefaler utvalget at psykiatrigruppen ved Oslo politidistrikt gjøres til et nasjonalt kompetansesenter. Forslaget begrunnes med at håndteringen av psykisk syke personer med voldelig eller truende atferd i et forebyggende perspektiv vil kreve en spesialkunnskap som vanskelig kan opparbeides på det enkelte tjenestested. Det vises til at psykiatrigruppen har opparbeidet seg «en betydelig kompetanse på feltet», og at «de bedriver allerede en vesentlig ekstern veilednings- og foredragsvirksomhet».²⁵⁸

7.11.2 Utvalgets vurdering

Utvalget har med interesse merket seg anbefalingen om at det bør «etableres et formalisert samarbeid mellom politiet og helse- og sosialetaten». Utvalget har blitt forelagt hvordan dette samarbeidet er formalisert i Bergen, se nærmere omtale i kapittel 7.17. Utvalget er i utgangspunktet enige med evalueringsutvalget, og mener at slike samarbeidsrutiner bør innføres over hele landet. Se nærmere omtale av dette i kapittel 7.17.2 og 10.9. Utvalget er noe mer usikre på evalueringsutvalgets forslag om å vedta en ny hjemmel for å nærmere følge opp personer i risikogruppen. Utvalget har forståelse for evalueringsutvalgets bekymring, men er umiddelbart av den oppfatning at det også finnes vektige motargumenter mot slik lovregulering, herunder grunnleggende personvern hensyn. Utvalget bemerker i den sammenheng at dette er et forslag utvalget ikke har studert i detalj, noe som også er årsaken til at utvalget ønsker å være tilbakeholdne med å anbefale forslaget på lik linje som evalueringsutvalget. Dersom forslaget skal følges opp, vil det kreve grundig utredning.

Maktmiddelutvalget er også usikre på om det er en hensiktsmessig løsning å gjøre psykiatrigruppen i Oslo politidistrikt til et nasjonalt kompetansesenter. Utvalget har forstått det slik at psykiatrigruppen primært jobber med konkrete saker og personer, og at de dermed ikke er et kompetansesenter per se. Dersom gruppen skal gjøres til et nasjonalt kompetansesenter, må nok mandatet deres endres noe. Utvalget er usikre på om dette er hensiktsmessig. Utvalget er imidlertid ikke fremmed for tanken på å etablere et nasjonalt kompetansesenter som kan gi råd til politidistriktene om deres håndtering av sårbare grupper, men det kan hende at et slikt kompetansesenter hører bedre hjemme andre steder, for eksempel i Politidirektoratet eller på Politihøgskolen.

²⁵⁶ *ibid.* side 202.

²⁵⁷ *ibid.* side 200.

²⁵⁸ *ibid.* side 199.

7.12 Evaluering av prøveperioden med elektrosjokkvåpen

7.12.1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok i 2018 at elektrosjokkvåpen skulle prøves ut i utvalgte politidistrikter, før det ble vurdert en eventuell permanent ordning. Det ble derfor vedtatt en egen instruks med hjemmel i politiloven § 29 som gjennomførte prøveordningen.²⁵⁹ Det fremgikk av instruksen § 9 at bruken av elektrosjokkvåpen skulle evalueres når prøveordningen var avsluttet. Ordningen ble først evaluert av forskere ved Umeå universitet, på oppdrag fra Politidirektoratet.²⁶⁰ Umeå universitet ble valgt fordi de allerede var engasjert for å gjennomføre en evaluering av tilsvarende forsøksprosjekt i svensk politi. Grunnopplæringen av svensk politi foregår som oppdragsbasert utdanning hos tre ulike universiteter, hvorav Umeå universitet er ett av tre, og det er forskere ved enheten for politiutdanning som har foretatt evalueringen.²⁶¹ Evalueringen forelå i april 2021, og ble fulgt opp av en egen evaluering fra Politidirektoratet i juni samme år. På bakgrunn av evalueringene la Politidirektoratet frem en anbefaling til Justis- og beredskapsdepartementet, som besluttet at elektrosjokkvåpen gradvis skal innføres som et nytt permanent maktmiddel i hele landet.

Prøveprosjektet ble gjennomført i fire politidistrikt: Sør-Vest politidistrikt, Øst politidistrikt, Troms politidistrikt og Oslo politidistrikt ved beredskapstroppen, i 2019 og 2020. Utprøvingen ble tett fulgt av en egen prosjektorganisasjon bestående av deltakere fra Politidirektoratet, Politiets Fellestjenester og Politihøgskolen. Det ble gjort innkjøp av modellen «Taser X2», produsert av Axon, levert i Norge av Bertel O Steen Defence and Security AS.²⁶² Elektrosjokkvåpenet, og dets effekt, er beskrevet med følgende i Politidirektoratets evalueringsrapport:

Våpenheten skyter ut minimum to piler, som er forbundet med våpenet gjennom tynne kobbertråder. Pilene er henholdsvis en pluss- og en minuspil som ved kontakt med kroppen danner en sluttet elektrisk krets. På grunn av at pilene er forbundet med våpenet og derav batterienheten til våpenet, kan elektrisitet tilføres. Prinsippet som anvendes er å tilføre elektrisitet med svært LAV strømstyrke (ampere) men med relativt HØY spenning (volt). Den totale energien som tilføres er relativt sett svært lav. Fysiologisk medfører den tilførte elektrisiteten (lav strømstyrke og høy spenning) at kroppens sensoriske og motoriske nervesystem påvirkes, ved at musklene hurtig trekker seg sammen, og slipper opp igjen (inntil 19 ganger i sekundet) og personen utsatt for ESV i stor grad mister evnen til viljestyrte fysiske handlinger. Dette kalles Neuro Muskulær Innkapasitering (NMI) I de fleste tilfeller vil personen enten falle eller sige sammen, og i betydelig grad miste mobilitet. NMI oppleves også med en betydelig smertepåvirkning – at det gjør fysisk vondt i kroppen – spesielt i området mellom pilene. Teknologi og fysiologien ESV anvender er i prinsippet det samme som anvendes i husdyrgjerder i stor utstrekning anvendt i norsk landbruk. ESV i norsk politi (TaserX2) er konfigurert slik at elektrisiteten kuttet automatisk etter 5 sekunder, uavhengig av påvirkning fra bruker/tjenesteperson. Etter at elektrisiteten er kuttet forsvinner smertepåvirkningen og personen får igjen viljekontroll over muskulatur. De fleste utsatt for ESV vil likevel kunne

²⁵⁹ Instruks 18. september 2018 om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet – prøveordning.

²⁶⁰ Hansson, J., Inzunza, M., Doohan, I. S. (2021).

²⁶¹ NOU 2017:9 punkt 8.2.2.

²⁶² Politidirektoratet (2021) punkt 5.3.

kjenne en ømhet/stølhhet/utmattelse i muskulaturen, som etter en tung treningsøkt.²⁶³

I det følgende omtales den eksterne og den interne evalueringen av prøveprosjektet med elektrosjokkvåpen. Dette er nytt kunnskapsgrunnlag som er relevant i vurderingen av politiets maktmiddelbruk. Siden 2017 er det også kommet internasjonal forskning om elektrosjokkvåpen. Dette omtales i kapittel 7.13.5.

7.12.2 Umeå universitet sin evaluering

Evalueringen til Umeå universitet ble gjennomført som et kohortstudium med deltakere og kontrollgruppe. Både kvantitative og kvalitative data ble hentet inn, og data ble samlet inn før, under og mot slutten av prøveperioden. To forskjellige grupper tjenestepersoner besvarte undersøkelsen, både tjenestepersoner som tok del i prosjektet og som ikke tok del i prosjektet. Det ble gjort dybdeintervjuer av tjenestepersonene som deltok. I tillegg ble det gjennomført undersøkelser med publikum ved tre tilfeller, for å undersøke holdningene til elektrosjokkvåpen i befolkningen. Det ble også gjennomført individuelle intervjuer med borgere og representanter fra interessegrupper.

I rapporten trekkes følgende hovedfunn frem:

- Elektrosjokkvåpen ble for det meste brukt mot individer som er psykisk ustabile og som har utvist aggressiv og farlig adferd.
- Elektrosjokkvåpen er et supplement til maktmiddelbruk i sjiktet mellom pepperspray/batong og skytevåpen, og komplementerer bruken av andre maktmidler.
- Innføringen av elektrosjokkvåpen har ført til at tjenestepersoner kan løse oppdrag med mindre inngripende maktmidler, med lavere risiko for skade.
- Tjenestepersonene som ble intervjuet har følt seg tryggere fordi elektrosjokkvåpen for det meste ga muligheten til å løse oppdrag uten å trekke frem skytevåpen.
- Undersøkelsen avslørte ingen signifikante forskjeller mellom studien og kontrollgruppa, eller forskjeller i trusler mot politiet eller skader for politiet eller motparten på forskjellige tidspunkter i perioden.
- Intervjuene med tjenestepersonene viste en nedgang i oppfattet fare for skader blant både politiet og gjerningspersonene underveis i perioden.
- Informantene var alle enige i at elektrosjokkvåpen er effektive, men at enkelte utfordringer reiste seg, som tykke klær og mål som beveger seg.
- Mer enn 90 % av alle gangene elektrosjokkvåpen ble brukt i perioden involverte mannlige tjenestepersoner, færre enn 10 % involverte kvinnelige gjerningspersoner.
- Undersøkelsen av befolkningens holdninger indikerer at publikum tror at politiet kan stoles på når det kommer til beslutningstaking ved bruk av elektrosjokkvåpen.
- Undersøkelsen viste også at personer som på forhånd hadde fått noe informasjon om elektrosjokkvåpen, var signifikant mer positive enn de som ikke hadde fått noe informasjon.

²⁶³ ibid. punkt 4.7.

- Gruppen som hadde fått informasjon om elektrosjokkvåpen, uttalte også at de ville følt seg tryggere dersom politiet i deres nærhet var utstyrt med elektrosjokkvåpen.²⁶⁴

På bakgrunn av nevnte funn, trakk forskerne ved Umeå Universitet følgende konklusjoner:

- Elektrosjokkvåpen ser ikke ut til å påvirke politiets totale maktmiddelbruk.
- Bruk av elektrosjokkvåpen kan sørge for nedgang i bruk av andre maktmidler, særlig pepperspray.
- Funnene i undersøkelsen indikerer at elektrosjokkvåpen kan erstatte skytevåpen i enkelte situasjoner, men de erstatter ikke skytevåpen som maktmiddel generelt.
- Innføringen av elektrosjokkvåpen ser ikke ut til å påvirke skader blant politiet og deres motparter, selv om funn fra intervjuer med politiet indikerer lav risiko for større skader og dødelig maktbruk.
- Innføringen av elektrosjokkvåpen ser ikke ut til å ha en vesentlig effekt på publikums oppfatning av politiet og befolkningens tillit til politiet.
- Befolkningen stoler på at politiet er godt trent og kompetente i beslutningstagningen ved bruk av elektrosjokkvåpen.²⁶⁵

7.12.3 Politidirektoratets evaluering

7.12.3.1 Konklusjon og anbefaling

Politidirektoratets evalueringsrapport inneholder en bred gjennomgang av hele prøveprosjektet, med en detaljert fremstilling av hvordan prosjektet ble gjennomført og relevant statistikk utarbeidet på bakgrunn av tjenestepersonenes rapportering under prøveperioden. På bakgrunn av etatens erfaringer i perioden, og på bakgrunn av konklusjonene til Umeå Universitet, la Politidirektoratet frem en anbefaling om at elektrosjokkvåpen bør innføres som et alminnelig tilgjengelig maktmiddel for alt innsatspersonell i norsk politi, og at maktmiddelet tillates for alt operativt godkjent innsatspersonell i politiet.²⁶⁶ Politidirektoratet anbefalte også at elektrosjokkvåpen plasseres i maktmiddelpyramiden på linje med slagvåpen (teleskopbatong og langkølle), over OC-pepperspray, men under skytevåpen.

Politidirektoratets anbefaling baserte seg bl.a. på følgende observasjoner:

Politidirektoratet konkluderer med at elektrosjokkvåpen fyller et udekket behov for et maktmiddel som er mer effektivt på lengre avstand enn de mildere maktmidlene OC-pepperspray og batong, samtidig som det ivaretar sikkerheten til innsatspersonellet på en god måte. En har også i utprøvingen funnet det dokumentert at elektrosjokkvåpen i noen tilfeller kan erstatte maktmiddelet skytevåpen. Maktmiddelet kan likevel ikke fullt ut erstatte skytevåpen i alle situasjoner. Elektrosjokkvåpen vil ikke erstatte skytevåpen i de situasjonene hvor gjerningsperson oppholder seg på avstander lengre enn effektiv rekkevidde til våpensystemet. Tilgang på elektrosjokkvåpen har medført at innsatspersonellet har løst situasjoner med relativt sett mindre

²⁶⁴ Rapporten til Hansson, J., Inzunza, M., Doohan, I. S. (2021) er skrevet på engelsk. Punktene er utvalgets oversettelse av resultatene som trekkes frem i sammendraget på side IV.

²⁶⁵ Listen er på tilsvarende måte en oppsummering av konklusjonene som trekkes i sammendraget på side IV.

²⁶⁶ Politidirektoratet (2021) side 6.

makt, større grad av sikkerhet for eget innsatspersonell og med mindre risiko for skader på motpart.

Utprøvingen viser at dersom innsatspersonellet anvender elektrosjokkvåpen på en riktig måte, herunder gjør gode vurderinger på hvilke situasjoner det er egnet og i hvilke situasjoner og mot hvilke personkategorier det ikke er egnet, medfører det liten risiko for skader på vedkommende det anvendes mot. Det er likevel ikke risikofritt å anvende makt mot personer, heller ikke ved bruk av elektrosjokkvåpen, og det er vesentlig for å oppnå ønsket effekt uten å øke risikoen for skader at innsatspersonellet er godt trent og har høy bevissthet på bestemmelsene i Politiloven §6 om politiets maktanvendelse.

Elektrosjokkvåpen har i prøveperioden tatt andeler av annen maktbruk, særskilt maktmiddelet OC-pepperspray. Tilgang på elektrosjokkvåpen har i den begrensede utprøvingen ikke medført økt maktbruk fra politiets side, men annen maktbruk. Det kan likevel ikke utelukkes, basert på internasjonale studier, at ved en permanent innføring av elektrosjokkvåpen at det kan bli en endring i maktbruken, herunder økning av maktbruk. Dette fordi elektrosjokkvåpen kan anses som et effektivt og relativt risikofritt maktmiddel å anvende. For å motvirke dette er det vesentlig at opplæringen av innsatspersonellet er god, og at overnevnte bestemmelse i Politiloven får et sentralt fokus.

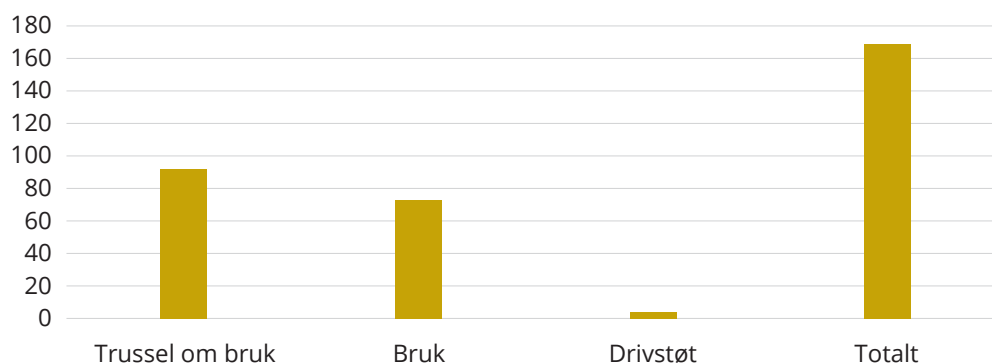
Utprøvingen av elektrosjokkvåpen har ikke medført endringer i politiets kontakt med publikum eller hatt negativ påvirkning på politiets omdømme eller publikums tillitt til politiet. Det har vært et vesentlig poeng for utprøvingen å være i størst mulig grad transparent om hva politiet har gjort i utprøvingen, i hvilke situasjoner maktmiddelet har blitt brukt og hvordan utfallet av maktbruken har blitt, herunder hvilke skader politiet har forårsaket. På denne måten har publikum og opinionen hatt mulighet til å gjennomføre en offentlig legalitetskontroll av maktbruken til politiet.²⁶⁷

7.12.3.2 Statistikk om bruk av elektrosjokkvåpen

I rapporten er det gjort rede for relevante tall og statistikk som kunne trekkes ut av tjenestepersonenes rapportering gjennom perioden.²⁶⁸ Totalt skal elektrosjokkvåpen ha blitt avfyrt 73 ganger i løpet av den toårige prøveperioden. I den samme perioden truet politiet med bruk av elektrosjokkvåpen 92 ganger, og utførte fire drivstøt. Det betyr at i 55 % av tilfellene løste situasjonen seg uten at politiet måtte avfyre våpenet.

²⁶⁷ I.c.

²⁶⁸ All statistikk som gjengis i dette underkapittelet er hentet fra Politidirektoratet (2021) punkt 9.5.



Figur 19. Samlet bruk av elektroshokkvåpen i prøveperioden 2019–2020

Kilde: Politidirektoratet (2021).

I henhold til tjenestepersonenes rapportering var fare for alvorlig personskade på tjenesteperson årsaken til bruk i 58 % av tilfellene. I 67 % av tilfellene ble andre maktmidler ansett som uhensiktsmessige, og i 20 % ble andre maktmidler forgjeves forsøkt brukt. I situasjonene hvor andre maktmidler forgjeves ble forsøkt brukt, oppga tjenestepersonene at OC-pepperspray var forgjeves i 65 % av situasjonene. I 29 % av tilfellene ble elektroshokkvåpen brukt mot person bevæpnet med kniv, og i 17 % av tilfellene mot person bevæpnet med annen skarp gjenstand. I kun 2 % av tilfellene ble elektroshokkvåpen brukt mot person bevæpnet med skytevåpen. I 60 % av tilfellene var avstanden 3–7 meter ved avfiring av våpenet. Tjenestepersonene oppga også at effekten av trusler med elektroshokkvåpen ble ansett som god i 90 % av tilfellene, og i 69 % av tilfellene ble effekten av avfiring ansett som god.

7.12.3.3 Statistikk om den psykiske helsen til motpart

Innsatspersonellet i utprøvingsområdene rapporterte også inn informasjon om den antatte psykiske helsen til personer som politiet har håndtert ved bruk av eller trusler med elektroshokkvåpen. Dette er data som er samlet inn av politiet selv, og som i liten grad lar seg verifisere av andre kilder. I tilfellene hvor politiet truet med bruk av elektroshokkvåpen, oppga tjenestepersonene at det i 26 % av tilfellene forelå en kjent og dokumentert psykisk sykdom. I 22 % av tilfellene hadde tjenestepersonene mistanke om psykisk sykdom, og i 14 % av tilfellene var det ingen mistanke om psykisk sykdom. I 38 % av tilfellene rapporterte tjenestepersonene at det var ukjent/vanskelig å vurdere. I tilfellene der elektroshokkvåpen ble avfyrt, har tjenestepersonene rapportert at 40 % av personene som det ble avfyrt skudd mot har en kjent og dokumentert psykisk sykdom, og at det var mistanke om psykisk sykdom i 26 % av tilfellene. I 9 % av tilfellene var det ingen mistanke om psykisk sykdom, og i 25 % av tilfellene var det ukjent/vanskelig å vurdere. Om den innhentede statistikken om antatt psykisk sykdom skriver Politidirektoratet følgende:

Legger en disse tallene til grunn kan det se ut som om personer med psykisk uhelse er overrepresentert i hendelser der politiet bruker og truer med bruk av ESV. Det kan i seg selv isolert sett være et problematisk funn – at personer som først og fremst trenger hjelp, støtte og oppfølging av helsevesenet, blir utsatt for makt av politiet i større utstrekning enn den øvrige «friske» befolkningen. Prosjektet anser dette er en kompleks problemstilling som ikke ligger til dette prosjektet å svare ut. Likevel kan vi trekke ut av dette, at det er vesentlig at den maktbruken som anvendes er så lite inngripende som mulig og som representerer minst mulig risiko for varig

skader og død. I denne konteksten vil ESV være et foretrukket maktmiddel framfor skytevåpen, dersom makt må anvendes, og mildere maktmidler er uhensiktsmessige eller uegnede.²⁶⁹

7.12.3.4 Statistikk om aldersgruppe, kjønn og bakgrunn

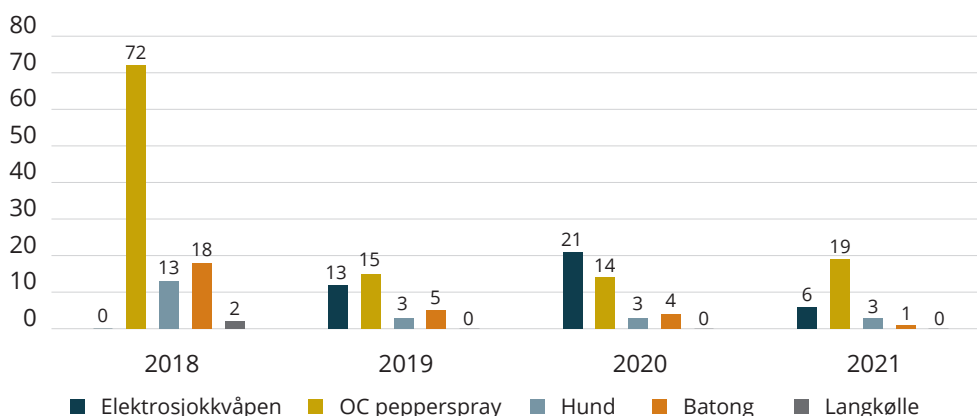
90 % av personene som ble registrert som «motpart» var menn, og 10 % er registrert som kvinner. 72 % befinner seg i aldersgruppen 20 til 49 år. Kun 4 % var mindre enn 19 år. I 78 % av tilfellene ble maktmiddelet brukt mot personer med norsk bakgrunn, i 8 % av tilfellene mot personer med bakgrunn fra Øst-Europa, og i 4 % av tilfellene mot personer med bakgrunn fra Midtøsten.²⁷⁰

7.12.3.5 Statistikk om skadeomfang

Totalt ble fem personer skadet som direkte eller indirekte følge av bruk av elektrosjokkvåpen i prøveperioden. Samtlige skader ble kategorisert som «lettere skader». De rapporterte skadene er utelukkende sekundærskader, definert som skader som skjer på grunn av fall eller lignende. Det forekom ingen såkalte primærskader, altså direkte skader som følge av tilført strøm til kroppen. Av de fem registrerte skadetilfellene var det kun ett tilfelle som krevde fysisk behandling av lege. Det var dermed kun av 7 % av tilfellene som resulterte i registrerte skader, og alle disse ble klassifisert som «lettere».

7.12.3.6 Statistikk om forholdet til andre maktmidler

På bakgrunn av statistikk innhentet ved bruk av appen «Maktmidler», se nærmere omtale i kapittel 5.9, kom Politidirektoratet med enkelte konklusjoner om bruken av elektrosjokkvåpen sett i forhold til bruk av andre maktmidler i Sør-Vest politidistrikt. Hovedfunnet ser ut til å være at bruken av OC-pepperspray gikk betydelig ned etter introduksjonen av elektrosjokkvåpen. I 2018 ble OC-pepperspray brukt 72 ganger, sett opp mot 15 ganger i 2019 og 14 ganger i 2020. Elektrosjokkvåpen ble introdusert i 2019, og ble brukt 13 ganger dette året, og 21 ganger i 2020. I figur 20 er også tallene fra 2021 tatt med. Disse fremgår ikke av rapporten, men utvalget har fått tallene fra Sør-Vest politidistrikt.²⁷¹



Figur 20. Utvikling i maktmiddelbruk Sør-Vest politidistrikt 2018–2020

Kilde: Politidirektoratet (2021).

²⁶⁹ ibid. side 51.

²⁷⁰ ibid. side 52 mv.

²⁷¹ ibid. side 56 mv.

7.12.4 Utvalgets vurdering

På bakgrunn av evalueringene til Umeå Universitet og Politidirektoratet er utvalget generelt positive til innføringen av elektrosjokkvåpen i det norske politiet. Dette underbygges også av politidistriktenes erfaringer, som omtalt i kapittel 7.9.5. Det er grunn til å tro at elektrosjokkvåpen kan være et effektivt maktmiddel i mange tilfeller, samtidig som det tilsynelatende fører til svært få fysiske skader. Selv om elektrosjokkvåpen ikke kan anses som en fullgod erstatte for skytevåpenet, er det grunn til å tro at mange av hendelsene som frem til i dag har blitt løst med skytevåpen, kan løses med elektrosjokkvåpen i fremtiden. Det er dermed grunn til å tro at innføringen av elektrosjokkvåpen i politiet vil kunne føre til at menneskeliv blir spart.

Det betyr imidlertid ikke at det er helt problemfritt å innføre elektrosjokkvåpen som et permanent maktmiddel i det norske politiet. Utvalget har særlig merket seg at det etter Politidirektoratets vurdering kan se ut til at «personer med psykisk uhelse er overrepresentert i hendelser der politiet bruker og truer med bruk av ESV». Som Politidirektoratet fremhever kan dette i seg selv være et problematisk funn det er verdt å dvele ved. Utvalget har også merket seg at erfaringer fra England og Wales viser at bruken av elektrosjokkvåpen øker år for år etter at maktmiddelet er innført. Det er nok ikke usannsynlig at man kommer til å se en slik utvikling i Norge også. En slik utvikling vil naturligvis skyldes kompetanse og erfaring med maktmiddelet, men det er også grunn til å tro at fraværet av synlige skader kan føre til noe høyere bruk enn hva som er ønskelig, sett i forhold til den voldsomme påkjenningen det faktisk er å bli utsatt for bruk av elektrosjokkvåpen. Og dersom en slik trend forekommer i Norge, og det først og fremst er personer med «psykisk uhelse» som blir utsatt for bruk av elektrosjokkvåpen, er det grunn til å følge bruken med stor varsomhet. Det vises også til at personer med psykiske lidelser er overrepresentert i statistikken om bruk av elektrosjokkvåpen fra England og Wales, se omtale i kapittel 8.2.2. I lys av dette er utvalget opptatt av at bruken av elektrosjokkvåpen skal være strengt regulert, og at det er viktig at bruken evalueres nøye. Utvalget stiller seg dermed bak Justis- og beredskapsdepartementets føring om at ordningen skal evalueres, og at en evalueringsrapport skal oversendes departementet medio 2024. Etter utvalgets syn er det imidlertid ikke bare behov for evaluering når det kommer til bruk av elektrosjokkvåpen, så denne evalueringen må sees i lys av andre evalueringer, se omtale i kapittel 10.9.

Behovet for grundige og gode evalueringer underbygger også behovet for gode ordninger for rapportering og registrering. Utvalget har merket seg at Politidirektoratets evalueringsrapport om elektrosjokkvåpen inneholder en av de mest utførlige oversiktene over maktmiddelbruk generelt, og mener rapporten fungerer som et godt eksempel på hvilken læring man kan trekke ut av oppdaterte tall og statistikk om politiets maktmiddelbruk.

Utvalget er generelt positive til innføringen av elektrosjokkvåpen som et permanent maktmiddel i det norske politiet. Utvalget ønsker i utgangspunktet bred utrulling, slik at alt operativt tjenestepersonell har elektrosjokkvåpen tilgjengelig. Den skisserte utrulling, som beskrevet i kapittel 5.8, virker å være tilfredsstillende.

7.13 Forskning om politiets maktmiddelbruk

7.13.1 Innledning

Mandatet ber om at «kunnskapsgrunnlaget om politiets bruk av maktmidler» skal oppdateres, at det skal bygges videre på NOU 2017:9, og at det derfor avgrenses til perioden «fra 2017 til og med 2021». Utvalget skal også se hen til maktmiddelbruk, bevæpningspraksis og erfaringer i andre relevante land, herunder England. Utvalget har tolket dette dithen at det særlig bør sees hen til ny forskning på området, og at det primært er relevant å innhente forskning fra de nordiske landene og England.

For å få oversikt over ny forskning om politiets maktmiddelbruk, henvendte utvalget seg til Politihøgskolens bibliotek. Utvalget ba om en oversikt over ny forskning fra Norden og Storbritannia om politiets maktmiddelbruk fra 2017 og frem til i dag, og en oversikt over relevante masteroppgaver om det norske politiets maktbruk. Politihøgskolens bibliotek oversendte de 24 masteroppgavene som ble søkt frem, en liste over 14, 8 og 2 relevante publikasjoner fra Norge, Sverige og Danmark, og en liste med relevant forskning fra Storbritannia og Skandinavia etter 2017, som de identifiserte gjennom søk i internasjonale databaser. Listen inneholdt 26 publikasjoner. Utvalget har valgt å forholde seg til nevnte litteratursøk, og har ikke gjort egne søk for å avdekke annen relevant forskning. Det kan derfor ikke sees bort fra at det finnes relevante publikasjoner som ansatte ved biblioteket på Politihøgskolen ikke har avdekket i sine søk.

Hovedfunnene fra forskningen og masteroppgavene presenteres under. Forskning eldre enn 30 år ble ekskludert, da denne forskningen har mindre relevans for dagens politi. Forskning uten empiri og metode ble også ekskludert, samt forskning som ikke omhandlet politiets rolle. Videre ble forskning relatert til politiets hjemler for maktmiddelbruk ekskludert.

7.13.2 Det norske politiets generelle maktbruk

I en studie av det norske politiets bruk av fysisk makt fra 2008, pekte Lagestad på, etter observasjoner og intervjuer med tjenestepersoner, at politiet sjelden brukte fysisk makt i form av ulike bend og pågripelsesteknikker.²⁷² Studien viser til at politiet som oftest har brukt verbal kommunikasjon, men at de så seg nødt til å ty til slik fysisk makt en gang i måneden, ofte i forbindelse med ordenstjeneste i helgene. Politiets ferdigheter når det gjaldt bruk av slike pågripelsesteknikker var imidlertid forholdsvis dårlige, noe som skyldtes lite trening (som oftest bare en gang i året i forbindelse med vedlikeholdstrening), samt lite bruk av teknikkene i det daglige arbeidet. Lagestad stiller spørsmål ved om ikke politiets bør ha mer vedlikeholdstrening når det gjelder ferdigheter i pågripelsesteknikker (arrestasjonsteknikk).

I en artikkel om politiets maktbruk fra 2020 fant Henriksen og Kruke, i likhet med Lagestad, at politiet bruker makt en gang i måneden.²⁷³ Bruk av skytevåpen som maktmiddel finner imidlertid sted veldig sjeldent. Denne makten utøves i første rekke mot menn, og i størst grad mot personer som er beruset og/eller psykisk syke. Henriksen og Kruke pekte på at lovverket inkluderer utilstrekkelige definisjoner på hva som er maktutøvelse fra politiet, og at det er behov for en begrepsavklaring når det gjelder tjenestepersoners rapportering av maktbruk. I en studie fra 2015 argumenterte Lagestad for at politiets vedlikeholdstrening er

²⁷² Lagestad (2008).

²⁷³ Henriksen og Kruke (2020a).

for lite omfattende til å holde tjenestepersoners ferdigheter i arrestasjonsteknikk på et tilfredsstillende nivå.²⁷⁴ Lagestad pekte også på at tjenestepersonene var positive til årlig test i arrestasjonsteknikk.

I en masteroppgave fra 2021 stilte Solstad spørsmål om tjenestepersoner i politiet gis adekvate treningsmessige forutsetninger for å leve opp til krav og forventninger om at samfunnsoppdraget skal løses med minst mulig bruk av makt i tråd med prinsippene om nødvendighet, forsvarlighet og forholdsmessighet nedfelt i politiloven § 6.²⁷⁵ Solstad konkluderte med at tjenestepersoner relativt ofte har erfart oppdragsløsninger hvor det har blitt benyttet for mye makt ut fra det situasjonen har krevd. Det fremkommer videre av oppgaven at det er et misforhold mellom treningen som i stor grad fokuserer på de harde tiltaksnivåene i maktpyramiden, og hva som blir benyttet ute i den daglige tjenesten hvor de myke tiltakene dominerer. Et annet paradoks er at tjenestepersonene opplever en høy grad av mestring på de myke tiltakene, til tross for lite trening på disse tiltakene.

Waaraas undersøkte i sin masteroppgave fra 2019 hvordan nevrotisisme og angst hadde en innflytelse på politistudenters prestasjon i et skytescenario.²⁷⁶ Data ble hentet fra et utvalg politistudenter (n=136), som utførte et identisk treningsscenario under to eksperimentelle betingelser: poor context (PC), bestående av tvetydelig informasjon om scenarioet og bruk av standardutstyr, og rich context (RC), bestående av informasjon som samsvarte med forventet respons samt bruk av en tungvest. Mål for prestasjon inkluderte verbal kommunikasjon, reaksjonstid for verbal kommunikasjon, avfyrte skudd og reaksjonstid for skudd. Resultatene indikerte at nevrotisisme og angst ikke hadde en effekt på scenarioprestasjon. Videre viste resultatene en signifikant forskjell mellom gruppene PC og RC, da deltakerne i PC presterte bedre både når det gjaldt verbal kommunikasjon og avfyrte skudd. Oppgavens funn indikerer at negative følelser ikke påvirker politistudenters beslutningstaking i stressende situasjoner, men at ulik kontekst kan påvirke utfallet ved at studenter som mottar mindre informasjon sammen med standardutstyr, presterer bedre enn politistudenter som mottar mer informasjon og har på seg en tungvest.

I en masteroppgave fra 2017 studerte Sandvik og Kostveit hvordan innsatspersonell håndterte tvetydighet i kritesituasjoner.²⁷⁷ Studien viste at innsatspersonell håndterer tvetydige situasjoner ulikt. Evnen til å løsrive seg fra den informasjonen som er tilgjengelig før krisen synes å være størst hos de som trener mest og har mest erfaring (ekspertene). De aksepterer og forventer tvetydighet i større grad enn de med mindre trening og erfaring. På den måten håndterer de også tvetydighet på en mer hensiktsmessig måte. Forfatterne konkluderte med at håndtering av tvetydighet synes å være styrt også av individuell kapasitet som består av personlige egenskaper, erfaring, trening og utstyr. Sentralt i den individuelle kapasiteten var tidligere trening på kritesituasjoner og bevissthet rundt egne handlinger.

Dalheim studerte i en masteroppgave fra 2020 Oslo politidistrikt sin omorganisering av utrykningsenheten (UEH), hvor mannskapene ble plassert i mindre team.²⁷⁸ Dalheim studerte ikke politiets maktmiddelbruk direkte, men oppgaven omtales likevel her, da utvalget mener funnene i oppgaven likevel er relevante. Oppgaven satte søkelys på hvordan omorganiseringen

²⁷⁴ Lagestad (2015).

²⁷⁵ Solstad (2021).

²⁷⁶ Waaraas (2019).

²⁷⁷ Sandvik og Kostveit (2017).

²⁷⁸ Dalheim (2020).

påvirket oppdragsløsningen. Dalheim konkluderer med at det er først med en slik organisering at mannskapene ved UEH i Oslo reelt sett er i stand til å samhandle som team eller lag. Etter tre til seks måneder hadde mannskapene ved UEH blitt så godt kjent at de hadde etablert team på samme nivå som ved sin tidligere arbeidsplass. Etter ni måneder hadde teamarbeidet stabilisert seg på et høyere nivå. Mannskapene hadde systematisert arbeidsoppgavene, samt forbedret kommunikasjonen internt. Mannskapene fra UEH mente selv de hadde fått en tydelig økt evne til teamarbeid i skarpe oppdrag som følge av denne organiseringen. Samarbeid med en ukjent person kompliserer oppdragsløsningen, selv om vedkommende er tilsatt ved et annet team ved avdelingen. De trakk spesielt frem en liten størrelse på teamet og god kjennskap til kollegene man løser oppdrag sammen med som en forklaring på økt evne til å løse skarpe oppdrag. Dette ga mannskapene økt trygghet. Konsekvensene av dette var at det var lettere å se arbeidsoppgaver og å koordinere teamets samlede ressurser for å løse dem. Det krevdes mindre kommunikasjon og kommunikasjonen ble mer konkret, noe som lettere og raskere ga felles bevissthet rundt situasjonen.

Da utvalget ønsket ytterligere forskning om det norske politiets maktmiddelbruk, gjennomførte utvalgsleder en spørreundersøkelse via nettskjema blant tilfeldig utvalgte tjenestepersoner i politiet i juli-august 2022. 179 norske tjenestepersoner fra hele landet besvarte undersøkelsen innen 25. august (upubliserte data). Dette utgjør en svarprosent på 22 %. Dette er en lav svarprosent, men ikke uvanlig lav i en nettbasert undersøkelse. Innstillingene i nettskjemaet var satt slik at bare de som fikk invitasjon kunne svare én gang på undersøkelsen. Av de tjenestepersonene som besvarte undersøkelsen var 87 % menn og 13 % kvinner. Tall fra undersøkelsen viser at 14 % av tjenestepersonene opplevde sine ferdigheter når det gjaldt maktbruk som middels, 65 % som gode, mens 22 % opplevde sine ferdigheter som veldig gode. 61 % av respondentene hadde ordenstjeneste som sin hovedtjeneste. 84 % av respondentene var for generell bevæpning, 7 % var mot generell bevæpning. De resterende 9 % hadde ikke bestemt seg i bevæpningsspørsmålet. På grunn av lav svarprosent og overrepresentasjon av mannlige tjenestepersoner, er det usikkert hvorvidt resultatene er representative for norske tjenestepersoner.

7.13.3 Politiets bruk av teleskopbatong

Ingen av publikasjonene utvalget fikk oversendt fra Politihøgskolens bibliotek har spesielt fokus på det norske politiets bruk av teleskopbatong. Det fremkommer imidlertid noe forskning på dette i evalueringen av prøveperioden med elektrosjokkvåpen fra Umeå Universitet. Tallene som fremgår av rapporten er nærmere omtalt i kapittel 7.12.2.

Data fra utvalgsleders spørreundersøkelse, som omtalt i kapittel 7.2.2, belyser hvorvidt tjenestepersoner var enige i at teleskopbatong kunne fjernes fra beltet/riggen. Dette ble målt med en skala hvor 0 er veldig uenig, 5 er verken uenig eller enig, og 10 er veldig enig. Gjennomsnittsverdiene viser at tjenestepersonene var forholdsvis uenige i å fjerne teleskopbatong (gjennomsnittsverdi 4) fra beltet. Samtidig viser resultatene fra spørreundersøkelsen at teleskopbatong er maktmiddelet som tjenestepersonene er mest enige i at kan fjernes fra belteriggen.

Samme undersøkelse viste at tjenestepersonene i gjennomsnitt oppga å ha truet med bruk av teleskopbatong 0,2 ganger siste 12 måneder. På en skala fra 0–10 omkring viktigheten av å ha ulike maktmidler tilgjengelig på kroppen (hvor 0 er ikke viktig i det hele tatt, 5 er verken viktig eller ikke viktig, og 10 er veldig viktig), oppga tjenestepersonene i gjennomsnitt viktigheten av pepperspray til 7,7. På samme spørsmål omkring teleskopbatong var

gjennomsnittsverdien 6.1, mens når det gjaldt viktigheten av elektrosjokkvåpen (som de fleste ikke hadde erfaring fra) var gjennomsnittsverdien 8,2. Når det gjaldt enhånds skytevåpen var gjennomsnittsverdien 8. Det var imidlertid en del variasjoner omkring opplevelsen av viktigheten av disse maktmidlene (noe som gjenspeiler seg i et standardavvik på mellom 2 og 3). Som vi forstår av tallene opplever tjenestepersonene generelt at alle maktmidlene er viktige, men at teleskopbatongen er det minst viktige maktmidlet.

7.13.4 Politiets bruk av pepperspray

Når det gjelder Politiets bruk av bruk av pepperspray, er temaet belyst i to danske og en svensk vitenskapelig artikkel. Juul Pedersen med flere viste i sin studie fra 2017 til at pepperspray ble innført i det danske politiet i 2008 med henblikk på å redusere skader på publikum og politi.²⁷⁹ Det ble pekt på at siden den gang er politiets bruk av batong og skytevåpen blitt mindre, men den samlede bruken av maktmidler er tredoblet. I studien var tjenestepersonene veldig positive til bruk av pepperspray, men beskrev også problemer med risiko for sekundær eksponering og falsk trygghetsfølelse. Også Andersen og Kessing så i sin artikkel fra 2017 nærmere på danske tjenestepersoners erfaringer med bruk av pepperspray gjennom intervjuer av tjenestepersoner, men også publikum som har blitt utsatt for pepperspray.²⁸⁰ Forfatterne uttrykte bekymring for den utstrakte bruken av pepperspray, og konkluderte med at bruken av pepperspray burde være mer restriktiv og regulert.

Bertilsson med flere studerte bruk av pepperspray i det svenske politiet, og presenterte funnene i en artikkel i 2017.²⁸¹ Artikkelforfatterne fant at bruk av pepperspray reduserte voldelig adferd i 93% av de tilfellene de studerte. Avstanden mellom politi og publikum var imidlertid ofte mindre enn 2 meter, og politiet måtte spraye mellom 3 og 5 sekunder for å få effekt, delvis på grunn av vanskeligheten med å treffe et smalt og bevegelig mål. Utilsiktede treff oppstod i 24% av tilfellene, hvor det i 90% av tilfellene var andre tjenestepersoner som ble truffet. I 21% av tilfellene utsatte tjenestepersonene seg selv for fare ved å bruke pepperspray på kort avstand mot personer med farlige våpen. Pepperspray ble vurdert som et godt alternativ i situasjoner med lav trussel, men var ikke sikkert eller effektivt nok i situasjoner med høy trussel, for eksempel mot bevæpnede personer.

Data fra utvalgsleders undersøkelse, som omtalt i kapittel 7.2.2, belyser tjenestepersoners enighet i om pepperspray kunne fjernes fra beltet/riggen. Dette ble målt med en skala hvor 0 er veldig uenig, 5 er verken uenig eller enig, og 10 er veldig enig. Gjennomsnittsverdiene viser at tjenestepersonene var forholdsvis uenige i å fjerne pepperspray fra beltet (gjennomsnittsverdi 2,5). Samme undersøkelse viste at tjenestepersonene i gjennomsnitt oppgav å ha truet med bruk av pepperspray 0,8 ganger og brukt pepperspray 0,2 ganger siste 12 måneder.

7.13.5 Politiets bruk av elektrosjokkvåpen

Prøveperioden med elektrosjokkvåpen i Norge er evaluert av både Politidirektoratet og forskere fra Umeå universitet. Evalueringene er omtalt nærmere i kapittel 7.12. Utover dette er det også gjennomført en evaluering av det svenske politiets bruk av elektrosjokkvåpen. I materialet utvalget har fått tilsendt fra Politihøgskolens bibliotek finnes også en artikkel skrevet om det finske politiets bruk av elektrosjokkvåpen, samt tre artikler om temaet blant politi i England og Wales.

²⁷⁹ Juul Pedersen m.fl. (2017).

²⁸⁰ Andersen og Kessing (2017).

²⁸¹ Bertilsson m.fl. (2017).

Ander med flere evaluerte det svenske politiets erfaringer fra en pilot med elektrosjokkvåpen i 2018–2019, samt i hvilken grad denne bruken hadde legitimitet blant det svenske publikumet.²⁸² Dette ble gjort med utgangspunkt i intervjuer og spørreskjema blant en gruppe svenske tjenestepersoner som var utstyrt med elektrosjokkvåpen, og en gruppe svenske tjenestepersoner som ikke var utstyrt med elektrosjokkvåpen. Opplevelsen av trygghet i pågrep med høy grad av motstand, eller når politiet ble angrepet, økte for svenske tjenestepersoner som var utstyrt med elektrosjokkvåpen sammenlignet med tjenestepersoner som ikke var utstyrt med elektrosjokkvåpen. Intervjuene avdekket at tilgangen til elektrosjokkvåpen bidro til å minske opplevelsen av stress i slike situasjoner, gjennom at opplevd trygghet økte. Tilgangen til elektrosjokkvåpen gjorde at tjenestepersonene opplevde at de hadde et potensielt mindre skadelig hjelpemiddel enn skytevåpen, og at elektrosjokkvåpenet fyller en viktig funksjon. Tjenestepersonene så bare fordeler med elektrosjokkvåpen, og enkelte mente dette var det beste hjelpemiddelet de hadde fått. Elektrosjokkvåpenet kunne redde liv, minske skadepotensialet for både publikum og politi, samt forbedre arbeidsmiljøet for politiet. Tjenestepersonene opplevde at elektrosjokkvåpenet hadde en deeskalerende effekt, som både minsket maktbruken og forebygde vold mot politiet. Resultatene indikerte videre at elektrosjokkvåpenet bidro til mindre bruk av pepperspray og teleskopbatong, hjelpemiddel de opplevde ga mer skade på motpart. Publikum rapporterte at de opplevde elektrosjokkvåpen som et effektivt og godt hjelpemiddel for politiet, men at det kreves en bevissthet omkring i hvilke situasjoner og mot hvem elektrosjokkvåpen anvendes mot.

Rikander belyste i sin artikkel fra 2017 det finske politiets bruk av elektrosjokkvåpen, ved å ta utgangspunkt i data fra alle de 357 gangene det finske politiet brukte elektrosjokkvåpen i 2016.²⁸³ I over halvparten av tilfellene ble bruken relatert til å beskytte liv og helse. Majoriteten av disse situasjonene fant sted på kvelden eller på natten. I hvert fjerde tilfelle hvor elektrosjokkvåpen ble benyttet, var dette i private hjem. Trussel om bruk av elektrosjokkvåpen deeskalerte situasjonene i 20 % av tilfellene. I 88 % av tilfellene hvor elektrosjokkvåpen ble benyttet, skjedde dette uten skade på personer eller eiendom. Tjenestepersonene som benyttet elektrosjokkvåpen var erfarne og hadde fått gjentakende trening i bruken av elektrosjokkvåpen.

Ariel med flere studerte i en artikkel fra 2019 betydningen av at politiet benyttet elektrosjokkvåpen i England og Wales.²⁸⁴ I studien ble det hentet inn data gjennom vaktsett, hvor omtrent 100 tjenestepersoner med elektrosjokkvåpen og 100 tjenestepersoner uten elektrosjokkvåpen per dag ble fulgt gjennom en uke. Resultatene fra studien viste at tilstedeværelsen av et elektrosjokkvåpen kausalt medførte en signifikant økning i bruken av makt generelt. Ifølge studien økte maktbruken med 48 % når patruljen var bevæpnet med elektrosjokkvåpen, sammenlignet med kontrollgruppen. Studien viste også at antall angrep på tjenestepersoner doblet seg med tilstedeværelse av elektrosjokkvåpen. På den bakgrunn konkluderte artikkelforfatterne med at «the presence of tasers leads to increased aggression», og at «the visual cue of a taser in police-public interactions leads to aggression». Formålet med studien var primært å bekrefte at den såkalte våpeneffekten («the weapons effect»), som innebærer at tilstedeværelsen av våpen øker sannsynligheten for at situasjoner eskaleres og fører til maktbruk, også gjør seg gjeldende for elektrosjokkvåpen. På bakgrunn av studien konkluderte artikkelforfatterne med at «the weapons effect is ubiquitous and extends to less-

²⁸² Ander m.fl. (2020).

²⁸³ Rikander (2017).

²⁸⁴ Ariel m.fl. (2019).

than-lethal weapons». På bakgrunn av funnene foreslås det bl.a. å vurdere at elektrosjokkvåpen bæres skjult fremfor synlig, for å minimere våpeneffekten.

Dymond så også i sin studie fra 2020 på politiets bruk av elektrosjokkvåpen i England og Wales, gjennom å benytte alle data som var samlet inn om politiets bruk av fysisk makt i perioden 2007 til 2014.²⁸⁵ Utvalget utgjorde nærmere 24 000 hendelser. Dymond fant at elektrosjokkvåpen ble benyttet i 1 % av tilfellene. I halvparten av tilfellene hvor elektrosjokkvåpen ble benyttet, ble et annet maktmiddel eller pågripelsesteknikk benyttet. Antallet avfyringer med elektrosjokkvåpen tredoblet seg i perioden. I 44 % av tilfellene hvor elektrosjokkvåpen ble benyttet, hadde personen mentale helseproblemer, mens dette var rapportert i 28 % av de andre tilfellene hvor makt ble benyttet. Analyser viste at oddsen for å bli skutt med elektrosjokkvåpen økte med 80 % om personen ble rapportert å ha mentale helseproblemer. Det var også betydelig færre kvinner enn menn som ble skutt med elektrosjokkvåpen, og elektrosjokkvåpen ble i mye større grad benyttet mot personer med våpen, og mot personer som var påvirket av narkotika. Det var fem ganger større sannsynlighet for at politiet ville skyte med elektrosjokkvåpen om de møtte personer med våpen. I 77 % av tilfellene hvor elektrosjokkvåpen ble avfyrt, utgjorde personene en trussel for seg selv eller andre, sammenlignet med annen maktbruk, hvor dette gjaldt i 46 % av tilfellene. Det var imidlertid ingen sammenheng mellom etnisitet og avfiring av elektrosjokkvåpen, og heller ikke når det gjaldt alkoholpåvirkning og avfiring av elektrosjokkvåpen. Uerfarent politi benyttet elektrosjokkvåpen i mindre grad enn mer erfarent politi. Antall tjenestepersoner eller publikum påvirket ikke bruken av elektrosjokkvåpen.

I en annen studie av politiets bruk av elektrosjokkvåpen i England og Wales, intervjuet Dymond 31 tjenestepersoner om bruk av elektrosjokkvåpen.²⁸⁶ Dymond fant at tjenestepersonene opplevde seg selv som tryggere i rollen når de bar elektrosjokkvåpen, blant annet fordi de ikke måtte vente på mer personell når de møtte personer med kniv, men kunne løse oppdraget umiddelbart. Med andre ord påvirket elektrosjokkvåpenet den taktiske løsningen av oppdragene. I studien kom det også frem at enkelte tjenestepersoner med ansvaret for trainingen, var bekymret for at politiet for lett kunne ty til elektrosjokkvåpen når mildere maktmiddel burde benyttes.

Data fra utvalgsleders spørreundersøkelse, som omtalt i kapittel 7.2.2, viser at 73 % av tjenestepersonene oppgir at innføringen av elektrosjokkvåpen ikke påvirker behovet for generell bevæpning i det norske politiet, mens 22 % oppgir at det blir «noe mindre behov for enhånds skytevåpen» med en slik innføring.

7.13.6 Norsk politi og bruk av skytevåpen

7.13.6.1 Masteroppgaver om det norske politiets bruk av skytevåpen

I en masteroppgave fra 2014 belyste Åsbu nyutdannede tjenestepersoners håndtering av bevæpnede oppdrag i ulike faser av oppdraget.²⁸⁷ Problemstillingen ble besvart gjennom bruk av kvalitativ metode som et casestudie. Empirien ble hentet fra intervjuer av syv nyutdannede tjenestepersoner og to politiledere. Om forberedelsesfasen viste studien at det er lite spesifikk trening i håndtering av bevæpnede oppdrag på Politihøgskolen, at det er tilfeldigheter og langt tidsaspekt fra trening på Politihøgskolen til første reelle bevæpnede oppdrag, og lite informasjon om lokale rutiner, beredskapsplaner etc., når nyutdannede

²⁸⁵ Dymond (2020a).

²⁸⁶ Dymond (2020b).

²⁸⁷ Åsbu (2014).

starter i jobb. Når det gjelder akuttfasen påpekte studien manglende kunnskap/erfaring om risikovurderinger og risikostyring hos nyutdannede, hvor flere av vurderingsmomentene som kan være viktige for oppdragshåndteringene mangler. Studien viste også at nyutdannede i større grad fokuserer på at de har en plikt til å handle, enn at handlingsplikten faktisk avhenger av vilkårene om at en må ha en rimelig forutsetning for å lykkes. I etterfasen er det et manglende fokus på evaluering og manglende fora for erfaringsoverføring og refleksjon. Dette er med på å svekke læring og forberedelse til nye oppdrag. Bemanningssituasjonen og liten vilje til å innkalle ekstramannskaper medfører at nyutdannede jevnlig brukes i bevæpnede oppdrag. Det er imidlertid ingen rutiner eller instruksjoner som sikrer en jevn eksponering av nyutdannede i bevæpnede oppdrag. Åsbu ga blant annet følgende forslag til forbedringstiltak:

- Etablere rutiner og instruksjoner som ivaretar informasjon og opplæring til nyutdannede når de starter i jobb.
- Gi nyutdannede operativ trening når de starter i jobb, varigheten av treningen bør vurderes mot tiden fra sist de gjennomførte operativ trening og ut i fra den nyutdannedes kompetanse.
- Øke kunnskapen om hva handlingsplikten innebærer/ikke innebærer.
- Øke kunnskap og fokus på risikostyringsprosesser i alle fasene av oppdraget, herunder risikovurdering.
- Skape et forum for erfaringsoverføring gjennom gruppesamtaler, foredrag og rapportering.
- Etablere rutiner og instruksjoner som i større grad sikrer god kvalitet og hyppigere gjennomføringer av debrief.
- Sørg for at nyutdannede har personlig utstyr og våpen i henhold til det en er pålagt å bruke i bevæpnede oppdrag.
- Sørg for at nyutdannede har tilgang til og opplæring i «felles utstyr», herunder også utstyr som er innelåst og tiltenkt UEH-mannskaper.
- Etablere rutiner og instruksjoner som søker å sikre en jevn utvikling og eksponering for nyutdannede politibetjenter i bevæpnede oppdrag, og at de ikke løser bevæpnede oppdrag alene

Sandham og Todnem belyste i en masterstudie hvordan den midlertidige bevæpningsordren fra 2014 påvirket politiets utførelse av oppdrag ved hjelp av intervjuer av 16 operasjons- og innsatsledere fra åtte politidistrikter (med geografisk spredning) i Norge.²⁸⁸ Oppgaven er også omtalt i NOU 2017:9, herunder i punkt 7.7. Forfatterne fant at den midlertidige bevæpningsordren i liten grad påvirket politiets væpnede oppdrag. Bevæpningsordren hadde størst påvirkning på politiets ubevæpnede oppdrag, der informantene opplevde økt egensikkerhet og økt innsatsevne til å håndtere det uforutsette. Forfatterne konkluderer med at på kort sikt syntes fordelene av den midlertidige bevæpningsordren å være større enn ulempene. Disse fordelene ble mest synlige i ubevæpnede oppdrag der behovet for våpen ble avdekket sent. De peker også på at kombinasjonen av generell økt hastighet i oppdragsløsningene og umiddelbar tilgang til våpen, ga et økt potensiale for uønskede hendelser på lengre sikt.

I en masteroppgave fra 2021 belyste Bjørberg tjenestepersoners beslutningsprosesser i forbindelse med å avfyre skudd eller ikke.²⁸⁹ 18 tjenestepersoner fra ett politidistrikt i Norge, med forskjellig erfaring, ble invitert til å gjennomføre en simulert, væpnet konfrontasjon i en skytesimulator.

²⁸⁸ Sandham og Todnem (2016).

²⁸⁹ Bjørberg (2021).

Situasjonen var hentet fra en reell hendelse. Gjennomføringen ble observert og notert i et observasjonsskjema, og tjenestepersonene ble intervjuet om deres situasjonsforståelse og beslutningsprosess i forhold til vurderingen om å bruke skytevåpen. Bjørberg konkluderte med at politiets situasjonsforståelse og beslutningstaking kan trenes opp ved bruk av simulerte væpnede konfrontasjoner, særlig når de etterfølges av god refleksjon i etterkant. Videre ble det funnet at erfaringsbakgrunnen ikke påvirket situasjonsforståelsen de hadde i denne konkrete simulerte væpnede konfrontasjonen i stor grad. Kandidatenes løsninger i situasjonen var alle relativt like, og handlingene de foretok seg skjedde innenfor et relativt likt tidsrom.

Bredahl tok i sin masteroppgave fra 2018 for seg utviklingen av politiets skyteferdigheter etter overgangen fra gammelt til nytt skytetreningsprogram i 2016.²⁹⁰ For å belyse dette ble det gjennomført intervjuer av 14 politiansatte (blant andre to skyteinstruktører og en skarpskytter) og to politistudenter. Bredahl konkluderte med at politiets ferdigheter når det gjelder skyting har blitt bedre. Ved å kutte ned tiden tjenestepersonene har til rådighet for å utføre øvelser, må de lære å prestere under stress. Dette har bidratt til økt hurtighet til våpenet, som igjen medfører at tjenestepersonene raskere kan ta situasjonsvurderinger og beslutningstaking i situasjoner der våpenet vil være aktuelt. Dette er ferdigheter som vil være gunstig i situasjoner hvor tid er avgjørende. Til denne forskningen vil utvalget peke på at det er oppfatninger som belyses i studien, og at problemstillingen hadde blitt bedre belyst med sammenligninger av skyteprøver før og etter innføringen av skytetreningsprogram.

Utviklingen av politiets evne til å håndtere skarpe oppdrag etter 22.juli 2011 ble vurdert i en masteroppgave av Gundersen fra 2020.²⁹¹ Her ble det samlet inn data fra dokumenter, observasjoner og intervjuer av ni erfarne tjenestepersoner med omkring 4000 skarpe oppdrag bak seg. Gundersen konkluderte med at det har blitt gjennomført en betydelig mengde tiltak for å øke kompetansen og politistyrkens evne til å løse skarpe oppdrag etter 2011. Trening og øvelser har økt i antall. Taktikk som tidligere var forbeholdt personell i kategori tre å trene på, er blitt tatt inn i treningen til personell i kategori fire. Antallet med IP3- kompetanse ble i perioden fra 2013 til 2014 økt fra 800 til 1200. Disse tiltakene har ført til at kvaliteten og kompetansen har blitt løftet til et høyere nivå. Responstidsmålinger ble innført fra 2015. Dette har bidratt til en økt bevisstgjøring og et kvalitetsløft i forhold til det som defineres som prioritet 1-oppdrag, når liv og helse trues. Det har dermed blitt enklere å prioritere oppdragene riktig. I tillegg har verneutstyr som skuddsikre vester og hjelmer med skuddsikkert visir, blitt tildelt alt innsatspersonell som personlig utrustning. Personlige våpen og løsninger for enklere og raskere tilgang til våpen ved tidskrisiske hendelser, har blitt forbedret gjennom ordningen med «fremskutt lagring» fra 2013, og ved at operasjonslederne i henhold til den nye våpeninstruksen i 2013 ble gitt delegert myndighet til å gi innsatspersonellet bevæpningstillatelser ved uforutsette skarpe hendelser. Gundersen pekte også på at NØDNETT har blitt utviklet, og at innsatspersonellet har fått personlig sambandsutstyr, noe som bidrar til effektiv kommunikasjon og mulighet for en raskere etablering av et riktig situasjonsbilde.

Klepp tok i sin masteroppgave fra 2018 for seg hvilke argumenter og retoriske virkemidler som har vært benyttet i den offentlige samfunnsdebatten om spørsmålet om innføring av generell bevæpning, under perioden hvor politiet

²⁹⁰ Bredahl (2018).

²⁹¹ Gundersen (2020).

fikk ordre om en midlertidig bevæpning.²⁹² Klepp pekte på at argumentasjonen som har vært fremtredende i debatten om generell bevæpning, i stor grad omhandler terrorbekjempelse, operative betraktninger, samfunnsmessige verdier og konsekvensene en eventuell innføring av generell bevæpning vil ha. De argumentative tekstene fremkommer som regel i etterkant av en hendelse, herunder i etterkant av innføring av midlertidig bevæpning, København-terroren og Paris-terroren. De ulike retorene, med unntak av noen få, viste til et klart standpunkt, enten motstandere eller forkjempere av generell bevæpning. Klepp argumenterte for at en kan tolke debatten til å ha vært unyansert, i den forstand at retorene ikke fremlegger argumenter både for og imot generell bevæpning, eller diskuterer andre verktøy politiet kan ha til rådighet.

I en masteroppgave fra 2018 tok Ousdal for seg hva 28 vådeskudd i perioden for midlertidig bevæpning i 2014–16 sier om politietatsens sikkerhetskultur.²⁹³ Ousdal konkluderte med at episodene med vådeskudd i perioden for midlertidig bevæpning har gitt politidistriktene viktig læring i håndtering av uønskede hendelser. Ousdal fremhevet imidlertid at i lys av teoretiske kjennetegn på god sikkerhetskultur, fremstår politietaten som umoden. Dette skyldes hovedsakelig polititjenestemenns usikkerhet rundt system for rapportering, lav grad av skriftlighet, til dels ingen deling av læring mellom distrikt, frykt for represalier ved rapportering og manglende system for organisatorisk læring.

7.13.6.2 Vitenskapelige artikler om det norske politiets bruk av skytevåpen

Det er også produsert flere fagfellevurderte artikler i vitenskapelig tidsskrifter om det norske politiets bruk av skytevåpen. Hendy har i en artikkel fra 2021 belyst Oslo politiets perspektiver om å være bevæpnet med skytevåpen, i en periode fra midten av 2014 til starten av 2016.²⁹⁴ Gjennom intervjuer av tjenestepersoner fant han at politiet selv opplevde bevæpningen som en fordel. Tjenestepersonene beskrev at den taktiske planleggingen ble bedre, da de ikke lenger behøvde å vente på tillatelse til å bruke skytevåpen. Dette utløste en økt selvfølelse omkring egen effektivitet i oppdrag. Videre ble det funnet at Tjenestepersonene rapporterte at publikum ble vant til at politiet bar våpen over tid, men at noen hadde opplevd noe adferdsendring i interaksjon med publikum i starten av perioden. Hendy peker på at dette er kunnskap som vil ha betydning når det gjelder spørsmålet om bevæpning av politiet.

I en artikkel fra 2020 studerte Henriksen og Kruke det norske politiets bruk av skytevåpen ved hjelp av dokumentanalyser av 24 av de 28 sakene hvor polititjenestemenn ble etterforsket for bruk av skytevåpen i perioden 2005 til 2018.²⁹⁵ I tillegg ble det gjennomført intervjuer med 10 tjenestepersoner som hadde rettet skudd mot motpart. Funnene viser at tjenestepersonene benytter gjenkjennelse og tidligere erfaring, samt en kombinasjon av analytisk og intuitiv beslutningstaking i disse situasjonene. Et sentralt funn er at tjenestepersonene venter med å løse skudd til en truende situasjon går over til et angrep fra motpart, noe som setter politibetjentene i umiddelbar fare.

Henriksen og Kruke gjennomførte også en studie hvor de sammenlignet skyteopplæringen i Norge og New Zealand, og særlig i hvilken grad treningen reflekterte erfaringer fra politiets praksis.²⁹⁶ Dette ble gjort gjennom

²⁹² Klepp (2018).

²⁹³ Ousdal (2018).

²⁹⁴ Hendy (2021).

²⁹⁵ Henriksen og Kruke (2020b).

²⁹⁶ Henriksen og Kruke (2021).

dokumentanalyse og observasjoner av treningen i begge land. Resultatene viste at det var store likheter mellom de to landene når det gjaldt sikkerhetshåndtering, behandling av skytevåpenet, ferdigheter politiet måtte ha for å bestå, samt mangelen på retningslinjer for skytetrening. I begge land bygget treningen i for liten grad på det miljøet og de forutsetningene som finner sted i virkelige hendelser hvor politiet har benyttet skytevåpen. Henriksen og Kruke fremhevet betydningen av å utvikle skytetreningen, eller legge til ekstra trening, for å sikre effektiv og gode handlinger når politiet må benytte skytevåpen.

7.13.7 Forskning fra andre land

Baker og Pillinger intervjuet i sin studie fra 2020 12 familiemedlemmer av ni personer som ble drept av politiet i England.²⁹⁷ Ut fra intervjuene konkluderte de med at politiet i uforholdsmessig grad bruker makt mot personer med psykisk sykdom og mot mennesker som er farget eller tilhører etniske minoriteter. I en studie fra Danmark i 2020 tok Birk Haller for seg intervjuer av 26 menn og 6 kvinner blant etnisk minoritetsungdom i alderen 15–26 år, om deres erfaringer med politiets bruk av makt, det informantene opplevde som vold.²⁹⁸ Informantene fortalte om unødvendig og inkonsistent vold. De fortalte også om «moralsk vold» som noe som berører integriteten og verdigheten deres, også gjennom seksuell trakassering, at politiet har gjort dem flau og offentlig nedverdiget.

Farmer og Evans problematiserte på bakgrunn av funn i sin artikkel fra 2021 påstanden om at et bevæpnet politi øker sikkerheten og virker forebyggende.²⁹⁹ De studerte påvirkningen av å bære våpen eller ikke ved å sammenligne to land som rutinemessig bærer våpen (Canada og Australia) med to land hvor en rutinemessig ikke bærer våpen (England/Wales og New Zealand), og fant blant annet at antall drepte og antall selvmord er større i land som rutinemessig er bevæpnet. På bakgrunn av dette konkluderte de med at et bevæpnet politi ikke nødvendigvis øker sikkerheten og virker forebyggende. Artikkelforfatterne var imidlertid også tydelige på at det trengs mer forskning på området. Utvalget er noe kritisk til årsakssammenhengene som presenteres i artikkelen, og at andre kulturelle faktorer kan ha betydning for selvmordsraten enn politiets bevæpning, og at det er utfordrende å sammenligne så vidt forskjellige land.

Effekten av at tjenestepersoner benyttet kamera på kroppen under politiarbeid ble belyst av Henstock og Ariel i en artikkel fra 2017, ved hjelp av rapporteringer fra 430 vaktsett, hvor en gruppe politi bar kamera og en annen ikke bar kamera.³⁰⁰ Studien fant at det var 50 % lavere odds for maktbruk ved å bære kamera på kroppen, og 35 % reduksjon i maktbruk i gruppen som bar kamera, sammenlignet med gruppen som ikke bar kamera. Denne reduksjonen gjaldt imidlertid i størst grad for lavere grad av maktbruk (pågrepsteknikker og håndjernpåsett). Effekten var liten når det gjaldt høy maktbruk som bruk av teleskopbatong, pepperspray eller elektrosjokkvåpen.

Petersson med flere analyserte alle de 132 tilfellene hvor politiet i et politidistrikt i Sverige utløste skudd med skytevåpen i perioden mellom 1985 og 2012.³⁰¹ Av de 132 tilfellene av skyting ble det ikke utløst skudd bevisst ved 10 tilfeller. I 14 av tilfellene ble politiet selv skadet. Motparten var oftest bevæpnet med skytevåpen (26 %), skarpe gjenstander (27 %) eller stumpegjenstander (10 %). Hendelsene

²⁹⁷ Baker og Pillinger (2020).

²⁹⁸ Birk Haller (2020).

²⁹⁹ Farmer og Evans (2021).

³⁰⁰ Henstock og Ariel (2017).

³⁰¹ Petersson med flere (2017).

fant oftest sted i et kort tidsrom, hvorav 39 % av skuddene ble avfyrt under 3 sekunder etter at trusselen oppstod, og på kort avstand (42 % av hendelsene på opptil tre meters avstand). Psykisk stress var manifestert som en følelse av en panikk på et punkt. Forfatterne konkluderte med at analysene tyder på at politiet bør trene på å handle i potensielle livstruende og plutselige situasjoner, med motpart på kloss hold.

Yesberg med flere studerte i hvilken grad publikum reagerte på bilder av uniformert politi med og uten bevæpning.³⁰² Studien viste at publikum hadde et mer negativt syn på tjenestepersoner som var bevæpnet enn ubevæpnet. Studien viste også at heller ikke når publikum skulle ta utgangspunkt i terrorisme, hadde bevæpnet politi en positiv effekt. Forfatterne stiller spørsmålsteget ved om bevæpnet politi av denne grunn vil ha legitimitet og tillit i befolkningen. Etter utvalgets syn er det imidlertid betimelig å stille spørsmål ved bildene av bevæpnet politi som ble brukt i undersøkelsen, da disse viser grupper av politi bevæpnet med tohåndsvåpen. Utvalget er enig i at legitimitet og tillit i befolkningen er grunnleggende i bevæpningsspørsmålet, men at det i en norsk kontekst er mer naturlig å se for seg enhåndsvåpen i hylster som bevæpning. Av den grunn har utvalgsleder gjennomført en spørreundersøkelse hvor en av målsetningene har vært å belyse norsk publikums opplevd trygghet og tillit ved ulike uniformeringer med og uten enhåndsvåpen i hylser og elektrosjokkvåpen. Resultatene fra denne undersøkelsen er nærmere omtalt i kapittel 7.13.11.

7.13.8 Forskning om maktbruk mot barn

I oversendelsen til Politihøgskolens bibliotek var det ingen forskningsartikler som belyste politiets maktmiddelbruk overfor barn. Dette var en medvirkende årsak til at utvalgsleder gjennomførte den nevnte spørreundersøkelsen, som omtalt i kapittel 7.2.2. I undersøkelsen ble det blant annet stilt spørsmål om tjenestepersoners opplevelse av maktmidlers egnethet når det gjelder trussel og bruk mot barn. Dette ble gjort ved hjelp av en skala fra 0–10 om egnetheten av ulike maktmidler, hvor 0 er ikke egnet i det hele tatt, 5 er verken egnet eller ikke, og 10 er veldig egnet. Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt pepperspray sin egnethet mot barn til 5. Dette stod i kontrast til svarene omkring bruk av pepperspray mot voksne med og uten psykisk sykdom, hvor gjennomsnittsverdiene var 7,6 på begge kategoriene. Det var imidlertid en del variasjoner knyttet til opplevelsen av viktigheten av disse maktmidlene (noe som gjenspeiler seg i et standardavvik på mellom 2 og 3). En gjennomsnittsverdi på 2,8 når det gjaldt egnethet av teleskopbatong mot barn, indikerer at tjenestepersonene ikke opplever teleskopbatongen som et egnet maktmiddel mot barn. Resultatene tyder på at teleskopbatongen er det maktmidlet tjenestepersonene generelt opplever som minst egnet, med en gjennomsnittsverdi på 6,3 overfor voksne. En gjennomsnittsverdi på 4,7 når det gjaldt egnethet av elektrosjokkvåpen mot barn (og store variasjoner i svarene), indikerer at politibetjentene i liten grad opplever elektrosjokkvåpen som et egnet maktmiddel mot barn. Gjennomsnittsverdien for egnethet av elektrosjokkvåpen til bruk overfor voksne var 8,6, med forholdsvis lite variasjon i svarene. Også når det gjaldt bruken av enhåndsvåpen mot barn, oppga tjenestepersonene en slik bruk som lite egnet (gjennomsnittsverdi på 3,9, men stor variasjon i svarene), sammenlignet med bruk overfor voksne (gjennomsnittsverdi på 8,3, med forholdsvis liten variasjon i svarene). Her er det verdt å nevne at utvalgsleder mottok flere e-poster fra tjenestepersoner som opplevde spørsmålene om egnethet av ulike maktmidler mot barn som komplekse, vanskelige og kontekstuelle. De skrev videre at de

³⁰² Yesberg med flere (2021).

tilstrebet å bruke minst mulig makt mot barn, men at også barn kunne være farlige for seg selv og andre, og at flere maktmidler da kunne og måtte brukes. Dette kan bidra til å forklare variasjonene i svarene.

I spørreundersøkelsen det refereres til over (upubliserte data), oppga tjenestepersonene at barn (under 18 år) var direkte involvert i 27 % av oppdragene deres. På en skala 0–10, hvor 0 er veldig vanskelig, 5 er verken vanskelig eller lett, og 10 er veldig lett, ble tjenestepersonene bedt om å svare på hvor lett de opplevde det var å identifisere at personen fremfor deg i politiarbeid er et barn (under 18 år). Gjennomsnittsverdien på 4,6 (med et standardavvik på 2,3) viser at politiet opplever det som forholdsvis vanskelig å identifisere barn. Tjenestepersonene oppga å måtte bruke maktmidler i 5,3 % av oppdragene hvor barn (under 18 år) var direkte involvert. Tjenestepersonene ble også spurt om maktmiddelbruken ble endret dersom den involverte barn. På en skala fra 0–10, hvor 0 er betydelig mindre bruk av maktmidler, 5 er verken mer eller mindre bruk av maktmidler, og 10 er betydelig mer bruk av maktmidler. Med et gjennomsnittssvar på 3,1, viser tallene at tjenestepersonene som besvarte undersøkelsen brukte de forskjellige maktmidlene mindre overfor barn. Bruken av verbal kommunikasjon økte også når politiets oppdrag involverte barn (gjennomsnitt 7,4 på en skala fra 0–10, hvor 0 er betydelig mindre verbal kommunikasjon, 5 er verken mer eller mindre bruk av verbal kommunikasjon, og 10 er betydelig mer bruk av verbal kommunikasjon). Ifølge e-postkorrespondanse fra noen respondenter opplevde en del det som vanskelig å besvare spørsmål om maktbruk overfor barn, da dette var kontekstuellet betinget. Dette kan ha bidratt til en lav svarprosent på undersøkelsen. Etter utvalgsleders oppfatning har det i lys av erfaringene fra denne undersøkelsen vært bedre med kvalitative dybdeintervjuer av tjenestepersoners tilnærming til maktmiddelbruk overfor barn, men en slik undersøkelse var ikke mulig innenfor de seks månedene utvalgsarbeidet varte.

7.13.9 Forskning om maktbruk mot personer med psykiske lidelser

Det var heller ingen forskningsartikler som så nærmere på politiets maktmiddelbruk overfor psykisk syke i oversendelsen til Politihøgskolens bibliotek. Dette var også en medvirkende årsak til at utvalgsleder gjennomførte den tidligere nevnte spørreundersøkelsen blant norske tjenestepersoner, se omtale i kapittel 7.2.2. Resultatene fra spørreundersøkelsen belyser blant annet tjenestepersoners erfaringer med maktbruk overfor psykisk syke. På spørsmål om hvor lett politiet opplevde det var å identifisere at personen fremfor seg i politiarbeidet var psykisk syk, tyder gjennomsnittsverdien på 6,1 at flertallet mener at dette var verken vanskelig eller lett (skala 0–10, hvor 0 er veldig vanskelig, 5 er verken vanskelig eller lett, og 10 er veldig lett). På spørsmål om hvor mange prosent av oppdragene hvor politibetjentene opplevde de måtte bruke maktmidler (pepperspray, teleskopbatong, elektrosjokkvåpen, skytevåpen) overfor personer de opplevde som psykisk syke, oppga de at dette gjaldt i 22 % av tilfellene (med et standardavvik på 22).

Resultatene fra undersøkelsen belyser også tjenestepersoners opplevelse av maktmidlers egnethet når det gjelder trussel og bruk mot psykisk syke. Dette ble gjort ved hjelp av en skala fra 0–10 om egnetheten av ulike maktmidler, hvor 0 er ikke egnet i det hele tatt, 5 er verken egnet eller ikke, og 10 er veldig egnet. Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt pepperspray til 5 etter skalaen over. Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt bruken av teleskopbatong til 4.2 etter skalaen over, og dermed som et lite egnet maktmiddel overfor psykisk syke. Det er i så måte interessant at de samme tjenestepersonene opplever teleskopbatong som et mer egnet maktmiddel mot voksne uten psykisk sykdom

eller i rus (gjennomsnittsverdi 6,3 på det samme spørsmålet). Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt egnetheten til bruken av skytevåpen overfor personer med psykiske lidelser til å være 6,5 og bruken av elektrosjokkvåpen til å være 7,3 etter skalaen over. Elektrosjokkvåpenet fremstår dermed som det maktmiddelet tjenestepersonene fant mest egnet overfor psykisk syke.

Resultatene fra undersøkelsen viser også at bruken av verbal kommunikasjon økte når politiets oppdrag involverte kontakt med de de opplevde som psykisk syke mennesker (gjennomsnitt 6,9 på en skala fra 0–10, hvor 0 er betydelig mindre verbal kommunikasjon, 5 er verken mer eller mindre bruk av verbal kommunikasjon, og 10 er betydelig mer bruk av verbal kommunikasjon). Tjenestepersonene ble også spurt om maktmiddelbruken endret seg dersom den involverte psykisk syke mennesker. Med et gjennomsnittssvar på 5 og forholdsvis liten variasjon i svarene, viser tallene at politiet verken bruker mer eller mindre maktmidler overfor psykisk syke (skala fra 0–10, hvor 0 er betydelig mindre bruk av maktmidler, 5 er verken mer eller mindre bruk av maktmidler, og 10 er betydelig mer bruk av maktmidler).

7.13.10 Forskning om maktbruk mot personer som er ruset

I oversendelsen til Politihøgskolens bibliotek var det heller ingen forskningsartikler om politiets bruk av maktmidler mot rusede personer. Dette var en medvirkende årsak til at utvalgsleder gjennomførte den tidligere nevnte spørreundersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsen belyser blant annet de spurte tjenestepersonenes erfaringer med ulike maktmidlers egnethet overfor personer som er ruset. Dette ble gjort ved hjelp av en skala fra 0–10 om egnetheten av ulike maktmidler, hvor 0 er ikke egnet i det hele tatt, 5 er verken egnet eller ikke, og 10 er veldig egnet. Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt pepperspray til 5,6 etter skalaen over. Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt bruken av teleskopbatong til 5,1 etter skalaen over, og dermed som et verken egnet eller ikke egnet maktmiddel overfor personer som er ruset. Også her opplever de samme tjenestepersonene teleskopbatong som et mer egnet maktmiddel overfor voksne som ikke er ruset (gjennomsnittsverdi 6,3 på det samme spørsmålet). Tjenestepersonene oppga i gjennomsnitt egnetheten til bruken av skytevåpen overfor personer som er ruset til å være 7,3, og bruken av elektrosjokkvåpen til å være 7,9 innenfor skalaen over. Elektrosjokkvåpenet fremstår dermed som det maktmiddelet tjenestepersonene fant mest egnet, også overfor personer som er ruset.

7.13.11 Publikumperspektivet på politiets maktbruk

I NOU 2017:9 ble det pekt på at bevæpning av det norske politiet ville kunne påvirke publikums tillit til det norske politiet i negativ retning, se blant annet kapittel 9.9. Maktmiddeltvalget ønsket supplerende kunnskap som måler publikums opplevelse av tillit og trygghet i det fysiske møtet med ulike uniformeringer/bevæpningsmodeller i ulike situasjoner. Av den grunn gjennomførte utvalgsleder en spørreskjemaundersøkelse via nettskjema i perioden juli-august 2022. Innstillingene i skjemaet var stilt inn slik man bare kunne sende svar en gang fra hver IP-adresse. Undersøkelsen ble distribuert via sosiale kanaler av utvalgsleder og politistudentene som deltok i utarbeidelsen av studien, og resultatene er av den grunn ikke basert på et tilfeldig utvalg respondenter. Av den grunn er det usikkerhet knyttet til representativitet. Fordelinger av alder, kjønn, geografisk område og utdanningsnivå indikerer imidlertid at de 197 respondentene som hadde besvart undersøkelsen innen 25.august, representerer ulike deler av befolkningen. At 49 % av respondentene er enig i at politiet bør være bevæpnet og 45 % er uenig i at politiet bør være bevæpnet, samsvarer forholdsvis godt med resultatene fra en nyere

populasjonsstudie, og kan tyde på resultatene baserer seg på både tilhengere for og uten bevæpning (med forbehold om at publikums tillit til politiet har vært stabilt de siste tre-fire årene). Man kan imidlertid ikke se bort fra at utvalget ikke er representativt for den norske befolkningen.

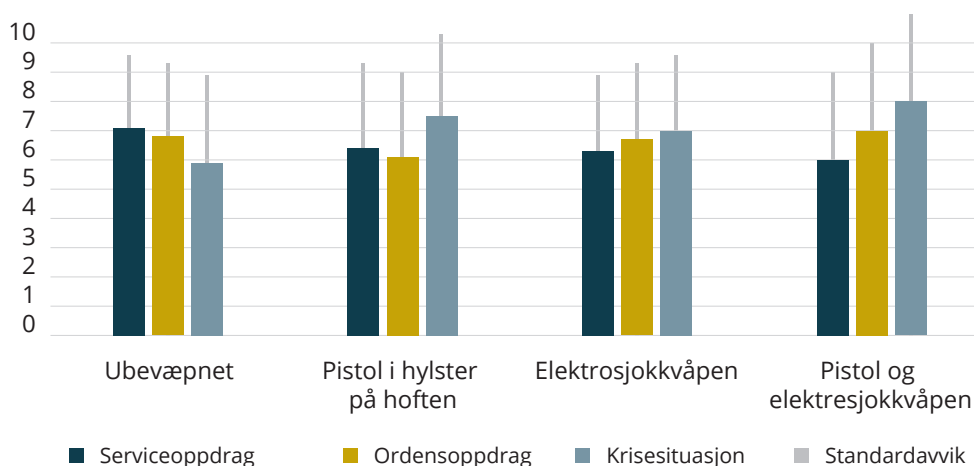
I denne undersøkelsen svarte 67 % av respondentene at de var enig i at politiet burde være utstyrt med elektrosjokkvåpen, mens 18 % var uenig i dette. I undersøkelsen kom det frem at mens 18 % opplevde at møtet med væpnet norsk politi hadde påvirket tilliten til politiet på en negativ måte, oppgav 30 % at møtet med væpnet norsk politi hadde påvirket tilliten til politiet på en positiv måte. På en skala mellom 0–10, der 0 er betydelig lavere trygghet/tillit, 5 er ingen påvirkning av trygghet/tillit, og 10 er betydelig høyere trygghet/tillit, var gjennomsnittsverdien 5,9 på spørsmål om hvordan en fremtidig generell bevæpning ville påvirke publikums tillit og trygghet til politiet.

Publikumsundersøkelsen ble utformet med hovedvekt på bevæpningsmodellens ulike visuelle profil. Figurantene på bildene er i alle spørsmålene fremstilt i samme nøytrale posisjon, men med tilgang på ulike maktmidler (henholdsvis ubevæpnet, med skytevåpen og/eller elektrosjokkvåpen). For å se hvordan publikum reagerte overfor politi med ulike maktmidler, ble det vist 4 ulike bilder av de samme to tjenestepersonene i samme posisjon og med samme kroppsspråk, men i ulike situasjoner med ulik uniformering og ulik bevæpning. Uniformeringsmodellene var; verken enhåndsvåpen i hylster eller elektrosjokkvåpen i hylster, bare med enhåndsvåpen i hylster uten elektrosjokkvåpen i hylster, bare med elektrosjokkvåpen i hylster, men uten enhåndsvåpen i hylster, samt med både enhåndsvåpen i hylster og elektrosjokkvåpen i hylster. Respondentene skulle svare på spørsmål om «politiets uniformering» påvirket tillit og trygghetsfølelse ut fra ett beskrevet serviceoppdrag (du møter to politibetjenter som står i et stort kryss nær der du bor og dirigerer trafikken. Ved å ta utgangspunkt i politiets uniformering som på bildet over, ta stilling til i hvilken grad opplever du at politiets uniformering på bildet påvirker din trygghetsfølelse og tillit til politiet i denne situasjonen), ett ordensoppdrag (du møter to politibetjenter som patruljerer gatene en lørdag kveld kl. 22.00. Det er mange folk i gatene og flere folk som er beruset. Ved å ta utgangspunkt i politiets uniformering som på bildet over, ta stilling til i hvilken grad opplever du at politiets uniformering på bildet påvirker din trygghetsfølelse og tillit til politiet i denne situasjonen) og en kritesituasjon (du møter to politibetjenter som kommer springende til et sted der en aggressiv person med stikkvåpen er observert. Ved å ta utgangspunkt i politiets uniformering som på bildet over, ta stilling til i hvilken grad opplever du at politiets uniformering på bildet påvirker din trygghetsfølelse og tillit til politiet i denne situasjonen). Spørreskjemaet ga respondentene muligheten til å benytte en skala mellom 0–10, der 0 = betydelig lavere trygghet/tillit, 5 = ingen påvirkning av trygghet/tillit, og 10 = betydelig høyere trygghet/tillit.

Resultatene fra undersøkelsen fremstilles i figur 21. Publikum oppga høyest tillit til politi som bar enhåndsvåpen i kritesituasjonen (gjennomsnitt 7,5), og lavest tillit til politi som ikke bar pistol eller elektrosjokkvåpen i kritesituasjonen (5,9). I ordensoppdraget og serviceoppdraget oppnådde ubevæpnet politi høyest score (henholdsvis 6,8 og 7,1), sammenlignet med; bevæpning med pistol (henholdsvis 6,1 og 6,4), bevæpning med elektrosjokkvåpen (henholdsvis 6,7 og 6,3), og bevæpnet med både pistol og elektrosjokkvåpen (henholdsvis 6,5 og 6,2).

Dersom man velger å ta resultatene fra denne undersøkelsen til etterretning (til tross for en del metodiske svakheter som er omtalt tidligere), indikerer den at uniformering med enhåndsvåpen på hofta har stor positiv betydning for publikums tillit og trygghet i kritesituasjoner, men at denne tilliten og tryggheten

er noe høyere for ubevæpnet politi i serviceoppdrag og ordensoppdrag. Dog viser resultatene at denne tryggheten og tilliten ikke synes å synke merkbart ved uniformering med enhåndsvåpen på hofta, da forskjellen mellom bevæpnet og ubevæpnet politi tilsvarer omtrent 0,7 poeng på en 11-delt skala, og at gjennomsnittsskårene er 6,1 på det laveste når det gjelder uniformering med enhåndsvåpen på hofta. Standardavvikene (altså variasjonen i svarene) peker da på at enkelte vil oppleve en lavere tillit og trygghet (ved å svare med et tall lavere enn 5), men det gjelder i praksis alle de fire bevæpningsmodellene, også det å være ubevæpnet i en servicesituasjon.



Figur 21. Publikums opplevde tillit og trygghet i forskjellige situasjoner ved ulike uniformeringer

Kilde: Resultater fra utvalgsleders spørreundersøkelse, som omtalt i dette kapittelet. Per 17. oktober 2022 er dette upubliserte data.

7.13.12 Utvalgets vurdering

Kapittelet tar for seg for seg hovedfunnene fra forskningen om politiets maktmiddelbruk som er blitt identifisert ved hjelp av litteratursøket til Politihøgskolens bibliotek, samt utvalgsleders spørreundersøkelser. Forskningen om politiets bruk av skytevåpen er forholdsvis omfattende, også når det gjelder det norske politiet, men andre maktmidler er det forsket lite på. Etter utvalgets vurdering belyser den tidligere forskningen i liten grad sentrale aspekter i mandatet, som alternative modeller for maktmiddelbruk og politiets maktmiddelbruk overfor barn og sårbare grupper. Spørreundersøkelsen som ble igangsatt av utvalgsleder for å belyse politiets praksis og holdninger når det gjaldt maktmiddelbruk, med særlig fokus på maktbruk overfor barn, psykisk syke og personer som fremstår som ruset, har svakheter ved en lav svarprosent og usikkerhet knyttet til om resultatene er representative. Spørreundersøkelsen som ble igangsatt av utvalgsleder for å belyse publikums holdninger til politiets ulike bevæpningsmodeller, har også svakheter ved at forholdsvis få respondenter har besvart undersøkelsen, og usikkerhet knyttet til om resultatene er representative. Dette gjør at utvalgets ønske om å begrunne sine forslag ut fra forskningsresultater, i mindre grad er mulig. En del av forskningsresultatene som er kommentert i kapitlet over gir imidlertid noe kunnskap som kan benyttes i utvalgets konklusjoner i enkelte av mandatets punkter. Dette gjelder særlig forskningen om det norske politiets bruk av skytevåpen, forskningen om elektrosjokkvåpen, samt til en viss grad resultatene fra utvalgsleders spørreundersøkelser.

Gjennomgangen av relevant forskning har gitt utvalget grunnlag til å anbefale at det bør forskes mer på enkelte tema. Som nevnt finnes det så vidt utvalget kjenner til lite forskning om politiets maktmiddelbruk mot barn og sårbare grupper, i alle fall i en norsk og/eller nordisk kontekst. Som nevnt i kapittel 7.2, er politiets datagrunnlag også svakt, men forskningen virker også å være bortimot fraværende. Etter utvalgets syn vil forskning på politiets bruk av makt mot barn og sårbare grupper, herunder spørsmål om hvordan barn reagerer på bruk av forskjellige maktmidler, samt hvordan tjenestepersoner bør gå frem for å bruke minst mulig makt, være av sentral betydning. Utvalget har også savnet forskning/kunnskap om vurderingen av politiets rolle og oppgave når det kommer til å gripe inn overfor suicidale som i utgangspunktet ikke utgjør en trussel for andre enn seg selv. I lys av enkelthendelsene som Spesialenheten har etterforsket og påtaleavgjort, mener utvalget dette er et problemkompleks det bør sees nærmere på. Det samme gjelder tjenestepersoners kompetanse til å deeskalere situasjoner hvor alvorlig psykisk syke er involvert.

Utvalget mener også at det er behov for ytterligere forskning og kunnskap om enkelte problemstillinger knyttet til bevæpning. Disse er nærmere omtalt i kapittel 10.10.

Videre har utvalget merket seg forskningen til Henstock og Ariel om hvordan bruk av kroppskamera har påvirket politiets maktmiddelbruk, se omtale av artikkelen i kapittel 7.13.7. Etter utvalgets syn er det et interessant funn at bruk av slik kamerateknologi førte til vesentlig lavere sannsynlighet for maktbruk. Bruk av kroppskamera har imidlertid ikke vært på utvalgets agenda. Temaet har heller ikke blitt brakt på banen av Politidirektoratet eller andre aktører utvalget har hatt møter med. Utvalget kjenner derfor ikke til hvilket arbeid som allerede er gjort med å vurdere hensiktsmessigheten av kroppskamera for det norske politiet.

Utvalgets anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på politiets maktmiddelbruk mot barn og sårbare grupper.

7.14 Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning

7.14.1 Politihøgskolens evaluering av 14 måneders midlertidig bevæpning

7.14.1.1 Innledning

Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning ble startet høsten 2015. Prosjektet hadde som målsetning å bidra med ny kunnskap relevant for spørsmålet om norsk politi burde bli generelt bevæpnet i tjenesten.³⁰³ Første del av prosjektet ble gjennomført som en kvalitativ evaluering av den midlertidige bevæpningsperioden, november 2014 til februar 2016.³⁰⁴ Evalueringen ble utført på oppdrag fra og med mandat fra Politidirektoratet.

Bevæpningsutvalgets utredning ble avgitt 29. mars 2017. Politihøgskolens evaluering av perioden med midlertidig bevæpning ble publisert måneden etter. Som det fremgår av NOU 2017:9 kapittel 7.1 var utvalget likevel kjent med

³⁰³ Thomassen, G., Skjevraak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2019), side 3.

³⁰⁴ Barland, B., Høivik, J., Myhrer, T., Thomassen, G. (2017)

innholdet i Politihøgskolens arbeid slik det forelå etter at dataene var analysert og konklusjonene trukket. Utvalget presiserte imidlertid også følgende:

Videre har Politihøgskolen (PHS) på oppdrag fra Politidirektoratet, gjennomført en evaluering av perioden med midlertidig bevæpning. Mandatet til denne evalueringen er imidlertid relativt smalt. Resultatene er hovedsakelig basert på hvordan politiinformanter omtaler sine erfaringer fra denne perioden.³⁰⁵

Det følger av utvalgets mandat at det skal bygges videre på Bevæpningsutvalgets utredning, og at kunnskapsgrunnlaget skal oppdateres for perioden 2017 til 2021. Selv om Bevæpningsutvalget kjente til analysene og konklusjonene fra Politihøgskolens evaluering, var ikke forskningen publisert da utvalget avga sin rapport. Maktmiddelutvalget har derfor valgt å se hen til rapporten som nytt kunnskapsgrunnlag i sitt arbeid.

7.14.1.2 Perioden med midlertidig bevæpning

Perioden med midlertidig bevæpning som dannet utgangspunkt for evalueringen varte fra 25. november 2014 til 3. februar 2016. Basert på trusselvurderingen til Politiets sikkerhetstjeneste (PST), hvor det blant annet fremgikk at politiet kunne være et nærliggende mål for et terroranslag, ba Politidirektoratet i brev 18. november 2014 om Justis- og beredskapsdepartementets samtykke til adgang til en midlertidig bevæpning av politiet. Departementet ga den 21. november 2014 sitt samtykke, og bevæpningen ble iverksatt med virkning fra 25. november 2014 kl. 0800, jf. Politidirektoratets skriv til politidistriktene og særorganene av 23. november 2014. Det fremgikk av beslutningen at bevæpningen skulle foretas av uniformert innsatspersonell (IP) i kategoriene IP 1, 3 og 4, og at den omfattet enhåndsvåpen (pistol). Bevæpningen gjaldt likevel ikke absolutt. Det fremgikk av direktoratets skriv av 23. november 2014 at bevæpningen kunne sløyfes når denne var «lite forenlig med tjenesteutøvelsen slik at risikoen for angrep som beskrevet i trusselvurderingen ikke er tilstede». I et nytt skriv av 20. august 2015 presiserte Politidirektoratet at følgende uniformerte tjenester ikke skulle utføres bevæpnet:

- Planlagt forebyggende polititjeneste rettet mot barn og unge.
- Polititjenestemenn som vitner i retten.
- Planlagt vakthold på sykehus eller lignende institusjoner.
- Politiets oppfølgende kontakt med pårørende.
- Politiets sjøtjeneste.
- Politiets helikoptertjeneste.
- Reinpolititjeneste.
- Redningsaksjoner utenfor tettbygd område.³⁰⁶

Etter at bevæpningen hadde vart i ca. fem måneder, ble det også vurdert om bevæpningen skulle praktiseres med geografisk relativitet. Da bevæpningen ble forlenget 10. april 2015, ble følgende besluttet:

[Be]væpning skal kun finne sted i de distrikter/deler av distrikter hvor det ut fra risiko- og sårbarhetsanalyser, vurdert opp mot politiets oppgaveløsning, anses nødvendig for å sette politiet i stand til å kunne avverge eller

³⁰⁵ NOU 2017:9 kapittel 7.1.

³⁰⁶ Barland, B., Høivik, J., Myhrer, T., Thomassen, G. (2017) side 16.

stanse handlinger som vil være særlig [farlig] for liv og helse eller viktige samfunnsfunksjoner.³⁰⁷

På bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalysene til de forskjellige distriktene og særorganene ble det imidlertid konkludert med at det ikke var grunnlag for en slik geografisk differensiering. I januar 2016 ble det besluttet at den generelle bevæpningen skulle tas ned senest fra 3. februar.

7.14.1.3 Metode

Hensikten med første del av Politihøgskolens forskningsprosjekt var å få en oversikt over tjenestepersoners erfaringer i perioden med midlertidig bevæpning. Det ble først og fremst sett på hvordan politiet selv oppfatter at bevæpningen med skytevåpen kan ha virket inn på deres arbeidsutførelse. Undersøkelsen ble gjennomført med semistrukturerte intervjuer med til sammen 30 informanter ved fire politidistrikt og et særorgan, 21 menn og 9 kvinner, som i bevæpningsperioden hadde tjenestegjort som operasjonsledere, innsatsledere, ordinært innsatspersonell eller personell med særlig ansvar for forebygging. Intervjuene ble gjennomført i politidistriktene Troms, Rogaland, Vest-Oppland og Oslo. Det ble også gjort intervjuer av fire personer i Utrykningspolitiet. Henvendelser ble i første omgang sendt til ledelsen i politidistriktene, og det var de som stod for utvelgelsen av intervjuobjekter.³⁰⁸ I tillegg ble det også gjort en dokumentanalyse for å kartlegge uønskede hendelser knyttet til våpenhåndtering.³⁰⁹

7.14.1.4 Resultat og konklusjoner

De overordnede konklusjonene fra undersøkelsen oppsummeres slik i evalueringen:

[D]et dominerende resultatet er at bevæpningen ikke hadde noen betydning for hvordan politiet nærmet seg publikum eller utførte tjenesten. Tjenestepersonene vi intervjuet oppga at de var noe mer årvåkne i store folkemengder når det gjaldt å passe på våpenet sitt, men at det ikke var noen oppgaver de unnlot å utføre i bevæpningsperioden. Det var derimot en ganske unison oppfatning at den generelle bevæpningen hadde økt deres trygghetsfølelse, særlig med tanke på mer ordinære oppdrag hvor det var usikkert hva de kunne komme til å stå overfor. Begrunnelsen for den midlertidige bevæpning, terrortrusselen, inngikk i liten grad i tjenestepersonenes trygghetsvurdering.³¹⁰

Det fremgår videre av rapporten at det «var en helt klart dominerende oppfatning at bevæpningen ikke hadde påvirket» risikokommunikasjonen, og at «intervjuene ikke ga opplysninger som tydet på at tjenestepersonene så annerledes på sin handleplikt i perioden med midlertidig bevæpning, men mange fremholdt at de følte seg bedre i stand til å handle raskt hvis akutte livstruende situasjoner skulle oppstå».³¹¹ Det ble også fremhevet at hovedinntrykket fra intervjuene med tjenestepersoner fra alle nivåene, var at den generelle bevæpningen «ikke hadde noen innvirkning på hvordan tjenesteoppdragene ble planlagt og ledet». Ifølge rapporten følte tjenestepersonene seg også «tilstrekkelig kompetente til å være bevæpnet, selv om mange fremholdt at man aldri kunne få trent nok på

³⁰⁷ *ibid.* side 17.

³⁰⁸ *ibid.* side 59.

³⁰⁹ *ibid.* side 9.

³¹⁰ *ibid.* side 10.

³¹¹ *ibid.* side 11.

bruk av skytevåpen».³¹² Dokumentanalysen av de innrapporterte hendelsene til Politidirektoratet fra politidistriktene viste videre at det var flere vådeskudd og forsøk på å frata tjenestepersonene våpen i bevæpningsperioden enn i perioden etter at bevæpningen var avsluttet. På bakgrunn av intervjuene ble det også trukket frem at det dominerende inntrykket er at bevæpningsperioden har ledet til at tjenestepersonene i politiet i vesentlig større grad enn tidligere er positive til generell bevæpning.³¹³

I rapportens kapittel 5 gjøres det grundige diskusjoner av resultatene fra intervjuene, samt hvilke implikasjoner de forskjellige resultatene kan ha. Flere relevante refleksjoner fremheves. I det følgende trekkes det frem to av disse. For det første stilles det spørsmål om hvorvidt de positive holdningene til bevæpning skyldes «erfart eller fortalt enighet». Med dette menes at flere intervjuobjekter brukte de samme fortellingene og den samme retorikken for å argumentere for hvorfor det er behov for generell bevæpning.³¹⁴ Det påpekes deretter at det foreligger liten sikker kvantitativ kunnskap om omfanget av de fortellingene som tjenestepersonene viser til, og at det er behov for å fremskaffe bedre kunnskap om dette. For det andre fremheves det at det «er en betydelig ulikhet mellom situasjonsdefinisjonen i den politiske begrunnelsen for den midlertidige bevæpningen og årsakene til den praktiske aksepten for den i de operative miljøene». Det fremheves at veldig få, om noen, av informantene delte bekymringen til PST og Politidirektoratet som var årsaken til bevæpningen. Intervjuobjektene var imidlertid likevel svært fornøyde med det å kunne være bevæpnet i hverdagen. Som nevnt i kapittel 7.14.1.2, fremgikk det av Politidirektoratets skriv av 23. november 2014 at bevæpningen kunne sløyfes når denne var «lite forenelig med tjenesteutøvelsen og slik at risikoen for angrep som beskrevet i trusselvurderingen ikke er tilstede».³¹⁵ Det fremgår av rapporten at «til tross for dette var det flere av våre informanter som ga uttrykk for at de var av den oppfatning at de hadde satt seg ut over bevæpningsordren når de valgte å avvæpne seg i situasjoner hvor de fant bevæpningen upraktisk og trusselen liten».³¹⁶ Som nevnt i kapittel 7.14.1.2, bestemte Politidirektoratet 20. august 2015 at det skulle gjøres unntak fra bevæpning ved «planlagt forebyggende polititjeneste rettet mot barn og unge». Om dette fremgår følgende av rapporten:

På den annen side fremholdt noen av våre informanter at de fant dette unntaket fra bevæpningen meningsløst og derfor satte seg ut over den. Slik de så det var muligheten for såkalt «skoleskyting» en av de mest sannsynlige former for terror, og det ville vært meningsløst om politiet skulle måtte løpe ut i bilen å hente våpen hvis de tilfeldigvis hadde vært på en skole i forebyggende tjeneste eller ifb. andre tjenesteoppdrag og en slik skyting hadde funnet sted.³¹⁷

7.14.2 Politihøgskolens forskning på holdninger til bevæpning i politiet

Den andre rapporten fra Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning ble publisert i november 2019. I rapporten presenteres resultatene fra en kvantitativ spørreundersøkelse om holdningen til bevæpning hos polititjenestepersoner. Undersøkelsen ønsket å avdekke hva som er dagens situasjon mht. hvordan

³¹² I.c.

³¹³ I.c.

³¹⁴ ibid. side 146.

³¹⁵ ibid. side 148.

³¹⁶ ibid. side 148 og 149.

³¹⁷ ibid. side 142.

tilhengere og motstandere av permanent generell bevæpning fordeler seg blant politiansatte, herunder å utforske eventuelle nyanser i dette bildet gjennom å studere mulige variasjoner i synet på permanent bevæpning mellom ulike grupper politiansatte. Til sist var hensikten å studere hvordan oppfatninger om yrkesrisiko og konsekvenser av permanent bevæpning bidrar til å påvirke synet på fremtidig permanent bevæpning av politi.³¹⁸

Studien ble gjennomført som en elektronisk distribuert spørreundersøkelse i 2017. Undersøkelsen ble sendt ut til 10 716 personer med politifaglig utdanning. 4938 personer (46 %) svarte. I rapportens sammendrag fremheves følgende funn som sentrale:

- 80 % av polititjenestepersonene er tilhengere av permanent bevæpning, 15 % er mot og 5 % er usikre.
- Det har vært en betydelig endring i politiansattes syn på permanent bevæpning siden de første undersøkelsene som kartla dette i 2011/2012. Endringen innebærer i grove trekk at det har vært en forskyvning fra at de fleste hadde et negativt syn på permanent bevæpning til at de fleste nå er positive, samt at andelen som ikke har tatt stilling er mye lavere nå enn tidligere.
- I likhet med Finstad (2011) fant forskerne at det er flest som er negative til permanent bevæpning blant de som har kortest og lengst fartstid i politiet.
- Ansatte i byer og bynære strøk er mer positive til permanent bevæpning enn de som jobber i mer landlige strøk.
- Oslo peker seg ut som det politidistriktet hvor flest er positive til permanent bevæpning (87 %), mens Agder er i motsatt ende av tabellen (73 %).
- Ansatte i operativ tjeneste er mer positive til permanent bevæpning enn andre politiansatte. Videre: Jo nærmere vi kommer den «spisse» enden av politiet, jo mer positive er respondentene til permanent bevæpning.
- Det er ingen kjønnsforskjeller av betydning.
- Vektlegging av risiko som følger av trusler mot politiet henger sammen med økt tilslutning til permanent bevæpning. Det samme gjelder vektlegging av de positive samfunnskonsekvensene av et permanent bevæpnet politi. Vektlegging av at permanent bevæpning i seg selv medfører en risiko fører til større skepsis til permanent bevæpning.
- Yrkeserfaring, arbeidssted og type tjeneste har også en viss effekt.³¹⁹

Undersøkelsen ble sendt til alle medlemmene i Politiets Fellesforbund i 2017. E-postinvitasjonene gikk ut med fellesforbundet som avsender. Om denne metoden som mulig feilkilde, heter det i rapporten følgende:

For å sikre at målgruppen oppfattet at PHS sto bak undersøkelsen, inneholdt e-postinvitasjonen en tekst som understreket at PFs rolle bare var å distribuere undersøkelsen og at prosjektet i sin helhet ble gjennomført i PHS' regi, som var underskrevet av PHS ved prosjektets forskergruppe (se vedlegg 1). Vi mente med dette at vi hadde gjort det som var mulig for at mottakerne av undersøkelsen oppfattet at det var PHS som var ansvarlig. Vi kan likevel ikke helt utelukke at våre funn i noen grad kan ha blitt farget av at noen respondenter har assosiert undersøkelsen med PF og dermed forbundets ståsted i bevæpningsspørsmålet.³²⁰

³¹⁸ Thomassen, G., Skjevrak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2019), side 7 og 8.

³¹⁹ ibid. side 7 og 8.

³²⁰ ibid. side 15.

Det ble også drøftet hvorvidt det er en mulig feilkilde at det er en betydningsfull gruppe som ikke er kontaktet fordi de ikke er medlem i Politiets fellesforbund. Om dette heter det følgende:

Strengt talt bør man være forsiktig med å generalisere funnene i denne undersøkelsen ut over medlemsmassen til PF. Etter det vi vet, dreier det seg imidlertid om en liten andel (ca. 10 %) politiutdannede som er uorganiserte eller organiserte i andre fagforeninger (f.eks. NTL Politiet). En større gruppe som antakelig er systematisk underrepresentert i vårt materiale er politilederne, som ofte er organisert i Norges Politilederlag, og dermed ikke har mottatt invitasjon til å delta i undersøkelsen.³²¹

Videre gjøres det rede for spørsmål om representativitet, og at spørsmål om systematiske skjevheter langt på vei lar seg undersøke gjennom sammenligning av karakteristika ved respondentene med kjente tall fra politipopulasjonen.³²² Forfatterne hevder at datamaterialet «i store trekk gir et representativt bilde av ansatte i norsk politi», men trekker frem at et viktig unntak er politiledere, som «helt klart er underrepresentert i undersøkelsen».³²³

I diskusjonen av resultatene fra undersøkelsen vurderes flere potensielle årsaker til holdningsendringen blant respondentene. Perioden med midlertidig bevæpning fra november 2014 til februar 2016 trekkes imidlertid frem som «den viktigste hendelsen eller faktoren for å forklare holdningsendringen, i alle fall på kort sikt. Denne perioden, mer enn noe annet, synes å ha bidratt til å forme oppfatninger innad i politiet».³²⁴ Konklusjonen ser hovedsakelig ut til å basere seg på funnene i forskningsprosjektets rapport om perioden med midlertidig bevæpning.³²⁵

7.14.3 Politihøgskolens forskning på holdninger til bevæpning blant publikum

Den tredje rapporten fra Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning ble publisert i 2020. Rapporten omhandler innbyggernes holdninger til rutinemessig bevæpning av politiet, altså at politiet alltid bærer skytevåpen på seg i daglig uniformert tjeneste.³²⁶ I rapporten ble det søkt å finne ut av i hvilken grad, om noen, holdninger til rutinemessig bevæpning har endret seg de senere år, og hvordan variasjonene i holdninger til rutinemessig bevæpning fordeler seg på individ- og gruppenivå i befolkningen. Det ble gjennomført en tverrsnittsundersøkelse, som vil si at det ble samlet inn data fra et utvalg av befolkningen på ett punkt i tid.³²⁷ Datainnsamlingen ble gjennomført som telefonintervjuer av AS Opinion, som trakk utvalget fra sin telefondatabase. Målet var å innhente data fra et representativt utvalg av befolkningen over 18 år. Datainnsamlingen ble gjort i uke 36 i 2017, og det innsamlede materialet består av 1000 strukturerte telefonintervjuer.³²⁸

Ifølge rapporten svarte 46 % av respondentene ja på spørsmålet «bør politiet alltid bære våpen i tjeneste?». 49 % svarte nei, og 5 % svarte at de ikke har tatt stilling. Blant menn svarte 49 % «ja» og 46 % «nei», blant kvinner svarte 42 %

³²¹ *ibid.* side 16.

³²² *l.c.*

³²³ *ibid.* side 18 og 19.

³²⁴ *ibid.* side 42 og 43.

³²⁵ Barland, B., Høivik, J., Myhrer, T., Thomassen, G. (2017) side 43.

³²⁶ Thomassen, G., Skjevraak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2020)

³²⁷ *ibid.* side 10.

³²⁸ *ibid.* side 11.

«ja» og 52 % «nei». Støtten til bevæpning er lavest i gruppen 26 – 30 år (32 %), og høyest i gruppen 71–86 år (65 %). Blant respondentene som har utdanning fra høgskole eller universitet er 33 % positive til rutinemessig bevæpning. Blant de med lavere utdanning enn dette er 57 % positive. Ifølge rapporten synes inntekt også å påvirke holdning til bevæpning i noen grad, men sammenhengen er ikke lineær. Støtten er størst blant husstander med samlet inntekt før skatt på opptil 800 000 kroner i året. Støtten er lavest blant husstander med samlet inntekt før skatt på over 1 100 000 kroner i året. Dersom utdanning og inntekt sees i sammenheng, finner forfatterne av rapporten at det er «de som har kombinasjonen høyere utdanning og lav inntekt som er mest skeptisk til bevæpning, mens de med kombinasjonen lavere utdanning og middelhøy inntekt er mest for bevæpning». Støtten til rutinemessig bevæpning er videre størst på Sørlandet, inkludert Telemark (54 %). Støtten er lavest i Oslo (35 %). Ifølge forfatterne av rapporten gjør den samme tendensen seg gjeldende når man ser på holdning til rutinemessig bevæpning opp mot grad av urbanitet.³²⁹

På bakgrunn av resultatene fra undersøkelsen konkluderes det blant annet med følgende:

- Befolkningsutvalget var nokså delt i synet på rutinemessig bevæpning.
- Mens det innenfor politiet er funnet en radikal endring i politiets holdning til rutinemessig bevæpning de siste 10 årene, har det ikke vært noen tilsvarende endring i befolkningsutvalget.
- Den relativt lange perioden med midlertidig bevæpning fra november 2014 til februar 2016 synes ikke å ha hatt noen effekt på befolkningens holdninger til rutinemessig bevæpning.
- Holdningen til rutinemessig bevæpning varierer, til dels betydelig, mellom ulike demografiske og sosioøkonomiske grupper.
- Bosted er en betydelig holdningsindikator. Andelen som støtter rutinemessig bevæpning avtar med graden av urbanitet, altså dess mer urbant befolkningen bor, dess mindre er støtten til rutinemessig bevæpning.
- Det ble også funnet en betydelig forskjell i holdning til rutinemessig bevæpning på bakgrunn av utdanningsnivå. Mens kun 33 % av de med høyere utdanning oppga å være for rutinemessig bevæpning, så var den tilsvarende andelen 57 % for de med lavere utdanning.
- Bekymring knyttet til fenomener som terror, gjengkriminalitet, innvandring og tilreisende kriminelle ble også funnet å virke inn på holdninger til rutinemessig bevæpning, jo mer bekymring, jo mer positiv holdning.
- Både «tillit til politiet» og «sosial tillit» ble funnet å ha en effekt på holdning til rutinemessig bevæpning, men de to variablene har motsatt effekt. «Tillit til politiet» ble funnet å ha en betydelig positiv effekt på holdning til rutinemessig bevæpning. Når det gjelder «sosial tillit» ble det funnet en svak, men likevel statistisk signifikant, negativ effekt på holdning til rutinemessig bevæpning.³³⁰

På bakgrunn av nevnte konklusjoner avsluttes rapporten med følgende:

Funnene i denne undersøkelsen tyder på at den norske befolkningen er delt omtrent på midten i spørsmålet om hvorvidt politiet bør være rutinemessig bevæpnet, og denne holdningsfordelingen synes å ha vært relativt stabil over tid. Funnene tyder også på at det er betydelige variasjoner mellom ulike

³²⁹ Alle tallene i avsnittet er hentet fra Thomassen, G., Skjevraak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2020) side 15 mv.

³³⁰ Punktene er satt sammen på bakgrunn av konklusjonene til Thomassen, G., Skjevraak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2020) på side 29 mv.

grupper i samfunnet når de gjelder holdning til rutinemessig bevæpning – både alder, bosted, sosioøkonomisk status og verdiorientering synes å være av betydning i denne sammenheng. Denne undersøkelsen har imidlertid kun tatt for seg noen overordnede demografiske og sosioøkonomiske grupper, og følgelig er det undergrupper som ikke fanges opp i denne undersøkelsen som det vil være interessant og relevant å undersøke nærmere. Spesielt interessant og relevant ville det være å få fanget opp grupper som av ulike grunner er hyppigere i kontakt med politiet enn gjennomsnittsbefolkningen. Framtidige undersøkelser av den norske befolkningens holdninger til rutinemessig bevæpning bør derfor søke å fange opp slike grupper. Framtidige undersøkelser bør også grave dypere i spørsmålet om hvorfor noen grupper av befolkningen er mer tilbøyelig til å være for eller mot rutinemessig bevæpning av politiet enn andre.³³¹

7.14.4 Utvalgets vurdering

Politihøgskolens evaluering av 14 måneder med midlertidig bevæpning viser tydelig at politiet hadde positive erfaringer fra perioden. Som det fremgår av rapporten var det «en ganske unison oppfatning at den generelle bevæpningen hadde økt deres trygghetsfølelse». Det fremgår også at tjenestepersonene i svært liten grad mente at bevæpningen hadde påvirket tjenesteutførelsen generelt, herunder kommunikasjonen med publikum. Det er verdt å merke seg rapportens fremheving av at det var «en betydelig ulikhet mellom situasjonsdefinisjonen i den politiske begrunnelsen for den midlertidige bevæpningen og årsakene til den praktiske aksepten for den i de operative miljøene». Dette samsvarer også med det inntrykket utvalget sitter igjen med etter å ha mottatt innspill fra politidistriktene, se omtale i kapittel 7.9. Der den politiske begrunnelsen primært har vært den forhøyede terrortrusselen, har tjenestepersonenes begrunnelse i større grad rettet seg mot trygghetsfølelse i mer ordinære oppdrag hvor det er usikkert hva man kan komme til å stå overfor. Utvalget har også merket seg at forskningsprosjektet har identifisert relativt kritiske holdninger til Politidirektoratets føring om når betjenter likevel skal være ubevæpnet i en bevæpnet periode. Etter utvalgets syn er slike unntak sentrale premisser for generell bevæpning, og resultatene til forskningsprosjektet gir således grunn til å sørge for at unntaksreglene reelt blir overholdt.

Det fremgår av rapporten om politiets holdninger til bevæpning at det store flertallet av tjenestepersoner i politiet ønsker generell bevæpning, nærmere 80 %. Det er svært interessant at det har vært en betydelig endring siden 2011/2012, og det er etter utvalgets syn sannsynlig at dette henger sammen med de erfaringer som politiet har gjort seg i periodene med midlertidige bevæpninger, men det kan naturligvis også skyldes andre årsaker. For utvalget har det vært viktig å lytte til politiets holdninger, og det er derfor av betydning at en såpass vesentlig andel ønsker seg generell bevæpning. Etter utvalgets syn har undersøkelsen enkelte feilkilder, kanskje særlig fordi undersøkelsen er sendt ut via Politiets Fellesforbund. Feilkildene er imidlertid ikke nok til at man bør se bort fra undersøkelsens resultat, fordi resultatet er såpass tydelig.

Utvalget registrerer at befolkningen, ifølge rapporten om holdninger til bevæpning blant publikum, er delt når det kommer til spørsmålet om generell bevæpning. 46 % ønsker generell bevæpning, 49 % er imot. Der det har vært en radikal endring i politiets holdninger de siste 10 årene, er det ingen tilsvarende endringer i befolkningen. Utvalget er enig med anførselen i rapporten om at det

³³¹ ibid. side 34 og 35.

også ville vært av interesse å fange opp holdninger til bevæpning blant grupper i samfunnet som av ulike grunner er i hyppigere kontakt med politiet enn gjennomsnittsbefolkningen, og at fremtidig forskning bør fange opp slike grupper.

Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning har gitt verdifulle resultater og konklusjoner. Etter utvalgets syn er det imidlertid fortsatt behov for forskning og kunnskap om forskjellige problemstillinger knyttet til bevæpningsspørsmålet. Utvalget mener blant annet at forslaget om forskning på holdninger til bevæpning blant grupper som av ulike grunner er hyppigere i kontakt med politiet enn gjennomsnittsbefolkningen, som foreslått i kapittel 7.14.3, bør følges opp. Utvalget mener imidlertid også at det generelt er behov for mer forskning på hvordan bevæpning påvirker befolkningens tillit til politiet. Det bør også spesifikt studeres hvordan bevæpning påvirker tjenestepersoners adferd, herunder om hvordan den såkalte «våpeneffekten», som omtalt i kapittel 7.13.5, får utslag i norsk kontekst.

Utvalgets anbefaling:

- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet sørger for at det forskes på holdninger til bevæpning blant grupper som av ulike grunner er hyppigere i kontakt med politiet enn gjennomsnittsbefolkningen.
- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på hvordan bevæpning påvirker befolkningens tillit til politiet.
- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på hvordan bevæpning påvirker tjenestepersoners og publikums adferd, herunder om hvordan «våpeneffekten» får utslag i norsk kontekst.

7.15 Innspill om regulering av politiets maktbruk mot barn

7.15.1 Innspill fra Barneombudet 9. juni 2020

9. juni 2020 sendte Barneombudet et brev til Justis- og beredskapsdepartementet, med tittelen «Behov for bedre regulering av politiets tvangsbruk overfor mindreårige».³³² I brevet tas det til orde for at det bør vurderes om lovverket i større grad bør synliggjøre det særlige hensynet til barn som sårbar gruppe. I den sammenhengen vises det til de menneskerettslige rammene for bruk av makt mot barn, som det er gjort rede for i kapittel 4.4.2. Ønsket om endring av regelverket er begrunnet med en rekke medieoppslag hvor politiets bruk av makt mot barn fremstår som uforholdsmessig. Barneombudet fremhever at det bør vurderes om det bør gå spesifikt frem av lovverket at bruk av tvang «skal vurderes særskilt» når makt brukes mot barn. Deretter fremheves det at dagens regler, politiloven § 6 og politiinstruksen § 3-1 mv., er «så generelle og på et så overordnet nivå at det er fare for at de gir liten veiledning når ansatte i politiet står overfor en akutt situasjon der de skal vurdere tvangsbruk overfor barn». Barneombudet tar også til orde for en vurdering av dagens regler om klageadgang i tilstrekkelig grad ivaretar barns rettssikkerhet. Det bes om at departementet gjennomgår reglene for å sikre at mindreårige har en reell klagemulighet dersom de opplever å være utsatt for urettmessig tvangsbruk fra politiets side. Det vises i den sammenhengen til de menneskerettslige kravene til overvåking og kontroll av myndighetenes tvangsbruk overfor individet. Til slutt gis det uttrykk for at Politiets utlendingsenhets egne barnefaglige råd kan være en god modell også for andre deler av politiet. Se omtale av veilederen i kapittel 5.10.

³³² Barneombudet (2020).

7.15.2 Innspill fra Norges institusjon for menneskerettigheter 4. mars 2021

4. mars 2021 mottok Justis- og beredskapsdepartementet en tilsvarende henvendelse fra Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM), titulert «Innspill – behov for utredning av mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige».³³³ I brevet gjøres det rede for de menneskerettslige rammene for politiets bruk av makt generelt, og bruk av makt mot barn spesielt. De menneskerettslige rammene er omtalt i kapittel 4.4.2. Overordnet konkluderer NIM med to følgende hovedpunkter:

- Tvang kan som hovedregel bare benyttes overfor barn når det er strengt nødvendig, når alle andre virkemidler er forsøkt, men har vist seg utilstrekkelige og når formålet med tvangsbruken er å forhindre umiddelbar skade på barnet eller andre.
- Det gjelder med andre ord et kvalifisert forholdsmessighetskrav ved bruk av makt overfor barn. Det har betydning for hvilke typer tvangsmidler man kan bruke overfor barn og i hvilke faresituasjoner. Adgangen til tvangsbruk vil bero på behovet for tvang, barnets alder, helsesituasjon og barnets sårbarhet for øvrig.³³⁴

Basert på gjennomgangen av de menneskerettslige rammene, fremmer NIM to anbefalinger. Den ene gjelder barnevernets involvering av politiet, og omtales ikke nærmere her, jf. mandatet punkt 3. Den andre anbefalingen lyder slik:

NIM anbefaler at det utredes hvordan politiloven og politiinstruksen med tilhørende retningslinjer kan endres for mer presist å reflektere det menneskerettslige vernet mindreårige har ved bruk av makt.³³⁵

I punkt 3.3 skriver NIM videre at det bør vurderes «et kvalifisert nødvendighets- og forholdsmessighetskrav ved bruk av makt overfor mindreårige etter reglene i politiloven». Det vises til at dette vil reflektere bedre enn etter gjeldende rett at det gjelder et strengere menneskerettslig vern ved tvangsbruk overfor barn. Det vises også til at et slikt kvalifisert nødvendighets- og forholdsmessighetskrav kan ledsages av dels en angivelse av hvilke typesituasjoner politiet kan ha behov for å bruke et bestemt tvangsmiddel, dels en angivelse av når alternative tiltak typisk vil avhjelpe behovet. Det foreslås også at det kvalifiserte kravet kan ledsages av en mer presist avgrenset angivelse av den faren som må foreligge forut for bruken av et bestemt tvangsmiddel.

Til slutt anfører NIM at det også kan stilles spørsmål om hvilke tvangsmidler og kombinasjon av tvangsmidler det skal være adgang til å bruke overfor barn. Bruk av spyttbeskytter og kombinasjonen av *body cuff* og spyttbeskytter trekkes frem spesifikt. NIM er svært kritiske til bruk av spyttbeskytter, og skriver blant annet følgende:

Slik vi ser det er terskelen for bruk av spyttbeskytter ovenfor barn svært høy, og risikoen for å overtre forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, er markant ved slik bruk. Dette taler for at dette tvangsmiddelet ikke brukes ovenfor barn.

Dersom spyttbeskytter skal videreføres som et maktmiddel politiet kan benytte, bør det etter vårt syn i det minste foreligge en vurdering fra helsemyndighetene ved faktisk bruk. Dersom spyttbeskytter medfører

³³³ Norges institusjon for menneskerettigheter (2021).

³³⁴ *ibid.* side 1 og 2.

³³⁵ *ibid.* side 15.

livstruende kvelning og død, vil staten kunne krenke EMK artikkel 2 jf. Grunnloven § 93. Den helsemessige risikoen ved spyttbeskytter bør etter vårt syn utredes særskilt.³³⁶

I begrunnelsen vises det blant annet til at terskelen for bruk av maktmidler er høyere ved maktbruk mot barn, og at man ikke er kjent med at det er gjort helsefaglige vurderinger fra myndighetene knyttet til politiets adgang til bruk av spyttbeskytter.

Justis- og beredskapsdepartementet besvarte henvendelsen til Norges institusjon for menneskerettigheter i brev 25.06.2021. Brevet er åpent tilgjengelig på Barneombudets nettsider. I brevet vises det til oppfølgingen av Representantforslag Dokument 7:162 S (2020–2021), og daværende statsråds svar til nevnte representantforslag. Det fremgår videre av brevet at følgende tiltak er under oppfølging:

- Det skal vurderes om det er grunn til å nedfelle en mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige i politiinstruksen og eventuelt i politiloven.
- Politidirektoratet skal utarbeide en barnefaglig veileder i samarbeid med Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet,
- Politidirektoratet utarbeider retningslinjer for når tjenestepersoner kan avvæpnes i tilfeller hvor direktoratet har besluttet generell bevæpning,
- Politidirektoratet vil vurdere utvikling av hensiktsmessig registrering av maktmiddelbruk under politioppdrag i barnevernssaker. I vurderingen vil det legges vekt på at registreringen skal danne grunnlag for statistikk som kan gjøres offentlig tilgjengelig.
- Politidirektoratet er i dialog med Bufdir for å se på muligheten for en tilpasning av dagens klageordning.³³⁷

Politidirektoratet har også besvart henvendelsen til Barneombudet. I brevet av 16. juni 2021 gjøres det blant annet rede for at direktoratet «har pågående prosesser vedrørende temaet», og viser til at det allerede er igangsatt et arbeid med å utarbeide en barnefaglig veileder for hele politiet, og at politiets barnefaglige kompetanse ivaretas av Politihøgskolens grunnutdanning og den årlige kompetansehevingen i tilknytning til den operative tjenesten og den obligatoriske årlige opplæringen. Ifølge Politidirektoratet sikrer Politihøgskolen at barnefaglig perspektiv er ivaretatt gjennom grunnutdanningen og i relevante kompetansehevingstiltak.

7.15.3 Sivilombudets rapport etter besøk til Oslo politidistrikt 30.11.21

Sivilombudets forebyggingsenhet besøkte sentralarresten i Oslo politidistrikt 11. til 12. mai 2021. På bakgrunn av besøket ble det skrevet en rapport titulert «Barn i arrest», som inneholder en rekke anbefalinger til politiet mv.³³⁸ Rapporten forelå 30.11.21. Rapportens kapittel 9 omhandler «maktmidler og kontrolltiltak». På bakgrunn av besøket har Sivilombudet blant annet kommentert følgende:

Polititjenestepersoner fra patruljeseksjonene fortalte at bruk av maktmidler under pågripelser ble besluttet på grunnlag av atferden til personen de skulle pågripe og situasjonen pågripelsen fant sted i. Mange mente at det ikke påvirket vurderingen at den som ble pågrepet var mindreårig.

³³⁶ *ibid.* side 14.

³³⁷ Justis- og beredskapsdepartementet (2021).

³³⁸ Sivilombudet (2021).

Noen var bevisste på at bruk av makt og maktmidler kunne oppleves særlig traumatisk for barn, men et mindretall tilla alder egenvekt i forholdsmessighetsvurderingen.³³⁹

Om bruk av spyttbeskytter kommenterte Sivilombudet følgende:

Det kom fram at spyttette også kunne bli benyttet på barn. Spyttette kan utgjøre en alvorlig helserisiko. Situasjoner der spyttette brukes vil ofte være preget av et høyt stressnivå. En hette over hodet kan ytterligere bidra til å fremkalle sterk frykt, tap av kontroll og kvelningsfølelser. Dette vil særlig kunne gjelde for sårbare personer som mindreårige.³⁴⁰

Sivilombudet viste deretter til NIM sitt innspill, og påpekte at det ikke finnes egne regler om bruk av makt mot barn og unge i norsk rett i dag. Det ble også trukket frem at Sivilombudet tidligere har pekt på at det «mangler kunnskap om omfanget av politiets maktbruk mot barn», og at det er «behov for retningslinjer som kan sikre slik kunnskap».³⁴¹ Ifølge Sivilombudet svekker manglende dokumentasjon rettssikkerheten til mindreårige og hindrer en effektiv evaluering i ettertid. På den bakgrunn anbefalte Sivilombudet at «spyttette bør ikke benyttes på mindreårige», og at «Oslo politidistrikt bør sikre at alder og hensynet til barnet inngår som en selvstendig og forløpende vurdering når fysisk makt og maktmidler som en siste utvei brukes mot barn».³⁴²

I brev 11. mars 2022 ga Justis- og beredskapsdepartementet sin redegjørelse for oppfølgingen av funnene i rapporten. I brevet punkt 6 fremgår blant annet følgende:

Departementet har i brev 25. juni 2021 til Barneombudet og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), varslet at det skal foretas en gjennomgang av politiloven og politiets alminnelige tjenesteinstruks. Siktemålet med gjennomgangen er å vurdere en mer presis regulering av maktmiddelbruk mot barn som bedre reflekterer en skjerpet forholdsmessighetsvurdering. Det tas sikte på å påbegynne dette arbeidet våren 2022.³⁴³

Departementet kommenterte også ombudets anbefaling om at spyttbeskytter ikke bør brukes mot barn. Departementet gir uttrykk for at spyttbeskytter «er utvilsomt et belastende maktmiddel overfor denne gruppen», og at «den sittende regjering er kritisk til bruk av dette maktmidlet, særlig ovenfor mindreårige». Det presiseres imidlertid at «samtidig ser man at et forbud er krevende av sikkerhetsmessige årsaker». På den bakgrunn kommenteres følgende:

Politidirektoratet vil vurdere å utrede bruken av spyttette overfor mindreårige. Som et konkret tiltak har direktoratet bestilt en helsefaglig vurdering av bruk av spyttette og bedt Politihøgskolen om å utarbeide et særskilt opplæringsprogram knyttet til bruken. De helsefaglige vurderingene skal legges til grunn for innholdet i opplæringsprogrammet.³⁴⁴

I brev 12. mai 2022 har Sivilombudet svart på Justis- og beredskapsdepartementets redegjørelse. Her fremgår det blant annet at Sivilombudet anser den bebudede

³³⁹ *ibid.* side 42.

³⁴⁰ *ibid.* side 43.

³⁴¹ *ibid.* side 44.

³⁴² *ibid.* side 46.

³⁴³ Justis- og beredskapsdepartementet (2022).

³⁴⁴ *l.c.*

gjennomgangen av politiloven og politiets alminnelige tjenesteinstruks som «et viktig tiltak for å sikre barns særlige vern mot inngripende maktbruk».³⁴⁵ Til departementets redegjørelse understreker Sivilombudet at «spytthetter i praksis må brukes i kombinasjon med andre tvangsmidler, som håndjern eller bodycuff», og at det derfor er «viktig at en helsefaglig vurdering også inkluderer vurdering av risiko som knytter seg til samtidig bruk av flere tvangsmidler».³⁴⁶ Sivilombudet gir på den bakgrunn uttrykk for at deres «klare anbefaling» er at «spytthette ikke brukes overfor barn». Det fremheves også at spytthette kan utgjøre en alvorlig trussel for «personer med alvorlige psykiske helseutfordringer eller somatiske lidelser som kan gi pustebesvær».³⁴⁷

7.15.4 Betenkning om barnets beste i lovgivningen

Barnevoldsutvalget la frem sin utredning 22. juni 2017.³⁴⁸ Som en del av arbeidet ga utvalget i oppdrag til Professor Kirsten Sandberg å skrive en betenkning om barnets beste i lovgivningen. Betenkingen forelå 21. desember 2016. Betenkningen inneholder et eget kapittel om politiloven, og omtales derfor her. I dette kapittelet fremheves det blant annet følgende:

Verken i § 13 eller andre steder i loven er det nevnt noe om hvordan politiet skal opptre overfor barn. En lov som hjemler politiets inngrep i den enkeltes integritet bør inneholde en regel om at det skal tas særlig hensyn til barn. Antagelig bør en slik regel ikke bare gjelde der det er barnet selv som blir gitt et pålegg eller blir innbrakt, men også der barnet er vitne til at dette gjøres overfor nærstående.

Spørsmålet her som andre steder er om regelen skal ta opp i seg den alminnelige regelen om barnets beste som et grunnleggende hensyn, eller om den bør formuleres litt annerledes med sikte på de aktuelle situasjonene. En del av politiets handlinger vil rettslig sett ligge i grenseland mellom fysiske handlinger og avgjørelser, men dette spiller ingen rolle, ettersom BK art. 3 nr. 1 og GrL § 104 gjelder for begge deler. Regelen om barnets beste er ment å komme til anvendelse også der man foretar en akutt handling som berører et barn, ikke bare der det skal treffes en avgjørelse etter moden overveielse av forskjellige alternativer. Etter mitt syn kan derfor den alminnelige regelen om barnets beste tas inn også i denne loven. Den passer godt i § 6 om alminnelige regler for utføring av polititjenesten.³⁴⁹

Sandberg går deretter over til å foreslå et nytt siste ledd inntatt i politiloven § 6, som bestemmer at «Når politiet opptre overfor barn eller med barn som vitne, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det understrekes også at «regelen bør gjentas og helst utdypes i instruks og rundskriv som omhandler politiets virksomhet», herunder at det bør inntas i siste ledd i politiinstruksen § 3-1.³⁵⁰ Hun foreslår også at det bør stå uttrykkelig i politiinstruksen § 3-2 at «overfor barn skal maktbruk bare brukes som aller siste utvei og etter en vurdering av barnets beste», og at det bør gjøres tilsvarende presiseringer i punkt 1 i rundskriv om halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse, som er omtalt nærmere i kapittel 4.2.9.³⁵¹ Til slutt foreslår hun at det også bør fremgå av

³⁴⁵ Sivilombudet (2022).

³⁴⁶ I.c.

³⁴⁷ I.c.

³⁴⁸ NOU 2017: 12.

³⁴⁹ Sandberg (2016) side 66.

³⁵⁰ *ibid.* side 67.

³⁵¹ I.c.

rundskrivet om helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke punkt 4 at «når bistanden gjelder et barn, eller når barn på andre måter er involvert, skal det tas hensyn til barnets beste».³⁵²

7.15.5 Utvalgets vurdering

Utvalget tar på alvor at instanser som Barneombudet og Norges institusjon for menneskerettigheter mener at dagens regelverk i for liten grad reflekterer de særlige hensynene som politiet må ta ved bruk av makt mot barn. På bakgrunn av innspillene er utvalget enige i at regelverket bør endres. Politiloven § 6 er den sentrale bestemmelsen om politiets maktmiddelbruk, og etter utvalgets syn kan det med fordel presiseres i bestemmelsen at det må tas særlige hensyn ved bruk av makt mot barn, eventuelt at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn eller lignende. Etter utvalgets syn er det et poeng at det må tas hensyn til barnets beste i samtlige av politiets vurderinger, ikke bare ved bruk av makt. Dette taler for at det kanskje er bedre med en generell henvisning til barnets beste i politiloven § 6, enn en konkret presisering av at terskelen for maktbruk skal være høyere. Utvalget er imidlertid usikre på hvordan dette kan gjøres på best mulig måte. Utvalget understreker, som i kapittel 4.7, at utvalget ikke er noe lovutvalg, og man har respekt for at kompetansen i utvalget ikke er tilstrekkelig til å legge frem et presist og omforent forslag på dette. Utvalget begrenser seg derfor til å anbefale at det gjøres endringer i politiloven § 6 for å fremheve de særlige hensyn som skal tas i møte med barn. Lovendringen bør også følges opp av tilsvarende og utfyllende bestemmelser i politiinstruksen, eventuelt også i våpeninstruksen og de øvrige rundskrivene som regulerer politiets bruk av makt, som omtalt i kapittel 4.2.

Utvalget tar også på alvor de innvendinger som har kommet mot bruk av spyttbeskytter. Etter utvalgets syn er det grunn til å tro at bruk av spyttbeskytter utgjør et alvorlig inngrep, som må være godt begrunnet for at det skal kunne anses som både nødvendig og forholdsmessig. Etter utvalgets syn vil derfor den helsefaglige vurderingen som Politidirektoratet har bestilt, spille en vesentlig rolle i vurderingen av om spyttbeskytter bør være et tillatt maktmiddel eller ikke. Utvalget forutsetter at det både vurderes hvor stor påkjenning bruk av spyttbeskytter er for barn og voksne, men at det også vurderes hvilken smittebegrensende gevinst bruk av slike masker innebærer. Begge deler vil være vesentlig for å avgjøre om bruk av slike spyttbeskyttere er nødvendig og forholdsmessig. Utvalget anbefaler derfor at det gjøres en ny vurdering av nødvendigheten og forholdsmessigheten etter at den helsefaglige rapporten foreligger. Dersom den helsefaglige vurderingen tilsier at bruk av spyttbeskytter kan være et nødvendig og forholdsmessig tiltak, mener utvalget at det bør gis strenge regler om slik bruk, og at bruken bør være særlig streng overfor barn. Dette bør fremgå tydelig av regelverket. I dag er bruk av spyttbeskytter regulert i instruks om bruk av enkelte typer maktmidler. Dersom denne instruksen skal opprettholdes, bør det fremgå av denne at det gjelder særlige regler ved bruk av spyttbeskytter mot barn. Disse reglene bør utformes etter at den helsefaglige vurderingen er fremlagt, og det er vurdert om bruk av spyttbeskytter i det hele tatt er nødvendig og forholdsmessig.

Utvalget anbefaler:

- Justis- og beredskapsdepartementet fremmer et forslag for Stortinget om å endre politiloven § 6 for å fremheve de særlige hensyn som skal tas i møte med barn.
- Endringen i politiloven § 6 etterfølges av tilsvarende presiseringer i underliggende instruks og rundskriv.

³⁵² I.c.

- Det foretas en ny vurdering av bruk av spyttbeskytter etter at den helsefaglige vurderingen foreligger. Denne vurderingen bør være offentlig. Dersom det besluttes at spyttbeskytter fortsatt skal kunne brukes som maktmiddel, bør det gis nye regler i instruksverket som setter en høy terskel for slik bruk, og det bør fremgå av instruksjonen at terskelen er enda høyere for bruk av spyttbeskytter mot barn.

7.16 Ukom-rapport 15. desember 2021

7.16.1 Om rapporten

15. desember 2021 publiserte Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten (Ukom) rapporten «Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand?». Rapporten tar utgangspunkt i en hendelse hvor en mann som har hatt mange innleggelses i det psykiske helsevernet, og har en historie med langvarig og alvorlig rusmisbruk, ble dømt til tvungent psykisk helsevern etter å ha begått et drap på et tilfeldig offer på et offentlig sted. Rapportens kapittel tre omhandler samhandlingen mellom politiet og helsevesenet ved innleggelse. Det er dette kapittelet som er særlig relevant for utvalget.

Som nevnt i kapittel 4.5, fremgår det av psykisk helsevernloven § 3-6 første ledd at offentlig myndighet ved varsling av helse- og omsorgstjenesten og ved gjennomføring av nødvendig bistand, skal bidra til at personer som må antas å fylle vilkårene for tvungent psykisk helsevern, og som ikke selv søker behandling, blir undersøkt av lege. Det følger også av bestemmelsen at «om nødvendig skal det fremmes begjæring om tvungen undersøkelse, tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern». Som nevnt i kapittel 5.11 er det gitt nærmere retningslinjer om når det skal fremmes slik begjæring i rundskrivet «Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke».

Det fremgår av rapporten «Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand?» at Ukom har undersøkt bruken av innleggelsesbegjæringer fra politiet nærmere, bl.a. ved en spørreundersøkelse der det er snakket med jourhavende politiadvokater i de fleste politidistriktene, samt vakthavende leger ved 16 psykiatriske akuttmottak. Ifølge Ukom svarer politiadvokatene stort sett at de ikke kjenner til bestemmelsen som åpner for innleggelsesbegjæring fra politiets side. Flertallet av de vakthavende legene sa at de kjente til bestemmelsen, men bare én av legene hadde opplevd å motta en slik begjæring. På bakgrunn av spørreundersøkelsen konkluderer Ukom blant annet med følgende:

Når politiet har mistanke eller konkrete opplysninger om at en person er psykotisk og farlig, vil de ofte ta personen med til lege som kan vurdere om vedkommende skal legges inn på sykehus. I dag er det for lite samhandling mellom legen som skal vurdere pasienten og politiet som tar initiativet til innleggelsen. Politiet har som regel verdifulle opplysninger om pasientens tilstand, livssituasjon og voldsproblemer. Hvis legen ikke ber om disse opplysningene og skriver dem ned, går helsetjenesten glipp av viktig informasjon.³⁵³

Siden samhandlingen og informasjonsflyten etter Ukom sitt syn er for dårlig, kommenteres det at politiet i dag fungerer mer som en «transporttjeneste for helsetjenesten» enn som en kilde til verdifull informasjon.³⁵⁴ Det utdypes

³⁵³ Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten (2021) side 21 og 22.

³⁵⁴ I.c.

at informasjon fra politiet om pasientens «voldsrisiko og voldshistorikk» er viktig at blir formidlet til helsetjenesten, slik at dette kan brukes i eventuelle vurderinger om tvungen psykisk helsevern eller lignende.³⁵⁵ Ukom fremhever at politiopplysninger helst bør gis skriftlig fra politiadvokaten for å sikre at de blir riktige. Dersom det fremmes en begjæring om tvungen legeundersøkelse og tvungen psykisk helsevern, vil begjæringen inneholde disse opplysningene. Det at opplysningene gis skriftlig er ifølge Ukom viktig av hensyn til pasientens rettssikkerhet. Deretter skriver Ukom følgende:

Dersom politiet fremmer en innleggelsesbegjæring, vil det legge til rette for bedre informasjonsflyt mellom politiet og sykehuset. Det kan bidra til å hindre at pasienter med psykose og økt voldsrisiko begår alvorlig kriminalitet. Når politiet kommer i kontakt med personer de tror har psykose og er til fare for andre, bør de i større grad enn i dag vurdere å begjære tvungen legeundersøkelse, tvungen observasjon eller tvungen psykisk helsevern. En begjæring vil kunne bidra til at pasienten får nødvendig helsehjelp. Ukoms kartlegging viser at bestemmelsene om innleggelsesbegjæringer er lite kjent hos påtaleadvokatene. Riksadvokaten er fagmyndighet for politiadvokatenes arbeid og vil være ansvarlig for å følge dette videre opp. Helse- og Politidirektoratet har dessuten et felles ansvar for å gi veiledning om samarbeidet mellom politiet og det psykiske helsevernet.³⁵⁶

7.16.2 Utvalgets vurdering

I utvalgets arbeid har representanter fra både helsevesen og politi gitt uttrykk for at samarbeidet mellom etatene kan bli bedre, og at det bl.a. er mye å hente når det kommer til informasjonsflyt. Etter utvalgets syn har Ukom også gjort et viktig funn i sin rapport, nemlig at politiet og politiadvokatene i for liten grad kjenner til adgangen til å fremme skriftlig innleggelsesbegjæring. Som det fremgår av rapporten kan det i mange saker være hensiktsmessig at politiet fremmer slik begjæring, nettopp for å sørge for at helsevesenet sitter på all tilgjengelig informasjon om personer som skal vurderes innlagt. Politiet sitter ofte på kunnskap om vedkommendes voldsrisiko og voldshistorikk, som kan nedtegnes i en slik begjæring. Dette er informasjon som helsetjenesten ofte ikke sitter på, og hvor politiet kan være eneste kilde til informasjon. Utvalget har fått inntrykk av at politiet langt oftere skrev slike begjæringer før, men at dette gjøres stadig sjeldnere. Etter utvalgets syn er dette et konkret læringspunkt som kan bidra til bedre helhetlig informasjonsflyt mellom etatene, dersom politiet oftere benytter seg av dette. Det bør derfor etterstrebes å forbedre politiets og påtalemyndighetens kjennskap til ordningen, og hvilken verdi denne kan ha for helsevesenet i deres behandling.

7.17 Eksempel på samarbeidsrutine mellom politi og helsevesen

7.17.1 Om rutinen

Utvalget har blitt forelagt et eksempel på en samarbeidsrutine mellom politi og helsevesen slik disse kan operasjonaliseres lokalt. Eksempelet er fra Bergen, hvor politiet, Bergen kommune og Helse Bergen, divisjon psykisk helsevern,

³⁵⁵ l.c.

³⁵⁶ l.c.

har laget en skriftlig samarbeidsrutine om personer som trenger tverrfaglig tilnærming utover etablerte hjelpetilbud. Det fremgår av rutinens innledning at «i et kriminalitetsforebyggende perspektiv er det ønskelig å påvirke den bakenforliggende årsaken til kriminaliteten», og at «viktige formål med samarbeidet er å søke å bedre situasjonen for personer med psykisk lidelse og deres pårørende».³⁵⁷ Det fremgår også av innledningen at samhandling etter rutinen er knyttet til et begrenset antall personer, nærmere bestemt «personer med psykisk helseproblem og/eller rusproblem som gjentatte ganger har vært til fare for seg selv og som har en adferd som gjentatte ganger har igangsatt redningsaksjoner», «personer med psykisk helseproblem og/eller rusproblem som en eller flere av samarbeidsaktørene opplever å være til stor fare for andre», «personer med psykisk helseproblem og/eller rusproblem som gjentatte ganger har begått straffbare forhold, og der adferden skyldes eller har sammenheng med deres psykiske helseproblem og/eller rusproblem», og «personer med psykisk helseproblem og/eller rusproblem som krever mye ressurser fra nødetatene».³⁵⁸

I kapittel 2 er det gjort nærmere rede for gjennomføring av samhandlingen. Det fremgår innledningsvis at samhandling kan igangsettes etter rutinen når en eller flere av aktørene mener en person bør få tverretattlig oppfølging, og personen trolig vil ha ulike behov for hjelp.³⁵⁹ Samarbeidsrutinen introduserer to «samarbeidsarenaer», henholdsvis «drøftingsmøte» og «ansvarsgruppe».³⁶⁰ Et drøftingsmøte er et tverrfaglig møte der målet er å se bredt på muligheter og avklare videre samhandlingsbehov osv. En ansvarsgruppe etableres dersom man under drøftingsmøte avklarer at det er behov for videre samhandling om en enkeltperson.

Deretter er det gitt praktiske retningslinjer om deling av informasjon. Det følger av rutinen at «erfaringsmessig så vil det være politiet eller AMK som ser omfanget av utfordringer knyttet til en person», og «dersom bekymringen og/eller omfanget finnes igjen i en av de fire kategoriene, vil politiet skrive en utlevering med hjemmel i Politiregisterloven».³⁶¹ Det følger videre av rutinen at «politiet sender utleveringen til den instansen som politiet vet har oppfølging av den aktuelle personen», og at det i utleveringen presiseres at politiet ser behov for tverrfaglig og tverretattlig oppfølging, og foreslår at det inviteres til et drøftingsmøte.³⁶² De andre etatene kan imidlertid også kalle inn til drøftingsmøte. Det er gitt nærmere retningslinjer i rutinen om hvem som kan gjøre dette. Det er videre listet opp forskjellige suksesskriterier i en ansvarsgruppe, etter at denne er opprettet.³⁶³

Rutinen legger også til rette for samarbeid på et mer overordnet nivå. Det følger av rutinen punkt 3 at «det gjennomføres et møte i halvåret på overordnet nivå med deltakere fra Helse Bergen, Bergen kommune og politiet», og at «målet med møtet er å kvalitetssikre at samhandlingen og måten å jobbe rundt enkeltpersoner fungerer etter intensjonen».³⁶⁴

Rutinen understreker også at det vil være behov for å innhente samtykke fra den aktuelle personen for å kunne jobbe tverretattlig. Det følger av rutinen at «dette vil være vesentlig både ved etablering av ansvarsgrupper og ved bruk av kriseplaner

³⁵⁷ Helse Bergen (2021) side 1.

³⁵⁸ I.c.

³⁵⁹ ibid. side 2.

³⁶⁰ I.c.

³⁶¹ I.c.

³⁶² I.c.

³⁶³ Ibid. side 3 og 4.

³⁶⁴ I.c.

der det er naturlig at både politiet og AMK er varslet», og at «den enheten som har ansvar for å kalle inn til ansvarsgruppen vil også ha ansvar for å innhente samtykke der samtykke ikke allerede er innhentet».³⁶⁵

7.17.2 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets vurdering er samarbeidsrutinen mellom politiet i Bergen, Helse Bergen og Bergen kommune et godt eksempel på hvordan de forskjellige etatene kan samarbeide lokalt for å gi personer med alvorlige psykiske lidelser, som ofte faller mellom to stoler, den riktige behandling. Dette kan igjen være med på å forebygge kriminalitet. Utvalget ser ikke bort ifra at samarbeidsrutiner som dette kan spille en helt avgjørende rolle i oppfølgingen av enkeltindivider, og mener det er av sentral betydning at rutiner som dette operasjonaliseres over hele landet. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å undersøke i hvilken grad slike rutiner finnes andre steder i landet. Med forbehold om at slike rutiner allerede finnes, anbefaler utvalget at det utarbeides tilsvarende samarbeid, selvfølgelig med lokal tilpasning, i resten av landet.

Utvalget anbefaler:

- Det etableres lokale samarbeidsrutiner mellom helsetjeneste og politi, etter modell fra samarbeidsrutinen mellom politiet i Bergen, Helse Bergen og Bergen kommune.

7.18 Opplæringsprogrammet MAP

7.18.1 Om programmet

Under møter med representanter fra helse- og psykiatri sektoren ble utvalget gjort kjent på opplæringsprogrammet MAP (Møte med aggresjonsproblematikk), som omtales kort i det følgende. Ifølge tiltaksplanen for 2021 – 2022 er MAP et nasjonalt opplæringsprogram relatert til forebygging og håndtering av aggresjons- og voldsproblematikk i helse- og sosialsektoren.³⁶⁶ Programmet ble utarbeidet som et samarbeidsprosjekt mellom de fire regionale helseforetakene i perioden 2015 til 2019. Hensikten var å minske uønsket variasjon og tilby en standardisert, kunnskapsbasert og kvalitetssikret opplæring av medarbeidere. Opplæringsprogrammet består av 10 moduler som er teori- og empiriforankret, som har et brukerperspektiv og som gjenspeiler beste praksis på området. Opplæringsprogrammet er støttet av prosjektmidler fra helsedirektoratet, implementert ved de fleste av landets helseforetak og nevnt i nasjonal helse- og sykehusplan for 2020–2023.

Kurset har til hensikt å bidra til grunnleggende trygghet og sikkerhet både for de ansatte og for pasientene, samt å sørge for at vilkårene i arbeidsmiljøloven ivaretas. Innholdet i MAP anses relevant og overførbart inn i de fleste kliniske kontekster hvor aggresjonsproblematikk kan oppstå. Ifølge tiltaksplanen for 2021 til 2022 inneholder opplæringsprogrammet elementer som kan bidra til å:

- Forebygge og håndtere aggresjons- og voldsproblematikk
- Fremme et terapeutisk miljø
- Fremme brukermedvirkning
- Bedre samhandling og relasjonsbygging

³⁶⁵ I.c.

³⁶⁶ SIFER (2021).

- Fremme profesjonelle kommunikasjonsferdigheter
- Gi struktur, innhold og bevisstgjøring av det miljøterapeutiske arbeidet
- Påvirke holdnings- og verdiarbeid³⁶⁷

Opplæringsprogrammet er delt inn i 10 kapitler, som er som følger:

- Aggresjonsforståelse
- Voldsrisikovurdering og håndtering
- Voldsforebygging
- Forebyggende kommunikasjon
- De-eskalering
- Selvregulering
- Samhandling
- Håndteringsstrategier
- Fysiske teknikker
- Etterarbeid³⁶⁸

I tiltaksplanen trekkes det frem at aggressive og truende situasjoner kan oppstå ved avdelinger som tar imot og behandler mennesker med ulike psykiske- og følelsesmessige vansker. Det framheves at aggresjonen blant annet kan ha sammenheng med pasientens helsesituasjon, frykt, opplevelse av avmakt eller institusjonsmiljøet i seg selv, og at det er viktig at personalet som jobber ved slike avdelinger kjenner til og forstår hva som kan ligge bak aggressiv atferd for å kunne møte personen på en konstruktiv og beroligende måte. Det fremgår også av tiltaksplanen at situasjoner med aggresjon og vold som blir møtt uten systematikk og tilstrekkelig kompetanse, ofte kjennetegnes av kaos, store mengder stress og improvisasjon, hvor det kan bli tilfeldig hvilke utfall og konsekvenser situasjonene kan få. Ifølge tiltaksplanen er et felles opplæringsprogram og en felles mental forståelse og modell sentralt i å oppnå den nødvendige tryggheten i slike situasjoner. På den bakgrunn beskrives MAP med følgende:

MAP ønsker å være et program som kan gi personalet et helhetlig rammeverk for hvordan forstå, forebygge og møte aggressive situasjoner på en omsorgsfull, ivaretagende og samtidig trygg måte. MAP har et sterkt etisk fundament hvor holdninger som empati, likeverd og respekt er sentrale begreper i vår filosofi for effektiv voldsforebygging og håndtering.³⁶⁹

På den bakgrunn fremheves at visjonen med MAP er å 1) bidra til økt sikkerhet og trygghet for pasienter og personale, 2) redusere forekomsten av aggressive og voldelige episoder, og 3) redusere bruk av tvang.

MAP bygger på en modell der det utdannes MAP-instruktører som driver opplæring i egen organisasjon. For å bli godkjent MAP-instruktør må man bestå opplæring over 10 dager. Sluttproduktet for instruktørutdanningen er at instruktørene skal være i stand til å holde grunnkurs i MAP, undervise i de ulike modulene i MAP, samt kunne vedlikeholde denne kompetansen ved sine arbeidsplasser.

³⁶⁷ *ibid.* side 3.

³⁶⁸ *ibid.* side 5.

³⁶⁹ *ibid.* side 4.

7.18.2 Utvalgets vurdering

Under utvalgets møter med representanter fra helsevesenet ble utvalget kjent med MAP-programmet. Utvalget har valgt å fremheve dette programmet i rapporten, for å vise at det finnes kompetanse og erfaringer i helsevesenet som er høyst relevant for politiet. Utvalget kjenner ikke til innholdet i MAP-programmet på detaljnivå, ei heller detaljer i Politihøgskolens undervisning i håndteringen av aggresjonsproblematikk. Det er derfor vanskelig å mene noe om hvilke konkrete punkter i MAP-programmet som politiet kan ta lærdom av. Utvalget mener at det med fordel kan lages bedre systemer for kompetansedeling på tvers av etatene. I tråd med at politiet stadig har flere psykiatrioppdrag, se omtale i kapittel 7.6.2, kan det være særlig grunn til å formalisere samarbeidet med lokale fora for kompetanseoverføring, som kan bidra til at politiet kan forbedre kompetansen når det kommer til håndteringen av personer med psykiske lidelser. Så vidt utvalget kjenner til trenes det i dag på både deeskalering og isolering i politiet, men utvalget mener det er grunn til å tro at det finnes erfaringer og kunnskap i MAP-programmet som kan gjøre politiet enda bedre rustet til å håndtere aggresjonsproblematikk.

Erfaringer fra andre land

8.1 Innledning

Det fremgår av mandatet at «utvalget skal se hen til maktmiddelbruk, bevæpningspraksis og erfaringer i andre relevante land, herunder England». Som det fremgår av kapittel 2.3, har utvalget valgt å se hen til Sverige og Danmark i tillegg til England og Wales. Bevæpningsutvalget så hen til de samme landene, men også Finland og New Zealand. I NOU 2017:9 kapittel 8 gjøres det derfor rede for hvordan politiet er organisert i de forskjellige landene, hvordan opplæringen og utdanningen av tjenestepersoner gjennomføres, hvordan maktmidlene er regulert, hvilke maktmidler politiet har tilgang til, om beredskap og maktmidler, og om kontrollen som føres med politiets maktbruk. Siden de overordnede trekkene er beskrevet relativt grundig av Bevæpningsutvalget, har Maktmiddelutvalget valgt å fokusere på nytt kunnskapsgrunnlag som har kommet til siden Bevæpningsutvalgets utredning forelå i 2017. Etter Maktmiddelutvalgets syn samsvarer dette med at mandatet ber om at det bygges videre på NOU 2017:9, og at kunnskapsgrunnlaget skal oppdateres.

8.2 England og Wales

8.2.1 Innledning

Siden mandatet særlig fremhevet England som et annet relevant land det skal sees hen til, valgte utvalget å reise til London for å møte relevante aktører. Programmet for studieturen til London er beskrevet i kapittel 2.4. Storbritannia er et kongedømme som består av England, Wales, Skottland og Nord-Irland. Slik utvalget har forstått det, er politiet i England og Wales en og samme organisasjon, mens politiet i Skottland og Nord-Irland er organisert for seg. Under utvalgets studietur til London fikk utvalget bare presentert erfaringer fra England og Wales. I det følgende omtales derfor bare erfaringer fra disse, og ikke erfaringer fra Skottland og Nord-Irland.

Engelsk politi omtales gjerne som ubevæpnet, noe som er årsaken til at det er særlig interessant å sammenligne den norske bevæpningsmodellen med den engelske. «Policing by consent»³⁷⁰ er en bærebjelke i den britiske polititradisjonen, og en sentral årsak bak holdningen til at politiet som hovedregel skal være ubevæpnet. Med «policing by consent» menes en ordning hvor politiet er «prisgitt befolkningens utvungne aksept, for å kunne utføre sine oppgaver».³⁷¹ Politiet bruker makt på befolkningens nåde, og skal være ubevæpnet, tallmessig så

³⁷⁰ NOU 2017:9 kapittel 4.2, side 41.

³⁷¹ I.c.

underlegne at de ikke kan oppfattes som en ytre trussel, og være synlige.³⁷² Om «policing by consent» skriver College of Policing blant annet følgende:

In our liberal democracy, there exists a delicate unwritten social contract between society and law enforcement. This fundamental principle has roots dating back to the 18th century and has been coined «policing by consent».

[...]

Consent-oriented law enforcement relies on the police service maintaining law and order while using the least intrusive methods possible. Conversely, there is a reciprocal expectation that society adheres to legislation and supports the police service, facilitating its function in the manner preferred by both parties. «Function» in this sense is manifested by a predominantly unarmed police «service», as opposed to «force», consciously allowing every member of society to live freely provided they do not break the law.³⁷³

Under utvalgets studietur til London ble «policing by consent» trukket frem og lagt vekt på av de aller fleste av representantene fra Home Office, College of Policing, City of London Police mv. Et tillitsbasert forhold mellom politi og befolkning er av sentral betydning i Storbritannia, og den norske debatten om generell bevæpning virket ikke å være aktuell på samme måte.

Utvalget ønsker imidlertid å poengtere at selv om det britiske politiet ofte omtales som ubevæpnet, kan ikke rollen til de bevæpnede bilpatroljene underkommuniseres. Disse patroljene kalles *Armed Response Vehicles (ARV)*, og består vanligvis av tre spesialtrente tjenestepersoner (noen ganger to) som er bevæpnet med etthåndsvåpen og elektrosjokkvåpen, og som har tilgang til halvautomatisk tohåndsvåpen i kjøretøyet. I et møte med *City of London Police* ble utvalget informert om at den bevæpnede bilpatroljen aldri har en lengre responstid enn tre minutter i distriktet.³⁷⁴ Det ble imidlertid samtidig gjort rede for at responstiden kan være betydelig lengre i rurale strøk. Det ble opplyst at *City of London*, som er et område på i underkant av tre kvadratkilometer, til enhver tid har tre slike kjøretøy i tjeneste, som kan tilkalles dersom et oppdrag eller en hendelse krever bevæpnet innsats. I hele London har politiet om lag 40 slike kjøretøy. Selv om vanlige tjenestepersoner ikke er utstyrt med skytevåpen, er tilgangen til skytevåpen likevel betydelig, i alle fall i de større byene. Utvalget har også merket seg at antallet tjenestepersoner som er autoriserte til å bære våpen har økt de siste årene. Fra 2016 til 2018 antallet med 14 %.³⁷⁵ Utvalget har også merket seg at den britiske modellen ikke muliggjør midlertidig bevæpning av samtlige tjenestepersoner. Det er kun tjenestepersonene som har gjennomgått nødvendig opplæring for å være bevæpnet som kan bevæpnes.

Det er enkelte utfordringer med å sammenligne det britiske politiet med det norske. En befolkning på over 67 millioner i Storbritannia, hvorav 56 millioner bor i England, nødvendiggjør en langt større organisasjon enn hva som er tilfellet i Norge. Organisasjonens utforming bærer også preg av dette. En større organisasjon har også muliggjort og nødvendiggjort andre organer og institusjoner.

Utvalget har særlig bitt seg merke i at det virker å være større bevissthet rundt kontrollen som føres med politiet, herunder med politiets bruk av makt. Dette

³⁷² I.c.

³⁷³ College of Policing (2020), side 7.

³⁷⁴ Marrion, B., presentasjon for utvalget 15.06.2022.

³⁷⁵ Yesberg, J. A., et al. (2021) side 2.

blant annet ved at flere organer sammen har denne rollen, og at det føres betydelig intern og ekstern kontroll med politiet, som igjen følges opp av *Home Office* og de forskjellige distriktene. *Independent Office for Police Conduct (IOPC)* tilsvarer langt på vei den norske Spesialenheten for politisaker. Det virker imidlertid som om IOPC har et noe videre mandat. Som det fremgår av NOU 2017:9 kapittel 8.5.5, er IOPC politiets klageorgan, men skal også sette og overvåke standardene for politiets håndtering av klageordningene, og etterforske alvorlige og sensitive saker, foreta grundig og uavhengig granskning av klager, samt identifisere læringspunkter for å bedre praksis. I tillegg til å kontrollere enkeltsaker, utgir IOPC også rapporter og lignende basert på deres saksbehandling og kontroll. Dette er rapporter som blant annet kontrollerer politiets bruk av makt, se omtale i kapittel 8.2.4. IOPC suppleres av *His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS)*, som fører uavhengig kontroll med tjenesteutførelsen til politiet. Utvalget møtte representanter fra HMICFRS i juni 2022. I september 2022 byttet *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services* navn til *His Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services*. HMICFRS fører også kontroll med politiets maktbruk, og har avgitt egne rapporter om dette, se omtale i kapittel 8.2.5. I tillegg fikk utvalget opplyst at flere distrikter jevnlig holder møter med sivilsamfunnsorganisasjoner, og at det også holdes møter om bruk av makt og utvikling av konkrete maktmidler.³⁷⁶

Under studieturen til London ble utvalget gjort kjent med et stort omfang av nytt kunnskapsgrunnlag som kan være relevant for politiets bruk av makt. I det følgende gjøres det rede for kildene som utvalget har sett som særlig viktige, og som norske beslutningstagere kan hente verdifulle erfaringer fra.

8.2.2 Statistikk over maktmiddelbruk

Fra 1. april 2017 har det britiske innenriksdepartementet (Home Office) stilt krav om at alle tjenestepersoner skal registrere data om politiets bruk av makt. Formålet har vært å sørge for å gi offentligheten mer presis informasjon om når politiet bruker makt, og i hvilken sammenheng maktbruken skjer. På bakgrunn av dataene som samles inn publiserer Home Office årlig en rapport som oppsummerer hovedtrekkene. Den siste rapporten ble publisert 16. desember 2021, og gjengir tall for perioden april 2020 til mars 2021.³⁷⁷ Data er hentet inn fra samtlige 43 politidistrikt i England og Wales.

Ifølge representanter fra Home Office skal de innsamlede dataene ha blitt bedre år for år. Da rutinene for registrering av bruk av makt ble introdusert i 2017, var utfallet langt mer usikkert enn det er i dag. Ifølge representanter fra Home Office har rutinene for datainnsamling blitt langt bedre, og tallene skal ha blitt langt mer representative og presise. I rapporten fremheves det imidlertid likevel at det er sannsynlig at tallene vil fortsette å øke år for år, fordi metodene og rutinene for innsamling av data stadig blir bedre, og at det fortsatt er mangler ved tallene som rapporteres inn fra enkelte distrikter.

Det fremgår av rapporten at det i perioden april 2020 til mars 2021 ble registrert til sammen 562 280 hendelser hvor politiet brukte makt. Dette er en økning fra 491 984 i den foregående perioden. «Restraint tactics», best oversatt til arrestasjonsteknikk, medregnet bruk av håndjern, ble brukt i 80 % av tilfellene (523 724). «Unarmed skills» ble brukt i 176 751 tilfeller. «Less lethal weapons», forstått som elektrosjokkvåpen, ble brukt 35 367 ganger. Med bruk menes også trusler om bruk. Ifølge Home Office har det vært en markant økning i den

³⁷⁶ Feeley-Sprague, O. (2022), presentasjon for utvalget 16. juni 2022.

³⁷⁷ Home Office (2021).

registrerte bruken av elektrosjokkvåpen. I 2017/18 ble det registrert 16 913 tilfeller, i 2018/19 23 451 tilfeller, og i 2019/20 32 058 tilfeller.³⁷⁸ Skytevåpen ble brukt 5 351 ganger.³⁷⁹ I over 70 % av tilfellene skal makt ha blitt brukt av tjenesteperson for å forsvare/beskytte (protect) seg selv. Den vanligste påvirkningsfaktoren/ årsaksfaktoren (impact factor) hos personen det ble brukt makt mot, var at vedkommende var under påvirkning av alkohol (33 % av de registrerte tilfellene). Faktoren påvirkning av alkohol var imidlertid bare marginalt større enn faktoren påvirkningen av «drugs», som skal ha vært tilfellet i 32 % av tilfellene. I 76 % av alle de registrerte sakene hvor makt ble brukt, endte 76 % med arrestasjoner.

Home Office har også stilt krav om registrering av oppfattet alder, kjønn, etnisitet og helsetilstand til personene som er gjenstand for politiets maktbruk. Plikten til å registrere om dette følger av *code of practice*, se omtale i kapittel 8.2.3. Utvalget har særlig bitt seg merke i registreringen av etnisitet, som inntil nå ikke er gjort i Norge. I rapporten fordeler maktbruken seg på følgende grupper: hvite (70 %), svarte (16 %), asiatiske opprinnelse (8 %), blandet (2 %), og andre etniske grupper (3 %). I ett prosent av tilfellene ble ikke etnisitet registrert. I den sammenheng ønsker utvalget også å fremheve at det er svært tydelig at disproporsjonal bruk av makt, og problemstillinger rundt strukturell rasisme, står langt høyere på agendaen i Storbritannia enn i Norge. I etterkant av drapet på George Floyd var det omfattende Black Lives Matter-demonstrasjoner i hele Storbritannia, og det er tydelig at debatten som startet i USA har satt sitt preg på diskusjonene om bruk av makt også i Storbritannia. Mange av representantene utvalget møtte fokuserte i vesentlig grad på bruk av makt mot minoriteter, og om denne er disproporsjonal. I den sammenhengen ble politiets registrering av etnisitet ved bruk av makt trukket frem som avgjørende, og som en viktig referanse og vurderingsgrunnlag i eventuell diskusjon av strukturell rasisme.

I møte med representanter fra Home Office fikk utvalget opplyst at det fortsatt ikke finnes et enhetlig system for registrering av maktbruk i England og Wales. Registrering gjøres derfor på forskjellig måte fra distrikt til distrikt. Ifølge representantene fra Home Office gjøres registreringen i de aller fleste distriktene ved at et digitalt skjema fylles ut. Etter det utvalget har fått opplyst finnes det for eksempel ingen nasjonal applikasjon eller lignende som kan brukes til registrering. Representantene fra Home Office understreket at de forskjellige registreringsformene utgjør en feilkilde, og er noe som skaper utfordringer i arbeidet med å bringe korrekt informasjon raskt ut til publikum.

Representantene fra Home Office fremhevet også overfor utvalget at det kan få disiplinære følger dersom bruk av makt ikke rapporteres på riktig måte. Det ble gitt uttrykk for at rutineene allerede har blitt såpass gode at det er grunn til å tro at det er innarbeidet i tjenesten til de aller fleste tjenestepersoner å registrere maktbruken, og at faren for disiplinære konsekvenser spiller en sentral rolle. Flere av de andre instansene utvalget møtte under studieturen, ga uttrykk for det samme inntrykket.

8.2.3 Nye retningslinjer fra College of Policing

Som det fremgår av NOU 2017:9 kapittel 8.5.4, er hjemmelen for politiets bruk av skytevåpen forankret i *The Police and Criminal Evidence Act* av 1984. Ytterligere retningslinjer er gitt i såkalte *Code of Practice*, som kan sammenlignes med de norske instruksene som regulerer politiets bruk av makt, se omtale av disse i kapittel 4.2. I 2020 ble det utgitt en oppdatert utgave av *Code of Practice on Armed*

³⁷⁸ Kingsmill, F. m.fl (2022), tall hentet fra presentasjon for utvalget 14. juni 2022.

³⁷⁹ Home Office (2021) figur 1.

Policing and Police use of Less Lethal Weapons. Ifølge representanter fra *Home Office* og *College of Policing* inneholder den oppdaterte utgaven hovedsakelig mindre endringer og presiseringer. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på innholdet i den oppdaterte utgaven her. Retningslinjene i *Code of Practice on Armed Policing and Police use of Less Lethal Weapons* er godkjent av innenriksministeren, og forelagt parlamentet. Det er imidlertid *College of Policing* som «eier» retningslinjene, og som derved også har ansvaret for å utvikle reglene. Dette illustrerer hvordan *College of Policing* tilsynelatende har et annet institusjonelt fagansvar sammenlignet med den norske politihøgskolen.

College of Policing utgir også en rekke andre retningslinjer, herunder flere som er relevante for politiets bruk av makt. De mest sentrale retningslinjene utgis som *Authorised Professional Practice (APP)*. Dette er omfattende dokumenter som blant annet gjør rede for hvordan politiet skal gå frem i bestemte situasjoner. Retningslinjene er offentlig tilgjengelig på nettsidene til *College of Policing*. Retningslinjene inneholder også et bredt spekter henvisninger til andre relevante kilder som kan gi tjenestepersoner og andre ytterligere informasjon om samme tema. En av retningslinjene (APP) er kalt *Armed Policing (APP-AP)*, som omhandler bruk av makt, skytevåpen og elektrosjokkvåpen. APP-AP viser til *Code of practice*, og vice versa.

College of Policing har også gitt ut en egen APP kalt *Mental Health (APP-MH)*. Dokumentet gir svært grundig veiledning om håndteringen av personer som har psykiske lidelser, læringsvansker, utviklingshemninger, har store behov når det kommer til mental helse, eller som er mentalt eller emosjonelt sårbare og som krever assistanse. Retningslinjene er utarbeidet i samarbeid med profesjonell ekspertise i politiet og frivillig sektor, og delvis basert på rapporter fra IOPC og HMICFRS.

Dokumentet er delt inn i 10 kapitler. I kapittel to angis «strategic considerations». Her gjøres det først rede for det overordnede rettsgrunnlaget, om relevant terminologi innenfor mental helse, og om hvordan politiet strategisk skal håndtere situasjoner som involverer psykisk syke. Det trekkes tidlig frem at det er et krav at alle tjenestepersoner skal ha «a core basic awareness of mental health issues, learning disabilities and vulnerability», «skills for managing people at the point of contact through the use of effective communication», og «de-escalation skills and an understanding of the dangers of using restraint techniques with vulnerable people». Det gjøres deretter rede for hvilke situasjoner politiet har ansvaret for å håndtere, samt når og hvordan det skal samarbeides med helsetjenestene, blant annet ved å dele informasjon.

I kapittel tre gjøres det nærmere rede for avdekkingen og håndteringen av «Mental vulnerability and illness». Den beskrevne fremgangsmåten baserer seg på «National decision model (NDM)», som britisk politi bruker i alle situasjoner. Det legges stor vekt på innhenting av relevant informasjon, herunder ved å samle informasjon fra et bredt spekter av kilder. Den sentrale kilden er naturligvis personen med psykisk lidelse som må håndteres, og det gjøres grundig rede for hvilke hensyn som må tas i slike situasjoner, og hvordan tjenestepersonene eventuelt skal gå frem. «Active listening skills» trekkes blant annet frem som sentralt. Ferdigheter som «compassion, active participation, and patience» fremheves også, og det vises til forskning som underbygger dette.³⁸⁰ Det legges også vesentlig vekt på evnen til å deeskalere situasjoner. På bakgrunn av dette, og som en integrert del av National decision model (NDM), presenteres en egen

³⁸⁰ College of policing (2022), kapittelet «Mental vulnerability and illness, under overskriften «Attitude, patience and empathy».

«Vulnerability Assessment Framework» som kan brukes som et verktøy for å identifisere psykiske lidelser mv.³⁸¹ Deretter trekkes det frem en rekke tegn og symptomer som det kan legges vekt på, og forskjellige risikoindikatorer. De påfølgende kapitlene i APP-MH omhandler hjemler for tvangsinnleggelse, beslutningsmyndighet, savnede pasienter, samarbeid mellom politi og helsemyndigheter, behandling av selvmordsaker, samt en oversikt over andre instanser mv. som er relevante for personer som trenger «mental and emotional support».

Utvalget er ikke kjent med at det finnes tilsvarende retningslinjer om politiets bruk av makt mot barn.

8.2.4 IOPCs evaluering av bruk av elektrosjokkvåpen

I august 2021 publiserte IOPC (Den britiske spesialenheten) en rapport med tittelen «Review of IOPC cases involving the use of Taser, 2015–2022». Rapporten baserer seg på en gjennomgang av 101 individuelle saker som IOPC etterforsket og vurderte i perioden 1. april 2015 til 31. mars 2020, og som involverte bruk av elektrosjokkvåpen. Rapporten gir således ikke et fullstendig bilde av hvordan elektrosjokkvåpen brukes i England og Wales, da IOPC kun etterforsker de mest alvorlige og sensitive sakene. IOPC har imidlertid også sett hen til data fra Home Office for å danne seg et helhetlig bilde. I rapporten beskriver IOPC 12 hovedfunn. På bakgrunn av funnene fremmes det 17 anbefalinger. For utvalgets mandat er særlig følgende hovedfunn av interesse:

- Bruk av elektrosjokkvåpen ser ut til å øke noe fra år til år (basert på data fra Home Office).
- Bruk av elektrosjokkvåpen kan få fatale konsekvenser. I 16 av de 101 etterforskede sakene døde personen som elektrosjokkvåpenet ble brukt mot. Det understrekes imidlertid at dødsfallene ikke nødvendigvis var et resultat av bruk av elektrosjokkvåpen.
- Elektrosjokkvåpen ble brukt 2 800 ganger mot barn i perioden 2019/20. I 134 av disse gangene ble våpenet avfyrt.
- Psykiske lidelser øker sannsynligheten for at politiet bruker elektrosjokkvåpen.
- Tall fra Home Office tilsier at elektrosjokkvåpen brukes oftere mot svarte enn hvite. IOPC sin undersøkelse viser derimot at sannsynligheten er noe lavere, men at sannsynligheten er større for å bli truet med elektrosjokkvåpen for svarte enn hvite. Undersøkelsen til IOPC viser også at svarte ble oftere ble «tasered for prolonged periods».
- Selv om det ikke lenger undervises i bruk av drivstøt med elektrosjokkvåpen, forekommer fortsatt slik bruk.³⁸²

Videre er følgende anbefalinger særlig relevante for utvalgets mandat:

- IOPC anbefaler at College of Policing, som har ansvaret for utviklingen av deler av regelverket, involverer «relevant stakeholders» om oppdateringer og forbedringer av regelverket.
- IOPC anbefaler at Home Office forbedrer innsamlingen og presentasjonen av data om politiets bruk av makt, for å sørge for at informasjonen er tilgjengelig og bidrar til å forbedre offentlighetens tillit til politiets bruk av makt, gjennom økt åpenhet og transparens.

³⁸¹ College of policing (2022), ABCDE-systemet, omtalt under overskriften «The Vulnerability Assessment Framework».

³⁸² Punktene er en oppsummering av «Key findings» i IOPC (2021) side 7 til 12.

- IOPC anbefaler at det også føres lokalt tilsyn og kontroll med bruk av elektrosjokkvåpen, særlig bruk mot enkelte grupper, som svarte, personer med asiatisk opprinnelse og andre med minoritetsbakgrunn.
- IOPC anbefaler lokale politimyndigheter å opprette dialog med sivilsamfunnet, ved å opprette «scrutiny panels», som kan fokusere på bruk av elektrosjokkvåpen, men også bruk av makt generelt. Slike «panels» bør ledes av uavhengige medlemmer fra offentligheten, reflektere samfunnet, herunder med personer som representerer gruppene som oftest er offer for bruk av makt og elektrosjokkvåpen, være åpne og tilgjengelige for publikum, og bør gis adgang til tilgjengelig data om bruk av elektrosjokkvåpen mv.
- IOPC anbefaler at det opprettes mekanismer for særlig å evaluere bruk av elektrosjokkvåpen mot barn, og at dette vurderes nøye og brukes til erfaringslæring.
- IOPC anbefaler at Home Office foretar grundige studier og litteratursøk om «the use of Taser on those experiencing acute behavioural disturbance or with mental health concerns», om «the risks of prolonged and/or repeated Taser discharges», og om «the psychological impact Taser can have on particular groups of people».
- IOPC anbefaler at det føres nøye kontroll med eventuell bruk av drivstøt med elektrosjokkvåpen, og at det aktivt oppfordres til at våpenet ikke brukes på denne måten.³⁸³

8.2.5 Relevante rapporter fra HMICFRS

Under studieturen til London møtte utvalget også representanter fra *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services (HMICFRS)*. Tema for møtet var HMICFRS sine erfaringer med politiets bruk av makt, med særlig vekt på rapporten «Disproportionate use of police powers: A spotlight on stop and search and the use of force». Som det fremgår av tittelen, omhandler rapporten problemstillingen om britisk politi bruker makt disproportjonalt, med særlig fokus på visitasjoner. Med «disproporsjonalt» siktes det til spørsmålet/antagelsen om at makt brukes oftere og på annen måte mot minoriteter. Som nevnt i kapittel 8.2.2, er dette en problemstilling som har vært sentral i Storbritannia siden drapet på George Floyd i mai 2020. Utvalget har ikke fokusert spesifikt på denne problemstillingen, men har likevel sett at tematikken også er aktuell i Norge. I den sammenhengen har det vært særlig interessant for utvalget å se hvordan flere instanser i Storbritannia lener seg på innsamlet statistikk om bruk av makt overfor minoriteter, og hvordan dette kan se ut til å styrke forskningen og debatten rundt spørsmål om diskriminerende bruk av makt. Utvalget har også merket seg at HMICFRS fremhever verdien av «interaction with the public» for å etablere forståelse for relevante problemstillinger blant tjenestepersonene, men også for å skape tillit blant befolkningen, jf. «policing by consent»-doktrinen, som omtalt i kapittel 8.2.1.

8.3 Sverige

8.3.1 Overordnet om maktmiddelbruk

Bevæpningspraksis og erfaringer fra Sverige er beskrevet i NOU 2017:9 kapittel 8.2. Det vises i sin helhet til dette kapittelet. I kapittel 8.2.4 er det gitt en kort beskrivelse av hvordan maktmidler er regulert i Sverige. Maktmiddelutvalget ønsker å supplere denne beskrivelsen noe.

³⁸³ Punktene er en oppsummering av relevante «Recommendations» i IOPC (2021) side 12 til 17.

Den svenske «polislagen» av 1984 regulerer politiets virksomhet i Sverige. Som den norske politiloven inneholder loven flere generelle bestemmelser om politiets oppgaver. Det fremgår for eksempel av § 2 at politiets oppgave blant annet er å «förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet». Politiloven § 7 gir alminnelige prinsipper for politiinngrep. Det fremgår her at inngrep skal gjøres på en måte som er forsvarlig med hensyn til handlingens formål og øvrige omstendigheter. Dersom tvang skal brukes, skal dette gjøres i den form og utstrekning som er nødvendig for å nå det ønskede formålet.

Politiloven § 10 gir regler om «användning av våld». Det fremgår av bestemmelsen at tjenstepersoner kan «använda våld» dersom andre midler er «otillräckliga» og det av hensyn til omstendighetene vil være forsvarlig for å gjennomføre en tjenstehandling. «Våld» kan imidlertid bare brukes dersom én av situasjonene i bestemmelsens nr. 1 til og med 7 gjør seg gjeldende. «Våld» kan for eksempel brukes dersom tjenstepersonen «möts med våld eller hot om våld» eller der hvor det er «fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön». Det er imidlertid ikke bare «polislagen» som regulerer når svensk politi kan bruke «våld». Det fremgår også av bråttsbalken 24:2 at det kan brukes «våld» i særtilfeller mot den som rømmer og som er inntatt i kriminalomsorgsanstalt eller som er «häktad, anhållen eller annars berövad friheten», etc.

Den svenske politiloven § 12 regulerer nærmere håndteringen av barn. Det fremgår av bestemmelsen at dersom en person som kan antas å være under 18 år påtreffes under omstendigheter som åpenbart innebærer en overhengende og alvorlig risiko for hans eller hennes helse eller utvikling, kan vedkommende tas hånd om av en tjensteperson med formål om å ta vare på den mindreårige ved å overlevere vedkommende til sine foreldre, andre ansvarshavende eller sosialmyndighetene.

Bruk av skytevåpen er spesifikt regulert i Kungörelse (1969:84) om användande av Skjutvapen i polistjänsten (SkunG), som hirearkisk befinner seg på «förordningsnivå». ³⁸⁴ I § 2 er det angitt en rekke konkrete situasjoner hvor svensk politi kan bruke skytevåpen, herunder for å «gripa» den som er mistenkt for alvorlig kriminalitet som mord, grov mishandling, voldtekt etc. Videre kan skytevåpen brukes til å hindre noen fra å rømme, eller for å «gripa» noen som har rømt etc. Til slutt fremgår det av bestemmelsen at politiet også kan bruke skytevåpen for å «omhänderta» en person som «på grund av allvarlig psykisk störning eller innehav av vapen som kan befaras bli missbrukat [...] uppenbarligen är farlig för någon annans liv eller hälsa». I SkunG § 3 er det gitt en supplerende bestemmelse om bruk av skytevåpen. Her fremgår det at skytevåpen også kan brukes etter ordre fra overordnet, dersom vilkårene i «brottsbalken» kapittel 24 § 2 eller politiloven § 10, og dersom skytevåpen brukes for å gjennomføre en tjenstehandling, og det er absolutt nødvendig med hensyn til «åtgärdens vikt».

Som etter norsk rett kan svensk politi også bruke makt og skytevåpen i nødverge. Dette er også regulert i Brottsbalken kapittel 24. I tillegg er det gitt en egen bestemmelse i SkunG § 1 om bruk av skytevåpen i nødverge, nærmere bestemt «för att avvärja svårare våld mot polismannen själv eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld».

³⁸⁴ Boucht, J. (2019) side 20.

Svensk politi er i daglig tjeneste utrustet med håndjern, teleskopbatong og OC-pepperspray. De er i tillegg generelt bevæpnet med enhåndsvåpen (pistol) som de bærer på seg til enhver tid.³⁸⁵

8.3.2 Statistikk over maktmiddelbruk

Den svenske politiet utgir årlig en rapport med tittelen «Polismyndighetens användning av särskilda hjälpmedel för våldsanvändning». Rapporten inneholder statistikk om det svenske politiets bruk av de forskjellige maktmidlene. Den siste publiserte rapporten gjelder for 2021. Tallene baserer seg på innrapporteringer fra de svenske politiregionene. Det fremgår av rapporten at dataene som ligger til grunn for statistikken i rapporten er samlet inn via en «særskild rutin i polisens IT-system för formulär».³⁸⁶ Tjenestepersonene skriver opplysningene inn i et særskilt formular i forbindelse med loggføringen av hendelsen. Disse dataene sendes igjen videre til politiet sentralt i Stockholm for videre oppfølging. Det svenske politiet har imidlertid sett utfordringer med systemet, og har derfor startet arbeidet med å utvikle «ett IT-stöd» som skal effektivisere innrapporteringen og forenkle prosedyren for tjenestepersonen som skal rapportere.³⁸⁷

I 2021 ble det registrert at svensk politi truet med skytevåpen 472 ganger. Dette er en økning fra 2020, hvor det ble registrert 456 tilfeller, og fra 2019, hvor det ble registrert 385 tilfeller. I 2021 ble det registrert 18 varselskudd. Siden 2017 har antallet registrerte varselskudd vært relativt stabilt, fra 16 i 2017 til 13 i 2018, 17 i 2019 og 15 i 2020. Antall ganger det er rettet skudd mot person eller kjøretøy er også relativt stabilt. I både 2020 og 2021 ble det registrert 21 skudd. I 2019 ble det registrert 17, i 2018 ble det registrert 23 og i 2017 ble det registrert 16. I sakene hvor tjenestepersonene enten avfyrte varselskudd eller rettede skudd, var gjerningspersonen bevæpnet med skytevåpen i 25 % av tilfellene. I 33 av tilfellene var vedkommende bevæpnet med kniv, øks eller sverd. I perioden 2014 til 2021 er 30 % av varselskuddene registrert å ha skjedd innendørs, mens 70 % har skjedd utendørs. 26 % har skjedd utenfor tettbebygde område, mens 74 % har skjedd i tettbebygde område.³⁸⁸

I 2021 ble to personer skutt og drept av svensk politi. Det er tre færre enn i 2020, hvor fem personer ble skutt og drept. I 2019 var tallet 1, i 2018 var tallet 6 og i 2017 var tallet 1. Til sammen har svensk politi skutt og drept 15 personer fra 2017 til og med 2021.³⁸⁹

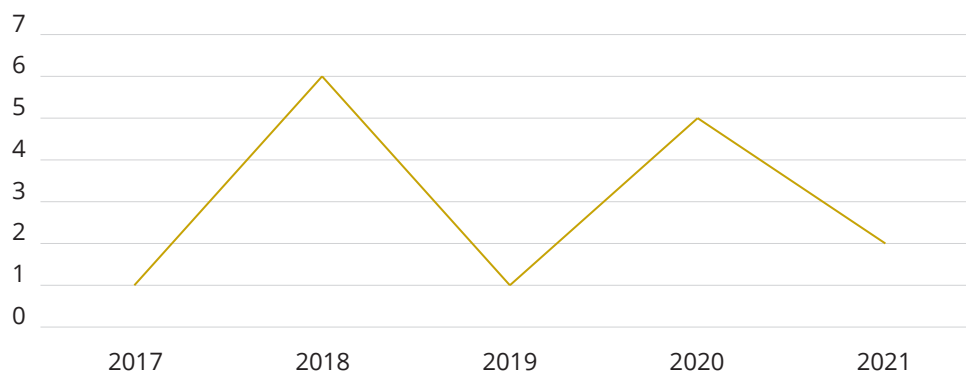
³⁸⁵ NOU 2017:9 kapittel 8.2.3.

³⁸⁶ Polisen (2022) side 7.

³⁸⁷ I.c.

³⁸⁸ Tallene i avsnittet er hentet fra Polisen (2022) side 9 mv.

³⁸⁹ I.c.



Figur 22. Antall skutte og drepte av svensk politi i perioden 2017 til 2021

Kilde: Polisen (2022).

Det fremheves innledningsvis i rapporten at «psykisk uhelse» eller mistanke om dette ble registrert om fire av de fem personene som ble skutt og drept av politiet. I 2021 kan man ikke dokumentere «psykisk uhelse» hos de to som ble skutt og drept. I 43 % av tilfellene hvor politiet utløste varselskudd i 2020 skal dette ha vært i møte med personer med «psykisk uhelse». Tallene for 2021 var 33 %.³⁹⁰

Pepperspray ble innført i det svenske politiet i 2005. Først i 2012 ble det stilt krav om innrapportering av bruk av pepperspray. I 2021 ble det registrert bruk i 1387 tilfeller, en marginal økning fra 2020 hvor det ble registrert 1370 tilfeller av bruk. Det har imidlertid vært en noe klarere økning fra 2018 og 2019, hvor det ble registrert henholdsvis 1104 og 1151 tilfeller. I 2017 var tallet så lavt som 873.³⁹¹

Rapporten inneholder også statistikk om bruk av hjelpemidler for å stoppe kjøretøy, bruk av distraksjonsgranater og tåregass. Denne statistikken omtales ikke nærmere her, og det vises til rapporten fra det svenske politiet kapittel 6, 7 og 8. I kapittel 10 omtales statistikk fra den svenske prøveperioden med elektrosjokkvåpen. Som det fremgår av kapittelet ble elektrosjokkvåpen bare utdelt til enkelte patruljer i enkelte distrikter i perioden. Tallene er derfor lite representative, og omtales derfor ikke nærmere her.

8.4 Danmark

8.4.1 Overordnet om maktmiddelbruk

Bevæpningspraksis og erfaringer fra Danmark er beskrevet i NOU 2017:9 kapittel 8.3. Det vises i sin helhet til dette kapittelet. I kapittel 8.3.3 er det gitt en kort beskrivelse av hvordan maktmidler er regulert i Danmark. Maktmiddelutvalget ønsker å supplere denne beskrivelsen noe.

Den danske politiloven kapittel 4 regulerer politiets bruk av makt i Danmark. Politiloven §§ 14, 15 og 16 inneholder «almindelige bestemmelser» om bruk av makt. Det fremgår bl.a. her at maktanvendelsen skal være «nødvendig og forsvarlig og må alene ske med midler og i en udstrækning, der står i rimeligt forhold til den interesse, der søges beskyttet». Det fremgår videre at makt skal anvendes så skånsomt som omstendighetene tillater, og slik at eventuelle skader begrenses til et minimum. I §§ 17 til 21 er det gitt spesifikke bestemmelser

³⁹⁰ ibid. side 4.

³⁹¹ ibid. side 27.

om bruk av konkrete maktmidler; bruk av skytevåpen er regulert i § 17, bruk av «stav» er regulert i § 18, bruk av hund er regulert i § 19, «gas» er regulert i § 20 og pepperspray er regulert i § 20 a. I bestemmelsene er det listet opp forskjellige alternative situasjoner og lignende hvor de forskjellige maktmidlene kan brukes. Felles for alle er at de kan brukes for å avverge «et påbegyndt» eller «overhængende angreb på person». Deretter skiller de beskrevne situasjonene og formålene seg mellom de forskjellige maktmidlene. Det er verdt å merke seg at dansk politi ikke bruker elektrosjokkvåpen per september 2022. Det danske Rigspolitiet opplyser imidlertid til utvalget at dette for tiden er til vurdering. Rigspolitiet understreker også overfor utvalget at selv om «overtalelsens magt, fysisk magt og håndjern mv.» ikke er regulert i politiloven eller underliggende instruksjer, regnes dette som maktmidler som kan brukes med hjemmel i politiloven §§ 15 til 16.

Den danske politiloven §§ 10 til 13 inneholder en rekke særskilte bestemmelser om «svage og udsatte persongrupper». Politiloven § 10 bestemmer bl.a. at politiet skal ta seg av personer som er ute av stand til å ta vare på seg selv på grunn av «sygdom, tilskadekomst eller hjælpeløshed i øvrigt». Det følger av § 10 fjerde ledd at dersom ikke andre inngripende midler er tilstrekkelige, kan syke personer også frihetsberøves på nærmere bestemte vilkår. Politiloven § 11 inneholder tilsvarende bestemmelser om personer som er ute av stand til å ta vare på seg selv på grunn av «indtagelse af alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler». I politiloven §§ 12 og 13 er det gitt særlige regler om håndteringen av barn. Bestemmelsene inneholder bl.a. egne regler om når barn kan settes i arresten, herunder et forbud mot at barn som må håndteres fordi de er beruset, settes i arresten. Det fremgår av § 13 tredje ledd at politiet kan foreta inngrep overfor barnet, med formål om å avverge en fare for barnet. Etter bestemmelsen kan barn frihetsberøves, men bare så lenge ingen mindre inngripende midler er tilstrekkelige.

Så vidt utvalget kjenner til, inneholder ikke den danske politiloven eksplisitte bestemmelser om bevæpning. Som det fremgår av NOU 2017:9 kapittel 8.3.4, har dansk politi vært bevæpnet siden 1965. Dansk politi er generelt bevæpnet med enhåndsvåpen, og de bærer pistolen ladd. Politiet har i tillegg tilgang til MP5 ved behov.

8.4.2 Statistikk over maktmiddelbruk

Det danske Rigspolitiet utgir årlig en årsrapport om «Politiets magtanvendelse». Den siste rapporten som er åpent tilgjengelig ble gitt ut i 2021, og gjelder for året 2020. Det fremgår av årsrapporten at tjenestepersoner i dansk politi har «indberetningspligt» til Rigspolitiet når det er brukt «peberspray, gas, politihunde, politistav og skydevåben». ³⁹² Det er imidlertid ingen «indberetningspligt» ved bruk av øvrige maktmidler, som ifølge Rigspolitiet ofte er «talens brug, håndkraft eller håndjern». ³⁹³ Ifølge Rigspolitiet ble det allerede i 2013 innført et elektronisk «magtindberetningssystem», som brukes av alle politidistrikt for innrapportering av maktmiddelbruk. ³⁹⁴

Det fremgår av årsrapporten for 2021 at bruken av pepperspray har vært relativt stabil i perioden 2016 til og med 2020. I 2016 ble det rapportert om at pepperspray ble brukt 625 ganger. Dette er det høyeste antallet som er registrert i perioden 2016 til 2020. I 2020 ble det registrert 594 tilfeller. Ifølge Rigspolitiet har

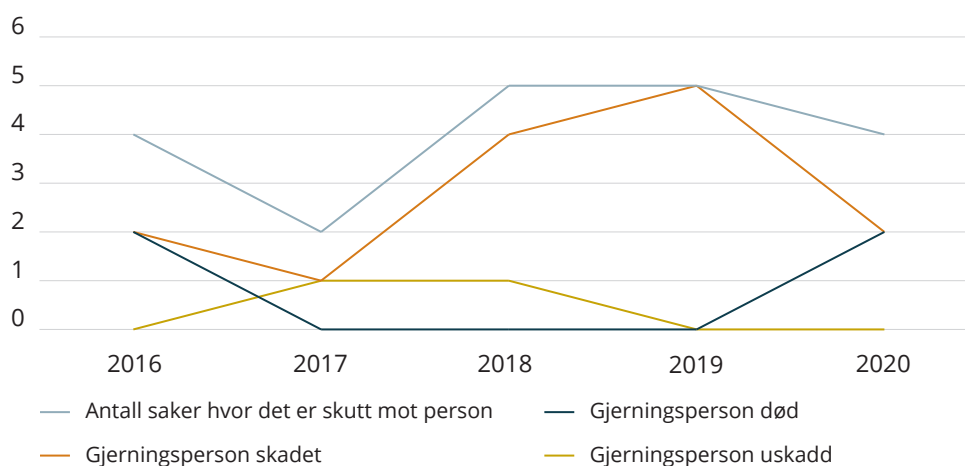
³⁹² Rigspolitiet (2021) side 3.

³⁹³ I.c.

³⁹⁴ I.c.

den innrapporterte bruken av «stav», forstått som batong, ligget relativt stabilt helt siden 2013. I 2016 ble det registrert bruk i 227 tilfeller, i 2020 var tallet 223. Variasjonen er derimot langt større når det kommer til bruk av CS-gass, herunder «gasgevær og gashåndgranat». I 2017 ble det for eksempel bare registrert bruk av 9 «gaspatroner og gasgranater», mens det i 2020 ble registrert bruk av 370. Ifølge Rigspolitiet skyldes dette at bruk av gass ofte er relatert til enkelthendelser, og viser til at det for eksempel ble brukt 360 stykk patroner og granater i en enkelt aksjon på Øst-Jylland i 2020. Bruk av politihund skal innrapporteres dersom den er brukt som maktmiddel. Med dette menes at politiet har oppgitt at hunden vil brukes dersom pålegg ikke blir etterkommet. Det har skjedd en jevn stigning av registrert bruk uten personskade, fra 140 i 2016 til 277 i 2020. Antallet rapporterte tilfeller som har medført bittskader fra hund, har ifølge Rigspolitiet «siden 2013 ligget på et stabilt nivå».³⁹⁵

Ifølge Rigspolitiet ble det rapportert om bruk av skytevåpen i 390 tilfeller i 2020. Med bruk menes når noen har avgitt skudd eller har anvendt våpen som direkte trussel mot en eller flere personer. Dette er en nedgang siden 2019, hvor det ble registrert 423 tilfeller, men en økning fra 2018, hvor det ble registrert 370 tilfeller. I perioden 2016 til og med 2020 er det rapportert at dansk politi har skutt mot person i mellom to og fem ganger per år. I perioden har fire personer dødd som følge av politiets skudd, to i 2016 og to i 2020.³⁹⁶



Figur 23. Rapportert bruk av skytevåpen av dansk politi

Kilde: Rigspolitiet (2021).

Rigspolitiet fremhever at i alle fire tilfellene hvor personer ble skutt og drept, ble vedkommende oppfattet som er person som er «psykisk uligebevegtig». Av de totalt 390 innberetningene om bruk av skytevåpen i 2020 var gjerningspersonen i 100 av tilfellene selv bevæpnet med skytevåpen. I 185 av tilfellene var gjerningspersonen bevæpnet med stikkvåpen, og i 62 av tilfellene var gjerningspersonen bevæpnet med slagvåpen. I de resterende 43 tilfellene var det andre årsaker som var grunnen til at politiet brukte skytevåpen.³⁹⁷

³⁹⁵ Alle tallene i avsnittet er hentet fra Rigspolitiet (2021) side 4 til 6.

³⁹⁶ Ibid. side 6 og 7.

³⁹⁷ I.c.

8.5 Utvalgets vurdering

Etter utvalgets syn er det påfallende hvor stor forskjell det er mellom England og Wales, Sverige, Danmark og Norge når det kommer til offentliggjøring av tall og statistikk om bruk av andre maktmidler enn skytevåpen. Der norsk politi nærmest ikke kan offentliggjøre noen tall, utgir politiet i de andre landene årsrapporter med tall og statistikk om politiets maktmiddelbruk. I tillegg til å presentere statistikken, legges det også frem funn og konklusjoner som kan trekkes på bakgrunn av tallene. Som det er redegjort for i kapittel 5.12 og 10.7, er det fortsatt store mangler i registreringen av maktmiddelbruk i Norge. Etter utvalgets syn er slik registrering av avgjørende betydning for å vurdere politiets maktmiddelbruk og eventuelle endringer i denne. Etter utvalgets syn kan det hentes betydelig med inspirasjon fra alle de tre landene utvalget har sett hen til. Det engelske politiet har den klart mest utførlige statistikken. England og Wales har langt større befolkning enn Norge, er delt inn på en helt annen måte, og har en veldig annerledes politiorganisasjon. På tross av dette mener utvalget at det kan hentes mye inspirasjon fra hvordan engelsk politi registrerer og offentliggjør tall og statistikk om maktmiddelbruk.

Utvalget har merket seg at engelsk politi også offentliggjør statistikk om personene politiet bruker makt mot, inkludert om deres alder, kjønn, helse og etnisitet. Tall og statistikk om disse faktorene gir verdifull kunnskap når det skal tas politiske beslutninger, samt som grunnlag for forskning. Utvalget mener i utgangspunktet av at norsk politi også bør registrere tilsvarende informasjon, og at oversikt over denne informasjonen bør offentliggjøres. Registrering og offentliggjøring av slik informasjon vil bidra til økt transparens og formodentlig også økt tillit til politiet. Utvalget er imidlertid kjent med at det kan være problematisk å registrere såpass store mengder opplysninger, herunder opplysninger som regnes som sensitive. Da utvalget mener det kan ha en stor verdi for norsk politi og offentlighet å vite mer om hvem politiet bruker makt mot, anbefaler utvalget at det utredes nærmere hvordan slik informasjon kan registreres på en måte som overholder både juridiske og etiske standarder. Dette gjelder også registrering av antatt etnisitet. Under utvalgets studietur til London var det påfallende hvor opptatt representanter fra forskjellige engelske etater var av om maktmidler brukes uforholdsmessig mye overfor personer med forskjellig etnisitet. Black Lives Matter-demonstrasjonene ble hyppig nevnt, og problemstillinger knyttet til strukturell rasisme stod høyt på agendaen. Det er all grunn til å tro at engelsk politi står overfor langt større utfordringer her enn det norsk politi gjør, men norsk politi blir også tidvis anklaget for etnisk profilering mv. Tall og statistikk om antatt etnisitet eller lignende kan fungere som svært viktig kunnskapsgrunnlag i en tilsvarende debatt i norsk kontekst, dette selv om problemet antagelig ikke er like stort i Norge som i England og Wales. Etter utvalgets syn taler dette med styrke for at det bør forsøkes å lage et system for registrering av etnisitet, i den grad dette går an. Utvalget foreslår at relevante sivilsamfunnsorganisasjoner inviteres til dialog om hvordan dette kan gjøres best mulig.

På generelt grunnlag mener utvalget det er vanskelig å sammenligne den norske bevæpningsmodellen med den engelske. Etter utvalgets syn er det derfor begrenset med erfaringer det går an å ta med seg fra hvordan engelsk politi er bevæpnet. Som nevnt i kapittel 8.2.1, er utvalget også av det syn at det er en sannhet med modifikasjoner å si at det engelske politiet er ubevæpnet, på grunn av den relativt raske responsen til de bevæpnede patruljene (ARV).

Sammenlignet med Norge, har utvalget oppfattet det slik at det er langt flere instusjoner og kontrollorganer i England og Wales som kontrollerer/fører tilsyn med engelsk politi. Det vises her blant annet til at både IOPC og HMICFRS på eget

initiativ lager generelle evalueringsrapporter om forskjellige tema, for eksempel om bruk av elektrosjokkvåpen. Utvalget sitter også igjen med inntrykket av at engelsk politi samarbeider relativt tett med sivilsamfunnsorganisasjoner. Under studieturen til London møtte utvalget med Amnesty International UK, som sa seg veldig fornøyd med den dialogen organisasjonen har med politiet, særlig når det kommer til politikkutvikling. Med inspirasjon fra England og Wales har utvalget foreslått at det opprettes et eget maktmiddelråd, se omtale av dette i kapittel 10.8.

Utvalget har merket seg at statistikk fra dansk og svensk politi viser at relativt få blir skutt og drept av politiet i disse landene selv om de er bevæpnet. I Sverige er 15 personer skutt og drept av politiet siden 2017. I Danmark er fire personer skutt og drept av politiet siden 2017. Statistikken alene sier lite om hvordan bevæpning påvirker politiets maktmiddelbruk, men etter utvalgets syn kan det tas til inntekt for at bevæpning i sammenlignbare land ikke har medført at vesentlig flere blir skutt og drept av politiet enn hva som er tilfellet i Norge med dagens bevæpningsmodell.

Alternative bevæpningsmodeller

9.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 2.3, har utvalget valgt å bruke begrepet «modeller» synonymt med «bevæpningsmodeller», altså modeller for hvordan maktmiddeleenes tilgjengelighet kan kombineres i den daglige tjenesten. Begrepet «tiltak» brukes om modellene som ikke gjelder politiets forskjellige måter å bevæpne seg på, og er omtalt i kapittel 10. Tiltakene er også kommentert andre steder i rapporten, der spesifikt kunnskapsgrunnlag har aktualisert vurderinger og anbefalinger om konkrete tiltak.

Mandatet ber om at de alternative modellene beskrives med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget. Flere av modellene er beskrevet nærmere i NOU 2017:9. De øvrige modellene har blitt presentert for utvalget av forskjellige foredragsholdere mv., eller blitt løftet frem av utvalgsmedlemmene i lys av kunnskapsgrunnlaget. Utvalget har ønsket å gå bredt ut, for deretter å snevre inn og fokusere på bevæpningsmodellene som er sentrale. Totalt har 11 forskjellige modeller blitt vurdert. Etter avklarende diskusjoner har utvalget valgt å fokusere særlig på to av modellene; dagens modell med fremskutt lagring av skytevåpen i kjøretøy og generell bevæpning. Disse er omtalt i kapittel 9.2 og 9.3. De øvrige modellene, som utvalget har vurdert, men mener at ikke bør prioriteres, er omtalt nærmere i kapittel 9.4.

Mandatet ber om at utvalget beskriver «hvilke tiltak og tilpasninger som må iverksettes for at modellen skal være vellykket», samt hvordan modellene «eventuelt påvirker politiets forebyggende arbeid», «hvorvidt modellene påvirker politiets ti grunnprinsipper», og «fordeler og ulemper ved de ulike modellene». Utvalget har konsentrert seg om å vurdere disse kriteriene i omtalen av hovedmodellene i kapittel 9.2 og 9.3. Omtalen av de øvrige modellene er mer skjematisk, og inneholder ikke en like detaljert vurdering opp mot de forskjellige kriteriene som mandatet ber om at skal vurderes.

Når det kommer til utvalgets vurderinger av de to hovedmodellene, fremskutt lagring av skytevåpen i kjøretøy (dagens modell) og generell bevæpning, har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet, som består av utvalgsmedlemmene *Pål Lagestad*, *Heidi Kløkstad*, *Kjetil Lussand*, *Merete Løkkebakken* og *Jahn Erik Solheim*, anbefaler innføring av generell bevæpning. Mindretallet, som består av utvalgsmedlemmene *Marius Dietrichson*, *Brede Aasen* og *Åse Langballe*, anbefaler videreføring av dagens modell.

9.2 Dagens modell (fremskutt lagring av skytevåpen i kjøretøy)

9.2.1 Beskrivelse av modellen

Dagens modell er beskrevet i kapittel 4 og 5, og reflekterer hva som er gjeldende rett og gjeldende praksis. Modellen er også i det vesentlige beskrevet i NOU 2017:9 kapittel 5.5.4 og 9.2. Modellen omtales gjerne som «fremskutt lagring av skytevåpen i kjøretøy». I en normalsituasjon innebærer modellen at politiets patruljer medbringer enhåndsvåpen nedlåst i et skrin i kjøretøyet eller transportmiddelet tjenesten uføres fra. Ammunisjon oppbevares adskilt fra våpenet, enten i pistolmagasin i utstyrsbeltet eller på annen måte forsvarlig oppbevart i kjøretøyet. Etter ordre fra operasjonsleder, eller på eget initiativ når vilkårene for egenbevæpning er oppfylt, låses våpenet ut, lades og plasseres i hylster som festes i utstyrsbeltet. Tohåndsvåpen klargjøres på tilsvarende måte i tilfeller der slik bevæpning besluttes. Verneutstyr skal oppbevares i umiddelbar nærhet av våpenet, og skal benyttes med mindre tjenestens art tilsier noe annet, jf. våpeninstruksen § 3-1 tredje ledd. Som det fremgår i kapittel 4.2.6, er elektrosjokkvåpen besluttet innført, og vil etter planen rulles ut ved årsskiftet 2022/23. I beskrevne modell inngår derfor elektrosjokkvåpen hos minimum én tjenesteperson per patrulje. Fremskutt lagring av skytevåpen i kjøretøy er hovedregelen etter dagens modell. Etter dagens modell er det imidlertid også adgang til midlertidig bevæpning, punktbevæpning og områdebevæpning dersom vilkårene for dette er oppfylt, se nærmere omtale i kapittel 4.2.2 og 4.2.5.

9.2.2 Utvalgets vurdering

9.2.2.1 Flertallets vurdering

Etter flertallets vurdering er ikke dagens modell tilstrekkelig til å møte trusselbildet slik dette er beskrevet i kunnskapsgrunnlaget. I møte med det rådende trusselbildet er politiet avhengig av å kunne reagere svært raskt, hvor dagens modell med fremskutt lagring i bil medfører en for stor forsinkelse i situasjoner hvor politiet har behov for å bruke skytevåpen. Flertallet har tolket kunnskapsgrunnlaget dithen at det er stor nok sannsynlighet for at det kan oppstå situasjoner hvor umiddelbar tilgang til skytevåpen kan være av avgjørende betydning, og at fremskutt lagring av skytevåpen i bil vil sørge for at terrorangrep og andre hendelser ikke blir avverget eller stanset tidsnok, som igjen kan føre til at menneskelig liv går tapt. Med dagens modell mener flertallet at politiet er avskåret fra et viktig verktøy som politiet bør ha umiddelbar tilgang på, til enhver tid. Etter flertallets syn er det endringer i trusselbildet og terrorutviklingen siden 2017, som tilsier at dagens modell ikke er tilstrekkelig. Flertallet mener også at det er en svakhet ved dagens modell at perioder med midlertidig bevæpning, etterfulgt av perioder uten bevæpning, skaper unødvendig uforutsigbarhet, samt at ordningen kan være byråkratisk og arbeidskrevende. Politiet er tjent med forutsigbare rammer for hvilke maktmidler de har tilgjengelig, noe dagens modell ikke gir i tilstrekkelig grad.

Flertallets syn er videre utdypet i kapittel 9.3.2.1, hvor deres vurdering av generell bevæpning fremgår.

9.2.2.2 Mindretallets vurdering

Etter mindretallets vurdering bør dagens modell videreføres. Mindretallet begrunner dette med at dagens modell er et velfungerende kompromiss mellom på den ene siden ønsket om et mest mulig sivilt politi som speiler samfunnets overordnede idealer om at staten skal bruke minst mulig makt mot befolkningen,

og på den andre siden det til enhver tids rådende trusselbildet. Politiet fremstår under dagens modell som ubevæpnet, uten våpen på hofta. Dersom det oppstår situasjoner som krever bevæpning, er tjenestevåpenet imidlertid alltid tilgjengelig i patruljebilen, og det vil ikke utgjøre noen forsinkelse av betydning for politiet å bevæpne seg før de agerer.

Dersom trusselbildet endrer seg, vil politiet i perioder likevel kunne være bevæpnet (midlertidig bevæpning), og ved enkelte sårbare objekter og i enkelte områder kan politiet være permanent bevæpnet (punktbevæpning og områdebevæpning). Dagens modell gir således en fleksibilitet som kan tilpasse seg det rådende trusselbildet, herunder medregnet både den spesifikke terrortrusselen og den mer generelle kriminalitetstrusselen. Dersom trusselbildet ikke lenger er like alvorlig, kan bevæpningen tas ned. Etter mindretallets syn er dette noe tjenestepersonene har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere.

Det følger av mandatet at utvalget blant annet skal «beskrive hvilke tiltak og tilpasninger som må iverksettes for at modellen skal være vellykket». Etter mindretallets syn er dagens modell i all hovedsak vellykket. I kapittel 10 er det foreslått en rekke tiltak som på forskjellige måter vil kunne påvirke politiets maktmiddelbruk. Etter mindretallets syn utgjør disse tiltakene tilpasninger som vil bidra til å gjøre dagens modell bedre enn den er i dag. Utover dette mener ikke mindretallet det er nødvendig med ytterligere tiltak eller tilpasninger. Etter mindretallets syn vil det også være uheldig å innføre generell bevæpning samtidig som politiet utstyres med elektrosjokkvåpen. Endringen er av betydelig karakter og må få anledning til å virke før en vurderer ytterligere utvidelser.

Mindretallets syn er videre utdypet i kapittel 9.3.2.2, hvor deres vurdering av generell bevæpning fremgår.

9.3 Generell bevæpning

9.3.1 Beskrivelse av modellen

En modell med generell bevæpning er beskrevet på følgende måte i NOU 2017:9 punkt 9.6:

En slik ordning vil innebære bevæpning av alt innsatspersonell, altså personell som arbeider med ordenstjeneste, som har gjennomført årlig vedlikeholdstrening og bestått godkjenningssprøve for skytevåpen. Dette vil i all hovedsak dreie seg om uniformert innsatspersonell i kategori 1 (IP1) 3 (IP3) og 4 (IP4). Ordningen vil således ha store likhetstrekk med praktiseringen av bevæpning under perioden med midlertidig bevæpning. Ved en slik ordning vil pistol bæres i hylster i belte, mens tohåndsvåpen lagres i tjenestekjøretøy som i dag.³⁹⁸

Modellen innebærer at politiets uniformerte innsatspersonell utfører daglig ordenstjeneste med ladd enhåndsvåpen i hylster på kropp. I drøftelsen av modellen har utvalget lagt til grunn at den vil praktiseres etter retningslinjer tilsvarende det som gjelder for midlertidig bevæpning i dag. Det vil ikke treffes særskilt beslutning om bevæpning av enhåndsvåpen i politidistrikt og særorgan i det enkelte oppdrag. Med modellen endres likevel ikke dagens etablerte rutiner ved bevæpning. Involvering av operasjonelt og taktisk nivå, inkludert vurderinger av risiko og risikoreduserende tiltak vurderinger, vil etter modellen med generell

³⁹⁸ NOU 2017:9 side 199.

bevæpning forbli som i dag. Avvæpning vil skje i nærmere definerte situasjoner der det er uhensiktsmessig å bære våpen. Tilsvarende vil generell bevæpning med enhåndsvåpen av ikke-uniformert personell foregå kun etter lokale og konkrete risiko- og sårbarhetsvurderinger. Bevæpning med tohåndsvåpen etter denne modellen skjer etter samme vurderingskriterier, og med samme beslutningsprosedyrer som dagens modell. Krav til oppbevaring og bruk av verneutstyr er likt som etter dagens modell. Modellen innebærer at dagens ordning med midlertidig bevæpning, punktbevæpning og områdebevæpning blir overflødig.

9.3.2 Utvalgets vurdering

9.3.2.1 Flertallets vurdering

Etter flertallets vurdering vil en modell med generell bevæpning være bedre egnet til å møte trusselbildet vi står overfor, som vi har stått overfor i mange år, og som det er all grunn til å tro kommer til å vedvare. Trusselbildet tilsier økt risiko rundt folkerike steder og arrangementer, med bruk av lett tilgjengelige angrepsmidler som kniv, stikkvåpen og kjøretøy. Politiet er en del av fiendebildet, og er avhengig av rask respons for å kunne begrense skade. Etter flertallets syn er det derfor behov for at operativt personell er permanent bevæpnet, samtidig som kostnadene ved slik bevæpning ikke vil være vesentlige.

Etter flertallets syn har det vært en negativ utvikling i trusselbildet siden 2017. Antall angrep i Vest-Europa har riktignok gått ned, men trusselen er fortsatt høy. Den senere tid har trusselnivået i Norge vekslet mellom moderat og høy. Per 3. oktober 2022 er trusselnivået satt til moderat, men det understrekes at moderat er relativt høyt på terrorkalaen, og terrortrusselen mot Norge anses som vedvarende. Det har også vært en utvikling som tilsier at politiet er en del av fiendebildet og et hyppigere terrormål enn tidligere i Vest-Europa og Norge. Flertallet er videre av den oppfatning at terrortrusselen er et relevant argument for bevæpning. Forskjellen på fremskutt lagring i bil og generell bevæpning kan være avgjørende for å redde liv og begrense skade. Etter flertallets syn vil fremskutt lagring kunne utgjøre en forsinkelse som kan få alvorlige konsekvenser, både for publikum og politiet selv.

Flertallet mener også at det er en styrke ved generell bevæpning at politiet til enhver tid er rustet til å reagere på det uforutsette. Ifølge flertallet har politiet erfaring med at situasjoner kan eskalere raskt, og at oppdrag der man først ikke trodde bevæpning var nødvendig, viser seg å være langt mer risikofylte. I så fall er det en svakhet at tjenestepersonene ikke er bevæpnet. Det vises i den sammenhengen til politidistriktenes innspill, se kapittel 7.9. Generell bevæpning vil øke beredskapsnivået, og gjøre politiet bedre rustet til å møte slike uforutsette trusler. Flertallet viser også til den økte mengden psykiatrioppdrag, og at disse ofte medfører større uvisshet og mindre forutberegnelighet.

Etter flertallets syn aktualiserer Bislett-hendelsen bevæpningsspørsmålet i større grad enn de andre hendelsene som er omtalt i kapittel 7.10. Som det fremgår av vedtaket, varte hele hendelsesforløpet fra to til tre minutter, og i løpet av denne tiden måtte tjenestepersonene bevæpne seg ved å låse ut hvert sitt enhåndsvåpen fra våpenskrinet i kjøretøyet. Slik hendelsesforløpet er beskrevet, og slik utvalget har fått presentert hendelsen av de involverte tjenestepersonene, mener flertallet at det ikke er usannsynlig at hendelsen kunne fått et annet utfall dersom tjenestepersonene var bevæpnet allerede da situasjonen oppstod.

Mindretallet skriver i sin vurdering, se kapittel 9.3.2.2, at hensynet til rask respons ikke krever bevæpning, og baserer seg på gjennomsnittstallene

om responstid som er omtalt i kapittel 7.4. Flertallet mener derimot at slike gjennomsnittstall sier lite. Tallene gir ikke grunn til å si noe om hvor mange oppdrag, i både urbane og rurale strøk, som har så kort klargjøring- og utrykningstid at bevæpningsprosedyren utgjør en negativ belastning. Etter flertallets syn er det grunn til å tro at det forekommer mange nok situasjoner hvor bevæpningsprosedyren enten er forsinkende eller utgjør en negativ belastning, til at politiet bør være generelt bevæpnet. Flertallet baserer seg her på de omtalte trusselvurderingene og politidistriktenes innspill.

Flertallet viser også til at den sikkerhetspolitiske situasjonen tilsier et tettere politisamarbeid på tvers av landegrensene i tiden som kommer. De fleste av våre naboland har et bevæpnet politi, noe som tilsier at norsk politi bør være rigget tilsvarende. Under pandemien erfarte norsk politi hvordan det var å stå skulder ved skulder sammen med svensk politi på grensa, og i løpet av kort tid åpnes også den første politistasjonen i Norge og Sverige som står på grensa i Innlandet politidistrikt. Stasjonen skal betjenes av både norsk og svensk politi. I samarbeidet med svensk politi er det en fordel om norsk politi er rigget på samme måte. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon er kompleks, og begrepene fred, krise og krig er langt mer sammenvevd enn tidligere. Det samme gjelder det sivile og militære samarbeidet. Etter flertallets syn tilsier alle disse elementene generell bevæpning i Norge.

Etter flertallets syn har publikums forventninger til politiet endret seg de siste årene. Det vises i den sammenheng til at tidsaspektet, og forventningen om at politiet skal handle raskt, er viet oppmerksomhet i flere store evalueringsrapporter som er fremlagt i kjølvannet av alvorlige hendelser. Det vises blant annet til rapporten til 22. juli-kommisjonen (NOU 2012:14), evalueringen av håndteringen av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, og evalueringen av håndteringen av Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021. Etter flertallets syn kan fokuset på responstid i alle de nevnte evalueringene tas til inntekt for at publikum har høyere forventning enn tidligere til at politiet skal reagere raskt. Ifølge flertallet tilsier denne holdningsendringen at politiet i større grad enn tidligere bør være rustet til å reagere med kortest mulig responstid, noe som taler for generell bevæpning.

Periodene med midlertidig bevæpning siden 2014, som alle har vært begrunnet med terrortrusselen, tilsier etter flertallets syn at unntaket, altså midlertidig bevæpning, nærmest har blitt hovedregelen. Ifølge flertallet illustrerer de hyppige og tidvis lange periodene med midlertidig bevæpning at behovet, i lys av terrortrusselen, nærmest har vært konstant. Etter flertallets syn taler dette for å innføre generell bevæpning.

Etter flertallets syn tilsier også det nye kunnskapsgrunnlaget at det vil få begrenset med negative effekter at politiet er bevæpnet. Siden 2014 har politiet i hele Norge vært midlertidig bevæpnet i lange perioder. Etter flertallets syn viser tallene fra disse periodene at politiet ikke har skutt mer, selv om de har vært bevæpnet. Etter flertallets syn har heller ikke antall trusler med skytevåpen gått vesentlig opp i perioder med midlertidig bevæpning, og det ser heller ikke ut til å forekomme flere vådeskudd. Samlet tilsier dette at det er liten grunn til å tro at bevæpning vil føre til økt bruk av skytevåpen. Det samme kan man til dels utlede av tilsvarende tall fra Sverige og Danmark, hvor politiet ikke har skutt med skytevåpen vesentlig mer enn i Norge, i alle fall ikke sett i forhold til folketall. Henriksen og Kruke har også pekt på at det norske politiet ikke skyter før de ser seg absolutt nødt til å gjøre det.

Flertallet viser også til politidistriktenes innspill, hvor det fremkommer at politiets kommunikasjon med publikum ikke har tatt skade av at politiet har vært bevæpnet. I følge politidistriktene, og tjenestepersoner utvalget har møtt, har reaksjonene på bevæpning fra publikum vært få, og enda færre av disse har vært

negative. Det samme fremgår også av Politihøgskolens forskningsrapport hvor perioden med midlertidig bevæpning ble evaluert, som omtalt i kapittel 7.14.1. Etter flertallets syn er det derfor grunn til å tro at oppgaveløsningen ikke har endret seg som følge av bevæpning. Etter flertallets syn er det derfor heller ikke grunn til å tro at generell bevæpning kommer til å påvirke politiets forebyggende arbeid på en negativ måte. Flertallet nevner i den sammenhengen at det er et sentralt premiss ved en modell med generell bevæpning at politiet ikke skal bevæpne seg i situasjoner hvor det vil kunne være uhensiktsmessig, upraktisk, til ulempe eller virke støtende overfor publikum. Det vises til dagens ordning ved midlertidig bevæpning, som er regulert i rundskriv omtalt i kapittel 4.3.5. Så lenge denne regelen overholdes, er det etter flertallets syn ingen grunn til å tro at generell bevæpning vil påvirke det forebyggende arbeidet negativt. Det vises likevel til funnene i Politihøgskolens forskningsprosjekt, som beskrevet i kapittel 7.14, hvor det fremgår at det er grunn til å tro at det varierer mye i hvilken grad denne regelen er overholdt. Flertallet mener at dersom generell bevæpning innføres, må det arbeides systematisk for å bevisstgjøre tjenestepersoner om nevnte unntaksregler.

Flertallet viser også til at det norske politiet er godt utdannet og trent for å håndtere generell bevæpning på en god måte. Sammenlignet med andre land fremstår den norske politiutdanningen som svært grundig, herunder utdanningen i å håndtere skytevåpen, samt vurderingen av når skytevåpen kan brukes. Ifølge flertallet fikk utvalget bekreftet dette under studieturen til London. Vedlikeholdstreningen sørger videre for at ferdighetene i å håndtere skytevåpen opprettholdes og videreutvikles. At politiet har gode skyteferdigheter gjenspeiles også i forskningsresultater. Flertallet er også av det syn at generell bevæpning kan bidra ytterligere til at tjenestepersoner blir gode til å håndtere skytevåpen, samt at man unngår slitastjen som følger med stadige endringer.

Etter flertallets syn er det ikke grunn til å tro at generell bevæpning vil få negative konsekvenser for publikums tillit til politiet. Det vises til at det ikke har vært en negativ utvikling i den målte tilliten i politiets innbyggerundersøkelser siden 2017, se omtale i kapittel 7.5.6, selv om politiet tidvis har vært bevæpnet i perioden. Etter flertallets syn tilsier dette at tilliten ikke tar skade ved bevæpning, i motsetning til det Bevæpningsutvalget la vekt på i sine vurderinger. Flertallet mener også at det fremgår av resultatene fra utvalgsleders spørreundersøkelse at tilliten ikke blir lavere av at politiet er bevæpnet med skytevåpen. Etter flertallets syn fremgår heller det motsatte av resultatene fra spørreundersøkelsen, nemlig at tilliten faktisk kan øke dersom politiet er bevæpnet i gitte situasjoner, herunder krisesituasjoner. Flertallet mener dette er et vesentlig poeng, at bevæpning kan føre til høyere tillit. Etter flertallets syn er det en del svakheter ved studien, særlig når det gjelder representativitet og svarprosent, men flertallet mener likevel at man kan ha tiltro til resultatene.

Etter flertallets syn vil ikke en modell med generell bevæpning stride mot politiets 10 grunnprinsipper, i alle fall ikke i vesentlig større grad enn hva som er tilfellet i dag. Som det fremgår av kapittel 5.2, følger det av grunnprinsipp 2 at «politiet skal ha et sivilt preg», og det sivile preget styrkes «dersom politiets oppgaver ikke ensidig går ut på å bekjempe kriminalitet». Etter flertallets syn vil ikke generell bevæpning påvirke dette særlig. Politiet skal fortsatt ha en omfattende sivil portefølje, uavhengig av bevæpning. Som det fremgår av avsnittet ovenfor, skal mange av de mer sivile oppgavene fortsatt utføres ubevæpnet. Bevæpning med enhåndsvåpen i hylster på hofta kan heller ikke anses å utgjøre et «militært preg», noe for eksempel bevæpning med tohåndsvåpen ville kunne gjøre. Flertallet viser også til at politiet ofte er bevæpnet også etter dagens modell. Etter flertallets syn

vil ikke steget fra dagens modell til generell bevæpning være stort nok til at man kan konkludere med at det norske politiet ikke lenger har et sivilt preg.

Flertallet ser at elektrosjokkvåpen kan være et nyttig virkemiddel i flere hendelser hvor politiet frem til i dag har benyttet skytevåpen. Etter flertallets syn er det imidlertid klart at elektrosjokkvåpen ikke vil erstatte skytevåpen i alle situasjoner, noe som også fremgår av politidistriktenes innspill, se kapittel 7.9, samt evalueringene som er omtalt i kapittel 7.12. De svært alvorlige, uforutsette hendelsene, som for eksempel terrorangrep, vil fortsatt kreve skytevåpen som maktmiddel. Selv om vi enda ikke vet hvordan elektrosjokkvåpen vil påvirke maktmiddelbruken til det norske politiet, er det god grunn til å anta at behovet for skytevåpen fortsatt vil være tilstede, og at det fortsatt er behov for at politiet skal være generelt bevæpnet.

Det følger av mandatet at utvalget blant annet skal «beskrive hvilke tiltak og tilpasninger som må iverksettes for at modellen skal være vellykket». Etter flertallets syn er det viktig med grundig evaluering dersom generell bevæpning innføres. I denne evalueringen bør det legges vekt på erfaringer fra perioden som har vært med generell bevæpning, men også på oppdaterte tall og statistikk om politiets maktmiddelbruk. Etter flertallets syn er det også behov for mer forskning på hvilke konsekvenser innføring av generell bevæpning vil få for forholdet til publikum, og eventuell ny forskning bør også trekkes inn i evalueringen.

Dersom generell bevæpning innføres, vil skytevåpenet bli en permanent del av politiets oppsett sammen med elektrosjokkvåpenet. Elektrosjokkvåpenet er et mindre dødelig maktmiddel, som vil kunne brukes i situasjoner hvor skytevåpenet ikke kan brukes, men det er også sannsynlig at elektrosjokkvåpenet vil kunne brukes i enkelte situasjoner hvor politiet frem til i dag har brukt skytevåpen. Etter flertallets syn bør det være et premiss for innføring av generell bevæpning at patruljene også er utstyrt med elektrosjokkvåpen. Elektrosjokkvåpenet vil bidra til å nyansere i hvilke situasjoner det er nødvendig å bruke skytevåpen, og således være et viktig element i helhetsvurderingen tjenestepersonell skal gjøre.

De økonomiske og administrative konsekvensene ved forslaget er beskrevet i kapittel 11. Her er det også beskrevet nærmere hvilke tiltak og tilpasninger modellen vil medføre. Dersom generell bevæpning skal innføres, må det også gjøres endringer i politiloven, jf. omtalen i kapittel 4.3.1. Utover dette, og de andre nevnte tiltakene og tilpasningene, er ikke flertallet kjent med at det må gjøres andre tiltak og tilpasninger for å sørge for at modellen blir vellykket.

9.3.2.2 Mindretallets vurdering

Etter mindretallets vurdering er det ingen nye opplysninger i kunnskapsgrunnlaget som tilsier generell bevæpning i dag. Det er heller ikke et reelt behov for å innføre dette.

Dagens modell med fremskutt lagring av våpen i bil, avveier de ulike hensyn på området på en god og balansert måte. På den ene siden fremstår politiet utad som ubevæpnet og med et sivilt preg. På den annen side har politiet i realiteten, når situasjonen krever det, våpen tilgjengelig og klar til bruk.

Mindretallet erkjenner at trusselbildet ved enkelte anledninger kan tilsie generell bevæpning, men det kan ikke begrunne permanent bevæpning av politiet. Dagens modell gir politiet rask tilgang til våpen om situasjonen krever det. Og tilsier trusselsituasjonen bevæpning, så fanges også det godt opp i dagens modell ved at det besluttes bevæpning i de tilfeller det kreves. Men når det ikke lenger er behov for bevæpning, bør politiet heller ikke være bevæpnet. Det er i de aller færreste tjenesteoppdrag det er behov for skytevåpen.

Utvalget har som mandat å oppdatere kunnskapsgrunnlaget siden forrige utredning i NOU 2017:9, som utgjør deler av grunnlaget for dagens bevæpningsmodell med fremskutt lagring i bil. Det er i mandatet til foreliggende utvalg uttalt at arbeidet skal bygge videre på NOU 2017:9, og at det derfor kun er perioden 2017 til 2021 som utvalget skal se på. Mindretallets vurdering er at mandatet ikke åpner for en omkamp av de vurderinger som ble gjort i 2017 basert på de funn som da forelå.

Siden 2017 er det ingen ny kunnskap av betydning som tilsier en endret konklusjon.

Mindretallet viser for det *første* til at verken samfunnsutviklingen, kriminalitetsutviklingen eller terrortrusselen har endret seg siden 2017, og i alle fall ikke i en retning som tilsier at den bør bli møtt med generell bevæpning. Terrortrusselen er vesentlig lavere i dag enn i toppårene 2016–2017. Antall terrorangrep i Vest-Europa har gått ned, og er fortsatt på vei ned. Selv om terrortrusselen i perioder kan være høy, er den generelle trenden at det blir færre angrep per år. Trusselbildet vil, som rapportert av Forsvarets forskningsinstitutt, i overskuelig fremtid neppe vende tilbake til nivået for 2016, blant annet fordi etterretningskapasitetene i de vestlige land har blitt betydelig bedre. Anmeldelsesstatistikken viser også en nedgang i det anmeldte kriminalitetsbildet, og dette samsvarer med funnene i NOU 2017:9 om at kriminaliteten i Norge og Vesten generelt, er på vei ned. Det er ventet at nye teknologiske former for kriminalitet vil ta mer over, og i møte med slik kriminalitet har bevæpning usikker betydning. Det er derfor heller ingenting i kriminalitetsutviklingen siden 2017 som tilsier at politiet bør bevæpnes permanent.

For det *andre* vil mindretallet peke på at hensynet til rask respons, ikke krever bevæpning. Mindretallet har etter en gjennomgang av de ulike scenarier, vanskelig for å se for seg situasjoner hvor våpen i beltet vil utgjøre en forskjell av betydning sammenlignet med våpen i bil. Den gjennomsnittlige responstiden på politiets hasteoppdrag er tidligere målt til å ligge på om lag 11 minutter i større tettsteder, mens det i mindre og enda mindre befolkede områder er på henholdsvis 19 og 29 minutter, se omtale i kapittel 7.4. Lagt til grunn enkelte målingers antagelse om at det kun vil være en forskjell som måles i sekunder mellom det å ha våpen i belte (permanent bevæpning) og våpen i bil (dagens ordning), er det mindretallets vurdering at hensynet til tidsaspektet ikke er et argument av betydning for permanent bevæpning så lenge alternativet til spørsmålet om permanent bevæpning, er dagens ordning med fremskutt lagring av våpen i bil. Til dette kommer det forhold at det kun er en liten andel av hasteoppdragene som er bevæpnede oppdrag. Tidsaspektet er derfor i liten grad et argument for bevæpning.

For at den generelle bevæpningen skal få noen effekt i oppdragsløsningen kontra fremskutt lagring, er man helt avhengig av at politiet er til stede der den alvorlige kriminaliteten finner sted. Selv om terrortrusselen tidvis er høy, mener mindretallet at sannsynligheten er svært liten for at tjenstepersonene skal befinne seg på det stedet som gjør at den generelle bevæpningen er avgjørende. Dersom politiet likevel faktisk er der det skjer, vil politiet mest sannsynlig befinne seg i kjøretøyet eller i nærhet av dette, noe som gjør at tidsgevinsten uansett vil være minimal, eller ikke til stede i det hele tatt. Etter mindretallets syn er det derfor svært lite å vinne på en modell med generell bevæpning kontra fremskutt lagring i bil.

Flertallet peker i sin vurdering på at publikums forventning til at politiet skal handle raskt har endret seg, og at publikum i dag har større forventninger enn tidligere til rask reaksjon fra politiet. Flertallet viser til rapporten til 22. juli-kommisjonen (NOU

2012:14), evalueringen av håndteringen av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, og evalueringen av håndteringen av Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021. Mindretallet stiller seg spørrende til om denne antakelsen stemmer, men også spørrende til om ikke dette allerede var en del av vurderingen i NOU 2017:9, og som således reiser et spørsmål i forhold til mandatet. Har flertallet rett i sin antagelse om publikumsforventningen, så forelå den i så fall lenge før 2017 i og med at den forankres i 22. juli-kommisjonens rapport. Det følger av utvalgets mandat at kunnskapsgrunnlaget etter 2017 skal oppdateres, og etter mindretallets syn er det ingen tydelige endringer i kunnskapsgrunnlaget etter 2017 som tilsier en slik holdningsendring blant publikum. Dersom det i det hele tatt har funnet sted en holdningsendring, er mindretallet usikre på om denne knytter seg til tidsaspektet relatert til våpentilgang. Etter mindretallets syn er det mer sannsynlig at holdningsendringen knytter seg til hvilke forventninger publikum har til at politiets helhetlige håndtering, knyttet til annen tidsbruk enn de sekundene det tar å ta frem våpen fra bil, som for eksempel det å vente på tiltak egnet til å forsterke tjenestepersonens egen sikkerhet, som det å vente på forsterkninger eller mer etterretning. Det ligger ikke i denne publikumsforventning et krav om permanent bevæpning også i situasjoner som ikke krever det.

Etter mindretallets syn vil for det *tredje* en modell med generell bevæpning kunne gå utover grunnprinsippet om at «politiet skal ha et sivilt preg». For det første fordi et synlig, ladd våpen i hylster ikke er «sivilt». Det er straffbart for «sivile» å bære våpen på offentlig sted, jf. straffeloven § 189 første ledd. Mindretallet følger ikke flertallet i dens vurdering av at bevæpning ikke vil være i strid med dette grunnprinsippet, og spør seg hvilke utstyrsmessige tiltak en da kan se for seg som er egnet til å rokke ved dette prinsippet, om ikke det er generell og alminnelig bevæpning av alle tjenestemenn for alle oppdrags del, også de som ikke krever bevæpning. For det andre mener mindretallet at generell bevæpning går utover grunnprinsippet om et sivilt preg fordi det er grunn til å tro at tilstedeværelsen av våpenet vil kunne påvirke politiets kommunikasjon med publikum, herunder både hvordan politiet og publikum opptrer i situasjonen. Som det fremgår av redegjørelsen for prinsippet, se kapittel 5.2, skal det sivile preget åpne for «et fruktbart samspill med publikum». Etter mindretallets syn sitter vi i dag på svært lite kunnskap som tilsier at dette samspillet ikke kan påvirkes negativt av generell bevæpning. Vi har politiets erfaringer fra perioder med midlertidig bevæpning, se omtale i kapittel 7.9, men vi har ingen erfaringer med generell bevæpning. Mindretallet mener at det ikke kan sees bort fra «våpeneffekten», som ble omtalt i NOU 2017:9, blant annet i kapittel 9.9.3, og som også er omtalt i internasjonal forskning, se kapittel 7.13.5. Ifølge studien til Ariel med flere medførte tilstedeværelsen av et elektrosjokkvåpen kausalt en signifikant økning i bruken av makt generelt. Ifølge studien økte maktbruken med 48 % når patruljen var bevæpnet med elektrosjokkvåpen, sammenlignet med kontrollgruppen. Studien viste også at antall angrep på tjenestepersoner doblet seg med tilstedeværelse av elektrosjokkvåpen. Etter mindretallets syn er dette sentrale funn som gir grunn til å tro at tilstedeværelsen av våpen i en situasjon kan få en negativ effekt på hvordan både politi og motpart opptrer. Etter mindretallets syn tilsier dette at tilstedeværelsen av våpen i mange situasjoner kan virke eskalerende, og gå på bekostning av det fruktbare samspillet med publikum. Det er ikke tilkommet ny forskning som endrer på dette bildet.

Spørreundersøkelsen utført av utvalgsleder, gir etter mindretallets syn liten veiledning idet den lider av substansielle metodiske svakheter knyttet til svarprosent og representativitet, som påpekt i utvalgets redegjørelse over i punkt 7.13.11, i tillegg til at det er usikkerheter knyttet til spørreskjemaets validitet, og dermed om undersøkelsen svarer ut spørsmålet det søkes svar på; tilliten til politiet i møte med våpen. Etter mindretallets syn kan heller ikke

politiets innbyggerundersøkelser tas til inntekt for at publikums tillit ikke kan bli påvirket negativt av generell bevæpning, særlig fordi politiet nasjonalt bare har vært bevæpnet i til sammen ca. ett av fem år siden 2017. Politiet har ikke vært bevæpnet i stort nok omfang siden 2017 til at man kan mene at undersøkelsene tilsier at bevæpning ikke fører til mindre tillit blant publikum. Etter mindretallets syn er det uansett av størst betydning om generell bevæpning kan tenkes å påvirke tilliten til personer som av ulike grunner har hyppigere kontakt med politiet. Som påpekt i Politihøgskolens forskningsprosjekt om bevæpning, se omtale i kapittel 7.14.3, finnes det ikke forskning om dette per nå. Etter mindretallets syn har det således ikke tilkommet nye opplysninger i det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som tilsier andre konklusjoner om hvordan generell bevæpning påvirker tilliten i befolkningen, enn de som fremkom av Bevæpningsutvalgets utredning.

Generell bevæpning i alle situasjoner, også i de situasjoner hvor det ikke er behov for det, vil også kunne komme i konflikt med prinsippet i maktpyramiden. Pyramiden anerkjenner prinsippet om at symbolbruk og visuell tilstedeværelse, uten at noe sies eller gjøres fra politiets side, er utøvelse av makt. Nederst i pyramiden er således det visuelle, den rene tilstedeværelse, for eksempel fremvisning av uniformert personell. Øverst i pyramiden er våpenbruk. Det å innføre en ordning hvor det sterkeste maktmiddel blir en del av den symbolske maktbruken helt nederst i pyramiden, vil fort komme i konflikt med maktpyramidens prinsipp.

Mindretallet viser for det *fjerde* til at det er besluttet at elektrosjokkvåpen skal bli et av politiets permanente maktmidler, og at elektrosjokkvåpen som hovedregel skal bæres. Som det fremgår av politidistriktenes erfaringer, se kapittel 7.9, og evalueringene til Politidirektoratet og Universitetet i Umeå, se kapittel 7.12, er det grunn til å tro at elektrosjokkvåpenet vil fylle et hull i maktpyramiden mellom skytevåpen og slag og spark. Etter mindretallets syn taler dette for at behovet for generell bevæpning vil være enda mindre etter at elektrosjokkvåpen er fullstendig innført. Som politidistriktene understreker, vil ikke elektrosjokkvåpenet erstatte skytevåpenet i alle tilfeller, men det er grunn til å tro at elektrosjokkvåpenet kan brukes i mange av tilfellene hvor det i dag blir brukt skytevåpen. Ifølge mindretallet er dette i seg selv et argument for at det ikke er behov for å innføre generell bevæpning nå. Mandatet ber spesifikt om en vurdering av om «endringer i politiets tilgang til maktmidler påvirker behovet for bevæpning». Mindretallets svar på dette spørsmålet er at innføringen av elektrosjokkvåpen kan påvirke behovet for bevæpning, i den forstand at behovet blir mindre. Dersom man totalt sett mener generell bevæpning bør innføres, er mindretallet av den oppfatning at det ikke er fornuftig å gjøre dette nå, samtidig som elektrosjokkvåpen innføres. Innføringen av elektrosjokkvåpen er en betydelig endring av hvilke maktmidler politiet har tilgang til, og det er all grunn til å tro at elektrosjokkvåpen kommer til å være nyttig i mange av situasjonene hvor politiet frem til i dag har brukt skytevåpen.

Etter mindretallets syn viser kunnskapsgrunnlaget for det *femte* at politiet håndterer stadig flere alvorlig psykisk syke. Det er i tillegg grunn til å tro at politiet kommer til å håndtere stadig flere barn, jf. blant annet politiets trusselvurdering, som omtalt i kapittel 7.5.5. Generell bevæpning av politiet vil dermed medføre at utsatte barn og voksne oftere vil møte et bevæpnet politi enn i dag. Mindretallet understreker at generell bevæpning innebærer at politiet vil være bevæpnet i mange situasjoner hvor dette ikke er nødvendig, herunder i møte med barn og alvorlig psykisk syke. Etter mindretallets syn er dette en svært uheldig konsekvens ved å innføre generell bevæpning, som aller helst bør unngås.

Videre er mindretallet klare på at økt antall psykiatrioppdrag ikke kan brukes som begrunnelse for at politiet skal være bevæpnet. Det er en stor utfordring at

politiet tilsynelatende håndterer stadig flere alvorlig psykisk syke, og at enkelte av disse kan være voldspotente. Denne utfordringen må tas på alvor. Men etter mindretallets syn innebærer ikke dette et behov for permanent bevæpning. Svaret på denne utfordringen må finnes på en annen måte, som for eksempel gjennom tiltakene som er nevnt i kapittel 10.9. Mindretallet nevner også at det kan gjøres en hel rekke andre tiltak for å møte denne utfordringen, men fordi det er tiltak som primært ligger utenfor politiets ansvarsområde, kommenteres ikke dette nærmere.

For det *sjette* vil generell bevæpning etter mindretallets vurdering også kunne påvirke politiets forebyggende arbeid på en negativ måte. Mindretallet er klar over at det er et premiss for ordningen med generell bevæpning at politiet likevel skal avvæpne seg i situasjoner hvor det vil kunne være uhensiktsmessig, upraktisk, til ulempe eller virke støtende overfor publikum. Problemet er at avvæpningskravet ikke tydelig etterleves. Mindretallet viser her til funnene i Politihøgskolens forskningsprosjekt, som omtalt i kapittel 7.14, at avvæpningsplikten i denne unntaksregelen har blitt lite brukt i periodene med midlertidig bevæpning. Mindretallet stiller seg spørrende til om nye implementeringstiltak vil sørge for tilstrekkelig avvæpning i slike situasjoner, all den tid det allerede i dag er grundig regulert i rundskriv at dette skal skje. Situasjonen illustrerer erfaringssetningen om at våpen som er tilgjengelig, er våpen som brukes. Her er bruken representert ved at våpenet bæres til tross for at avvæpningsplikten tilsier at så ikke skal skje. Utover dette mener mindretallet, som nevnt i avsnittet ovenfor, at tilstedeværelsen av skytevåpen kan påvirke hvordan både tjenestepersoner og motparter opptrer, og det er grunn til å tro at tilstedeværelsen av våpen kan eskalere enkelte situasjoner. Etter mindretallets syn er det dermed også sannsynlig at tilstedeværelsen av våpenet kan påvirke politiets forebyggende arbeid negativt. Som det fremgår av beskrivelsen av det forebyggende arbeidet i kapittel 5.4, innebærer forebygging også å hindre hendelser som er nært forestående. Dersom tilstedeværelsen av et skytevåpen i seg selv kan virke eskalerende, er det også naturlig å tro at bevæpningen kan påvirke det forebyggende arbeidet negativt. Mindretallet mener riktignok at bevæpningen i mange tilfeller ikke vil påvirke det forebyggende arbeidet negativt, blant annet fordi mye av det forebyggende arbeidet skjer uten konfrontasjoner mellom politi og motparter, men det er likevel grunn til å tro at flere enkeltsituasjoner kan påvirkes negativt.

For det *syvende* stiller mindretallet seg, i motsetning til flertallet, tvilende til om man basert på den årlige statistikken knyttet til politiets tall om bruk av skytevåpen i perioden fra 2017 til i dag, kan si noe om generell bevæpning vil endre politiets våpenbruk. Tallmaterialet er lite, og utvalget har ikke gjort noe arbeid knyttet til analysen av dette ut over å se på den årlige rapporteringen. Utvalget har for eksempel ikke analysert våpenbruk i angitte dager hvor det har vært nasjonal bevæpning sammenholdt med tilsvarende dager hvor politiet ikke har vært bevæpnet. De siste fem årene har det sammenlagt heller ikke vært nasjonal bevæpning for mer enn for en periode på ca. ett år. Mindretallet ønsker også å påpeke at det er en vesentlig forskjell at vi så langt bare har erfaringer fra midlertidige perioder, og ikke fra generell bevæpning. Mindretallet sier ikke at det nødvendigvis ville ha vært en forskjell, men mindretallet mener man heller ikke kan trekke sikre slutninger om at utfallet ville vært det samme. Det kan for eksempel tenkes at det kan påvirke våpenbruken noe at den midlertidige bevæpningen er et unntak fra normalordningen, kontra permanent bevæpning, hvor dagens unntak gjøres til en hovedregel. Mindretallet er ikke uenige med flertallet i at tall fra Sverige og Danmark over antall ganger politiet har skutt med skytevåpen siden 2017, kan indikere at det med permanent bevæpning ikke nødvendigvis skytes mer. Men dette er usikre tall. Antall trusler med skytevåpen er

langt høyere i Sverige og Danmark enn i Norge. Veien fra trussel om bruk til faktisk bruk, er svært kort.

9.4 Andre bevæpningsmodeller

9.4.1 Fremskutt lagring av uladd enhåndsvåpen på kropp

Modellen innebærer at tjenestepersonen bærer uladd pistol, uten magasin, i hylster på kropp. Magasin med ammunisjon oppbevares i magasintaske i utstyrsbeltet, adskilt fra våpenet. Ladeprosedyrer foregår normalt etter ordre fra operasjonsleder. Modellen er den samme som ble anbefalt av Bevæpningsutvalgets mindretall ved utvalgsmedlemmet Snortheimsmoen. Anbefalingen var begrunnet med at modellen ville «ivareta en bedre beredskap og innsatsevne for tjenestepersonene, og dermed øke kapasitet og kvalitet inn mot publikum i løsningen av krevende oppdrag».³⁹⁹ Videre mente Snortheimsmoen at modellen ville ha de samme barrierene som dagens modell, siden eventuell bruk av våpenet skulle innebære at det ble gitt beslutning om bevæpning. Modellen skiller seg fra dagens modell ved at våpenet bæres på kropp og er tilgjengelig til enhver tid. I motsetning til ved generell bevæpning bæres våpenet tomt, og må derfor lades før bruk.

Etter utvalgets vurdering vil det gi en viss fordel i akutte situasjoner med behov for skytevåpen å bære uladd våpen i hylster på kropp. Fordelen er størst når patruljen har avstand til kjøretøyet. Siden våpenet ikke inneholder patroner, utgjør våpenet ingen reell fare dersom det skulle bli fratatt tjenestepersonen. Utvalget finner også at utførelse av selve ladeprosedyren kan ha en positiv og mentalt klargjørende virkning. Ulempene er slik utvalget ser det, at man overfor publikum fremstår bevæpnet med den negative konsekvensen dette vil ha, men like fullt uten evne til umiddelbart å benytte våpenet ved behov. I tillegg innebærer ladeprosedyren håndgrep som tar noen sekunder, og som stilt overfor en mentalt krevende situasjon for enkelte kan resultere i feilhandlinger. Utvalgets oppfatning er at modellen på mange måter reflekterer negative sider ved begge hovedmodellene, som omtalt ovenfor, og summen av de negative sidene vurderes av utvalget som så omfattende at modellen ikke anbefales.

9.4.2 Fremskutt lagring av ladd våpen i våpenskrin

Etter denne modellen oppbevares våpenet ladd og nedlåst i kjøretøyets våpenskrin. Våpenet er klargjort for bruk med innført magasin og patron i kammeret. Våpen med hylster låses ut, og festes til utstyrsbeltet etter nærmere bevæpningsordre. Modellen skiller seg fra dagens modell ved at våpenet allerede er ladd og klargjort når det hentes frem fra oppbevaringsstedet. Ulikt generell bevæpning ligger våpenet nedlåst i kjøretøy og er ikke tilgjengelig på kropp.

Utvalget anser tidsgevinsten ved fremskutt lagring av ladd våpen i våpenskrin som marginal, og mener at transport og håndtering av ladd våpen i kjøretøyet har negativ innvirkning på helse, miljø og sikkerhet. Av andre ulemper påpeker utvalget at modellen vil bidra til endring av innlærte prosedyrer, uten nevneverdig gevinst. Utvalget konkluderer derfor med at modellen mangler åpenbare fordeler, og at den derfor ikke anbefales.

³⁹⁹ NOU 2017:9 side 212.

9.4.3 Fremskutt lagring av våpen skjult på kropp

Etter denne modellen oppbevares våpenet skjult på kropp, for eksempel i en lukket magetaske eller tildekket skulderhylster. Våpenet kan være ladd eller uladd. Hensikten er at våpenet ikke skal være synlig, men like fullt relativt raskt og enkelt tilgjengelig ved behov. Modellen skiller seg fra generell bevæpning ved at våpenet ikke bæres synlig i hoftehylster. Forskjellen fra dagens modell er at våpenet er gripbart i normalsituasjon når tjenestepersonen ikke befinner seg i kjøretøyet.

Etter utvalgets oppfatning er det en fordel ved modellen at den sikrer våpentilgang når politiet er til fots, samtidig som man kan opprettholde en tilsynelatende ubevæpnet visuell profil. Av ulemper mener utvalget at manglende åpenhet overfor publikum har størst betydning. Skjult bevæpning som hovedregel i uniformert tjeneste strider mot generelle krav til politiets bevæpning. Utvalget tror at politiets tillit svekkes dersom man ikke åpent viser hvilke maktmidler man har tilgjengelig. Videre mener utvalget at bæreinnetningen vil være lite egnet i situasjoner hvor våpenbruken reverseres. Utvalget har av nevnte grunner valgt å ikke anbefale modellen.

9.4.4 Geografisk differensiering

En geografisk differensiert modell kan sees på som en overordnet nasjonal modell bestående av ulike lokale, regionale eller distriktstilpassede undermodeller. Modellen åpner for generell bevæpning i ett eller flere nærmere definerte steder, forankret i lokale trussel- og sårbarhetsvurderinger. Tettsteds kategorier og geografisk tetthet av trusselutsatte mål og objekter ville med en slik modell påvirke valg av bevæpningsgrad. Midlertidig bevæpning i Oslo sentrum er et illustrerende eksempel på praktisk anvendelse av modellen. Modellen skiller seg fra generell bevæpning ved at kun innsatspersonell på utvalgte steder bevæpnes i normalsituasjon. Ulikt dagens modell innebærer geografisk differensiering generell bevæpning av for eksempel politi i tettsteder med et gitt befolkningsantall.

Politidistriktene har store variasjoner i areal, befolkningsantall og bosettingsmønster. Det er også ulikheter i antall trusselutsatte og sårbare objekter, med størst tetthet i urbane strøk. Geografisk differensiert bevæpning er etter utvalgets syn aktualisert av periodene med midlertidig bevæpning. Bevæpning i Oslo sentrum er eksempel på et konkret tiltak knyttet til en lokal sårbarhetsvurdering. Utvalget finner at modellens styrke ligger i dens fleksibilitet til å hensynta lokale forhold. Etter utvalgets syn er lokal tilpasningsevne imidlertid ikke tungtveiende nok. Landet deler ett felles terrortrusselbilde, og politiet som mulig terrormål er det samme for hele etaten. Videre utelukker ikke utvalget et en slik modell kan skape en følelse av «A- og B-politi», med negative kulturelle og rekrutteringsmessige konsekvenser. Utvalget ser også at det kan argumenteres for at politidistrikter med store avstander, få ressurser og lang responstid på bistandsenheter bør ha minst samme tilgang på våpen som politiet i større byer. Etter utvalgets vurdering mangler modellen tydelige kvaliteter, samtidig som den kan medføre enkelte uheldige kostnader. Modellen anbefales derfor ikke av utvalget.

9.4.5 Kompetansedifferensiert bevæpning

Denne bevæpningsmodellen bygger på en tanke om at generell bevæpning krever et høyere kompetansenivå enn hva som i dag er tilfellet med innsatspersonell i kategori 4. Modellen legger opp til at det gjøres et skille mellom ordinære og spesialiserte politiresurser, hvor innsatskategori 4 praktiserer dagens modell, mens kategori 3 og høyere bevæpnes permanent. Kompetansedifferensiert bevæpningsmodell skiller seg fra hovedmodell 1 og 2 ved at seleksjon, utdanning

og mengde vedlikeholdstrening er førende for modellvalget. Kompetanse er ikke et kriterium i noen av hovedmodellene. Modellen kan sees på som en norsk variant av bevæpningsmodellen i England og Wales.

Utvalget har vurdert om det er hensiktsmessig generelt å bevæpne spesielt rekruttert og utdannet innsatspersonell med høyere kompetanse. En slik modell vil ha enkelte likheter med organiseringen av politiet i England og Wales, hvor særlig trente og utpekte patruljer er bevæpnet og raskt kan løse situasjoner hvor våpen er påkrevd. Etter utvalgets syn kjennetegnes norske forhold av spredt bosetting og relativt få bevæpningsoppdrag. Utvalget mener at modellen av den grunn derfor ikke tilrettelegger for fleksibel og effektiv ressursutnyttelse. Dette forsterkes av at norsk innsatspersonell er kvalifisert og faglig godt skikket til å bære skytevåpen. Et kompetanseskiller vil etter utvalgets syn kunne virke motivasjonsdempende på tjenestepersoner i ubevæpnet tjeneste. Modellen tar lite hensyn til politiets behov for egenbeskyttelse, og den utfordrer grunnprinsippet om politiet som generalist. Videre vurderes modellen å være i konflikt med tanken om innsatspersonellens betydning for grunnberedskapen. Kompetansedifferensiert bevæpningsmodell har etter utvalgets syn overvekt av negative sider og anbefales derfor ikke.

9.4.6 Bevæpning av enkeltpersoner i patruljen

Etter denne modellen vil én av tjenestepersonene være generelt bevæpnet med enhåndsvåpen, mens de(n) andre vil ha fremskutt lagring av våpen i kjøretøy. Ordningen består dermed av at hovedmodellene praktiseres i kombinasjon innad i patruljen. Ulikt generell bevæpning er halve patruljen, uavhengig av kompetanse og geografi, ubevæpnet. Tilsvarende skiller modellen seg fra dagens modell ved at halve patruljen bevæpnes.

En patruljesammensetning med én bevæpnet og én ubevæpnet tjenesteperson vurderes av utvalget å ha den fordelen at man kan foreta en situasjonstilpasset oppgavefordeling. Modellen gir patruljen mulighet til internt å veksle mellom å ha en fremtredende eller tilbaketrukket rolle, avhengig av bevæpning og omgivelsene oppdraget foregår i. Utvalget ser imidlertid flere og til dels klare ulemper ved at modellen ikke er tilpasset den flytende arbeidsfordelingen som de fleste politioppdragene krever. Videre er modellen til hinder for egensikring og utøvelse av felles innøvd taktikk og samhandlingsmønstre. Modellen vurderes som lite praktisk gjennomførbar og anbefales derfor ikke.

9.4.7 Prøveperiode med generell bevæpning

Etter denne modellen innføres generell bevæpning i en tidsbegrenset prøveperiode på for eksempel 3 år. Perioden gjennomføres med generell bevæpning på samme måte som modellen omtalt i kapittel 9.3.1. Modellen forutsetter at det før iverksettelse utarbeides tydelige kriterier, som sikrer en bred og grundig evaluering basert på oppdatert praktisk og teoretisk kunnskap. Tall og statistikk om politiets bruk av skytevåpen og annen maktmiddelbruk registreres og analyseres som en del av evalueringen. Forskning på borgernes opplevelse av tillit og trygghet og politiets risikoaksept, er sentrale tema som må kartlegges. Prøveperiode med generell bevæpning skiller seg fra dagens modell ved at politiet bevæpnes. Forskjellen fra generell bevæpning er at ordningen avsluttes til fastsatt dato, og dersom det etter prøveperioden er et ønske om å fortsette med et generelt bevæpnet politi, krever det ny beslutning om dette.

Utvalget betrakter modellen som et kompromiss mellom dagens modell og generell bevæpning, men er delt i spørsmålet om egnethet. *Mindretallet* finner som nevnt i kapittel 9.3.2.2 ikke behovet for bevæpning dokumentert, og mener at en

prøveperiode derfor er overflødig og uhensiktsmessig. Videre hevder mindretallet at en evaluering trolig vil konkludere med at prøveperioden var vellykket, og at modellen således bærer preg av «snikinnføring» av generell bevæpning. *Flertallet* opplever derimot at dagens kunnskap tilstrekkelig begrunner behov for generell bevæpning, og at modellen kan evalueres grundig uten at den gjennomføres som en prøveperiode. Modellen anbefales derfor ikke av utvalget.

9.4.8 Periodevis generell bevæpning

Etter denne modellen åpnes det for å alternere mellom hovedmodellene i lengre gitte tidsintervaller. Etter denne modellen kan det vedtas av Justis- og beredskapsdepartementet at politiet skal være generelt bevæpnet i lengre perioder av gangen, for eksempel i ett, tre eller fem år. Hver periode må begrunnes etter lovfestede kriterier, og det må gjøres en ny vurdering før periodes utløp om bevæpningen skal tas ned eller opp. Beslutning om bevæpningsmodell for kommende periode tas på et kunnskapsbasert grunnlag oppdatert fra gjeldende periode. I perioder med generell bevæpning vil hjemlene for oppdragsbevæpning, punktbevæpning, midlertidig bevæpning og områdebevæpning være overflødige. I perioder uten generell bevæpning derimot, vil disse likevel kunne være aktuelle. Modellen er tenkt som en modell hvor man i tillegg til midlertidig bevæpning innfører en hjemmel for lengre perioder med bevæpning, uten å innføre generell bevæpning.

Etter utvalgets syn representerer modellen i likhet med en prøveperiode med generell bevæpning, en mellomløsning. Reversibelheten anses av utvalget som en selvstendig kvalitet. Modellen kan tilpasses etter samfunnsendringer og ny kunnskap, men utvalget er delt i sitt grunnsyn og finner kompromisset lite representativt for sitt syn. Utvalget er i tillegg av det syn at de løpende vurderingsprosessene modeller bygger på, vil være omfattende og ressurskrevende. Utvalget vurderer fordelene ved modellen som undertallige og av mindre betydning, og anbefaler derfor ikke modellen.

9.4.9 Pepperspray/teleskopbatong tas ut av oppsettet

I dette kapittelet har utvalget trukket frem og vurdert forskjellige bevæpningsmodeller. Utvalget har imidlertid også vurdert om enkelte maktmidler, som i dag er med i det normale oppsettet til politiet, bør tas ut. Utvalget har særlig vurdert om pepperspray eller teleskopbatong bør tas ut når elektrosjokkvåpen introduseres. Problemstillingen omtales her, selv om den strengt tatt ikke gjelder «modeller» slik utvalget har valgt å definere dette begrepet.

Det er både en praktisk side og en taktisk side knyttet til hvor mange maktmidler politiet skal være utstyrt med. Prinsipielt mener utvalget at å begrense antall maktmidler har en egenverdi. Det forenkler vurderingsprosessene knyttet til bruk, og reduserer HMS-utfordringer og risiko ved trafikkulykker (for tjenestepersonene dersom de er involvert i en ulykke). Ut fra hensynet til enkelhet har utvalget sett på om vedtatt tilgang til elektrosjokkvåpen gjør teleskopbatong eller OC-pepperspray overflødig. Teleskopbatong blir i utvalgsleders spørreundersøkelse oppgitt som det minst egnede maktmiddelet, se omtale i kapittel 7.13.3. Til tross for dette ønsker flertallet av de spurte å videreføre maktmiddelet som en del av sitt personlige utstyr. Utvalget mener at alle de fysiske maktmidlene har særkvaliteter, og at den generelle erfaringen med elektrosjokkvåpen foreløpig er for mangelfull til å fjerne andre maktmidler. Videre mener utvalget at en avgjørelse om å redusere antall maktmidler bør tas når mer brukserfaring med elektrosjokkvåpen foreligger. Utvalget mener også at dette uansett er et faglig spørsmål som Politidirektoratet og Politihøgskolen er best egnet til å besvare.

Andre tiltak

10.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal «vurdere politiets maktmiddelbruk, og beskrive alternative modeller med bakgrunn i kunnskapsgrunnlaget». I kapittel 9 er de forskjellige bevæpningsmodellene beskrevet. I dette kapittelet beskrives andre alternative tiltak relatert til politiets maktmiddelbruk som utvalget også ønsker å anbefale. Flere av tiltakene er også kommentert andre steder i rapporten. Det er derfor variasjon i hvor detaljert omtalen av tiltakene er i dette kapittelet.

10.2 Endring av politiloven § 6 om barnets beste

Som det fremgår av kapittel 7.15.5, anbefaler utvalget å endre politiloven § 6 for å fremheve de særlige hensyn som politiet må ta i møte med barn. Det vises i sin helhet til omtalen av dette tiltaket i kapittel 7.15.5.

Utvalget anbefaler:

- Justis- og beredskapsdepartementet fremmer et forslag for Stortinget om å endre politiloven § 6 for å fremheve de særlige hensyn som skal tas i møte med barn.
- Endringen i politiloven § 6 etterfølges av tilsvarende presiseringer i underliggende instruksjer og rundskriv.

10.3 Gjennomgang av regelverk

Som det fremgår av kapittel 4.7, anbefaler utvalget også en overordnet gjennomgang av reglene i politiloven og instruksverket som regulerer politiets bruk av makt, samt en utredning av om det bør foretas en endring av dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner. Det vises i sin helhet til omtalen av dette tiltaket i kapittel 4.7.

Utvalget anbefaler:

- Det bør foretas en overordnet gjennomgang av reglene i politiloven og det underliggende instruksverket som regulerer politiets bruk av makt. Formålet med gjennomgangen bør være å gjøre regelverket mindre fragmentarisk og mer tilgjengelig for både politiet og publikum.
- Det bør utredes om det bør foretas endringer i dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner, herunder om politiets maktbruk i sin helhet bør reguleres i politiloven.

10.4 Politiets bruk av spyttbeskytter

I kapittel 7.15.5 har utvalget gitt sin vurdering av det nye kunnskapsgrunnlaget om spyttbeskytter. På bakgrunn av vurderingen anbefaler utvalget følgende:

- Det foretas en ny vurdering av bruk av spyttbeskytter etter at den helsefaglige vurderingen foreligger. Denne vurderingen bør være offentlig. Dersom det besluttes at spyttbeskytter fortsatt skal kunne brukes som maktmiddel, bør det gis nye regler i instruksverket som setter en høy terskel for slik bruk, og det bør fremgå av instruksjonen om spyttbeskytter skal brukes mot barn, og eventuelt i hvilken utstrekning.

10.5 Økt fokus på barn og sårbare grupper i politiutdanningen

Det følger av mandatet at utvalget «skal vurdere hvordan politiet bruker maktmidler ovenfor barn og sårbare grupper». Utvalget har av den grunn hentet inn kunnskapsgrunnlag som belyser dette, samt annet kunnskapsgrunnlag som kan gi læringspunkter for politietaten. På bakgrunn av de fremlagte innspillene har det vært relevant for utvalget å vurdere om det er behov for å gjøre endringer i politiutdanningen for å øke tjenestepersonenes kompetanse når det kommer til håndteringen av barn og sårbare grupper.

Ett av utvalgets møter ble lagt til Politihøgskolen, hvor utvalget blant annet fikk en innføring i hvordan bachelorgraden er strukturert, samt om hvordan det undervises i maktmiddelbruk, herunder om de rettslige rammene for slik maktmiddelbruk, og om hvordan det trenes i bruk av de forskjellige maktmidlene. Utvalget fikk også delta på en demonstrasjon av Politihøgskolens «skytesimulator». Hvordan undervisningen foregår, er beskrevet på overordnet nivå i kapittel 5.6. Utvalget har dermed fått noe kjennskap til den norske politiutdanningen slik den er i dag. Utvalget har imidlertid ingen dybdekunnskap når det kommer til utdanningens struktur og innhold, og er klar over at dersom man foreslår at noe skal gis større plass, må man også begrunne hva som eventuelt skal gis mindre plass. Dette er en krevende øvelse som utvalget ikke anser seg selv kompetent til å gjøre. For utvalgets del er det derfor vanskelig å gi detaljerte anbefalinger om at enkelte tema skal gis større plass på bekostningen av andre.

På generelt grunnlag ønsker utvalget likevel å fremheve viktigheten av at det undervises i håndteringen av barn og sårbare grupper på Politihøgskolen. Som det fremgår av kapittel 7.6.2, er det grunn til å tro at politiet stadig oftere møter personer med alvorlige psykiske lidelser. Og som det fremgår av politiets trusselvurdering, som omtalt i kapittel 7.5.5, forventes det at antall voldshendelser blant mindreårige vil øke, noe som igjen gir grunn til å tro at politiet vil håndtere flere mindreårige i årene som kommer. At oppdragsmengden knyttet til barn og sårbare grupper øker, er i seg selv et argument for økt fokus på håndteringen av disse gruppene under utdanningen.

Utvalget har forstått det slik at scenariobasert trening allerede inngår i politiutdanningen i Norge. Utvalget har fått presentert hvordan dette gjøres, herunder ved bruk av «skytesimulator». Utvalget er på generelt grunnlag av det syn at scenariobasert trening er et svært godt virkemiddel for å ruste de kommende tjenestepersonene mot de krevende situasjonene de med all sannsynlighet kommer til å møte allerede under praksisåret, men også når de trer ut i arbeidslivet etter fullført bachelorgrad. På bakgrunn av demonstrasjonen utvalget fikk i skytesimulatoren og de tilbakemeldingene utvalget har fått fra ansatte ved Politihøgskolen og andre tjenestepersoner i politi-Norge, er utvalget av den oppfatning at simulatoren er et svært godt virkemiddel i den scenariobaserte treningen. Selv om simulatoren kalles «skytesimulator», og at den er laget slik at man kan trene på å avfyre skudd, er simulatoren også egnet til å trene på scenarier hvor man ikke bruker skytevåpen. Slik utvalget har forstått

hvordan simulatoren brukes, går mye av den scenariobaserte treningen ut på å ta riktige valg i krevende situasjoner, med formål om å deeskalere og unngå konfrontasjoner som krever bruk av skytevåpen. Utvalget fikk demonstrert ett scenario i simulatoren hvor politiet måtte håndtere en person som fremsto som psykisk syk, og hvor helsepersonell var involvert. Etter utvalgets syn er det fornuftig at det trenes scenariobasert på å håndtere både barn og psykisk syke, og at simulator brukes aktivt i denne treningen.

Som nevnt har utvalget respekt for at dersom man foreslår økt fokus på noe i politiutdanningen, må noe annet utgå. Utvalget ser seg derfor ikke kompetent til å mene at enkelte tema bør prioriteres fremfor andre. Utvalget ønsker imidlertid likevel å anbefale at Politihøgskolen gjør en vurdering av om det er plass til økt fokus på håndteringen av barn og sårbare grupper, samt at det trenes scenariobasert for hvordan slike grupper skal håndteres, herunder ved økt antall timer i simulator for den enkelte politistudent. Som en del av vurderingen bør det sees på hvordan de nye barnefaglige retningslinjene, som omtalt i kapittel 5.10.3, kan implementeres i politiutdanningen. Utvalget ønsker imidlertid samtidig å understreke at det er viktig at Politihøgskolen til enhver tid innretter utdanningen og den scenariobaserte treningen slik at det trenes på aktuelle scenarier og det utfordringsbildet som politiet med størst sannsynlighet vil møte.

I kapittel 7.18 er MAP-programmet beskrevet nærmere. Som nevnt her mener utvalget det finnes læringspunkter i dette programmet, og programmet illustrerer at det finnes kompetanse innenfor psykisk helsevern som politiet kan lære av. Etter utvalgets syn bør Politihøgskolen også vurdere om elementer fra MAP-programmet bør tas inn i politiutdanningen.

Utvalget anbefaler:

- Politihøgskolen vurderer om det er plass i politiutdanningen til økt fokus på håndteringen av barn og sårbare grupper.
- Politihøgskolen vurderer om det i større grad bør trenes scenariobasert i håndteringen av barn og sårbare grupper.
- Politihøgskolen vurderer om det kan legges til rette for økt antall timer i skytesimulator for den enkelte politistudent.
- Politihøgskolen vurderer om elementer fra MAP-programmet tas inn i politiutdanningen.

10.6 Økt fokus på barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreningen

Utvalget har også valgt å vurdere om det er et forbedringspotensial i politiets vedlikeholdstrening, særlig med tanke på håndteringen av barn og sårbare grupper. På samme måte som i omtalen av eventuelle endringer i politiutdanningen, mener utvalget det er vanskelig på generelt grunnlag å anbefale at enkelte tema skal prioriteres fremfor andre i vedlikeholdstreningen. Utvalget har fått en innføring i hvordan denne treningen gjennomføres, og særlig hvordan det trenes på bruk av maktmidler og håndteringen av barn og sårbare grupper, men utvalget sitter ikke på bred nok kunnskap om helheten i treningen til å mene at andre emner bør nedprioriteres.

Som nevnt i kapittel 7.5.5 og 7.6.2, er det grunn til å tro at politiet allerede håndterer flere barn og personer med alvorlige psykiske lidelser i dag enn for få år siden, og det er heller ikke usannsynlig at antallet slike oppdrag vil fortsette å øke. Dette gir utvalget grunn til å anbefale Politihøgskolen å vurdere om det bør

brukes mer tid på håndteringen av disse gruppene i vedlikeholdstreeningen, samt scenariobasert trening i håndteringen av disse. Som en del av vurderingen bør det sees på hvordan de nye barnefaglige retningslinjene, som omtalt i kapittel 5.10.3, kan implementeres i vedlikeholdstreeningen. Som i kapittel 10.5, ønsker utvalget imidlertid samtidig å understreke viktigheten av at Politihøgskolen kontinuerlig utformer vedlikeholdstreeningen slik at den er rettet inn mot det til enhver tid gjeldende utfordringsbildet, slik at tjenestepersonene trener på scenariene som er aktuelle og sannsynlige i hverdagen.

Utvalget anbefaler også at Politihøgskolen vurderer om det kan inntas elementer fra MAP-programmet i vedlikeholdstreeningen, se omtale i kapittel 7.18.

Utvalget anbefaler:

- Politihøgskolen vurderer om det er rom for å øke fokuset på håndteringen av barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreeningen.
- Politihøgskolen vurderer om det i større grad bør trenes scenariobasert på håndteringen av barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreeningen.
- Politihøgskolen vurderer om elementer fra MAP-programmet tas inn i vedlikeholdstreeningen.

10.7 Registrering av og rapportering om maktmiddelbruk

Reglene om politiets registrering av og rapportering om maktmiddelbruk er beskrevet i kapittel 4.6, og gjeldende praksis er beskrevet i kapittel 5.9. Utvalget er generelt av den oppfatning at dagens løsning for registrering av og rapportering om annen maktmiddelbruk enn skytevåpen er mangelfull, og at det er et stort forbedringspotensial. For å gjøre gode vurderinger og evalueringer av politiets maktmiddelbruk, og for å legge til rette for kvalifisert forskning, er det avgjørende med gode tall og data fra politiet om hvor og når de forskjellige maktmidlene brukes.

Politidirektoratet har ikke kunnet presentere for utvalget tall om bruk av andre maktmidler enn skytevåpen. Dette har gjort det svært vanskelig for utvalget å gjøre gode vurderinger av bruken av de øvrige maktmidlene. Hyppigheten av bruken vil for eksempel kunne spille inn i vurderingen av hvordan den såkalte «riggen» skal se ut, altså om hvilke maktmidler politiet skal ha tilgjengelig i beltet, samt hvilke som bør være tilgjengelig i kjøretøyet. Tall og statistikk om bruk av samtlige maktmidler kan også si noe om midlene brukes for mye eller for lite.

Utvalget er også av det syn at det er en stor fordel om det kan registreres ytterligere informasjon om personene politiet bruker maktmidler mot, og at denne informasjonen også kan offentliggjøres. Det vil i så fall være data som baserer seg på politiets antagelser om dette, og registreringen i applikasjonen vil være fullstendig anonymisert. For å vurdere politiets maktmiddelbruk, er det etter utvalgets syn av sentral betydning å vite mer om hvem politiet bruker de forskjellige maktmidlene mot. I så måte er det en fordel om antatt alder, kjønn, etnisitet registreres. I tillegg bør det registreres om personen har en antatt psykisk lidelse.

Utvalget er kjent med at det knytter seg både juridiske og etiske utfordringer til det å registrere forskjellige informasjonskategorier om personene politiet bruker maktmidler mot. Utvalget har ikke hatt kapasitet til å gjøre fullgode vurderinger av dette. Utvalget ser det er store gevinster i å registrere slik informasjon, og at

slik registrering også kan komme de forskjellige gruppene til gode. Registrering av antatt etnisitet vil for eksempel kunne bidra til å kaste lys over debatten om eventuell etnisk profilering, og om politiet bruker maktmidler uforholdsmessig mye mot enkelte grupper i samfunnet. Uten at slike data samles inn, blir det vanskelig å ha en kunnskapsbasert og god debatt. Utvalget er imidlertid opptatt av at registrering av slike informasjonskategorier gjøres på en god måte, og at registreringsmåten forankres i befolkningen. Utvalget anbefaler derfor at politiet/departementet rådfører seg med relevante interesseorganisasjoner ved utformingen av et slikt registreringssystem.

Etter utvalgets syn er Maktmiddel-applikasjonen et steg i riktig retning. På bakgrunn av innspillene fra distriktene, og andre innspill utvalget har fått fra andre tjenestepersoner, virker det som om det er svært varierende holdninger i politiet om når applikasjonen skal brukes, og hvilken plikt man eventuelt har til å bruke den. Som ett politidistrikt påpeker, finnes det ingen slik plikt i dag. Utvalget er av den oppfatning at det bør fremgå av instruksverket at slik registrering er pliktig. Utvalget bemerker i den sammenheng at slik registreringsplikt vanskelig kan ansees som en nevneverdig belastning for tjenestepersonene, fordi det er grunn til å anta at de forskjellige maktmidlene brukes svært lite, jf. resultatene fra utvalgsleders spørreundersøkelse, se omtale i kapittel 7.2.2. Dersom det er bruk av maktmidlene som er omtalt i instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet, som skal registreres, slik som etter sigende er gjeldende praksis, se omtale i kapittel 5.9, vil ikke registreringen medføre vesentlig merarbeid for tjenestepersonene.

Utvalget har registrert at rapporteringsplikten om bruk av elektrosjokkvåpen er noe nedskalert i den nye instruksen som innfører elektrosjokkvåpen som et permanent maktmiddel i det norske politiet, sammenlignet med instruksene som innførte prøveordningen. Utvalget antar at registreringsordningen i prøveperioden var særlig rettet mot den grundige evalueringen det ble lagt opp til i sluttfasen av perioden, og har forståelse for at Politidirektoratet ikke har sett det hensiktsmessig med en tilsvarende detaljert ordning etter prøveperiodens slutt. Utvalget mener imidlertid at tall og data om bruk av elektrosjokkvåpen, medregnet om trusler om bruk, også bør registreres i tiden som kommer. Grundige data gir godt kunnskapsgrunnlag, og utvalget ser ikke at det vil medføre en stor belastning for politiet å registrere all bruk, blant annet sett i lys av at norsk politi bruker de forskjellige maktmidlene relativt sjelden, jf. resultatene fra utvalgsleders spørreundersøkelse, se omtale i kapittel 7.2.2.

Etter utvalgets syn kan det hentes inspirasjon fra England og Wales, Sverige og Danmark. Alle de nevnte landene ser ut til å ha et langt bedre system for innsamling av tall og statistikk om politiets bruk av maktmidler enn Norge. Alle landene har også innarbeidet et system for offentliggjøring av disse tallene, noe som gjennomgående skjer ved årsrapporter med oversikt om maktmiddelbruk. Etter utvalgets syn bør også det norske politiet avgi en årlig rapport over maktmiddelbruk, hvor alle relevante tall og statistikk publiseres og kommenteres. Politiets bruk av makt er noe av det mest inngripende staten kan gjøre overfor den enkelte borger, og det er etter utvalgets syn svært viktig med transparens. Gode rapporteringsordninger er ikke bare til for etaten selv, men bør også kunne tjene som kunnskapsgrunnlag for offentlig debatt, og utvalget ser derfor ingen grunner til at slike tall og data ikke bør offentliggjøres. Etter utvalgets syn bør offentliggjøring skje ved en årlig rapport hvor det foregående årets maktmiddelbruk sees i sammenheng med de tall og data man har fra tidligere år.

Som nevnt i kapittel 6.2, mener utvalget at Bevæpningsutvalgets anbefaling om bedre registrering av maktmiddelbruk står seg også i dag. Maktmiddelutvalget

har imidlertid sett det nødvendig å komme med supplerende og presiserende anbefalinger om samme tema.

Utvalget anbefaler:

- I likhet med Bevæpningsutvalget anbefaler Maktmiddelutvalget at politiets bruk av makt registreres systematisk, herunder ved at det utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne. Oversikten bør offentliggjøres regelmessig, og innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring.
- Det vedtas endringer i instruksverket for å gjøre det pliktig for tjenestepersoner å registrere bruk av andre maktmidler i tillegg til skytevåpen.
- Det bygges videre på arbeidet med Maktmiddel-applikasjonen. Det arbeides systematisk for å sørge for at bruk av appen integreres i tjenestehverdagen.
- Reglene om registrering av bruk av elektrosjokkvåpen i prøveperioden videreføres i den permanente ordningen.
- Politidirektoratet avgir årlig rapport om politiets maktmiddelbruk, hvor alle relevante tall og data sees i sammenheng med tilsvarende tall og data fra tidligere år.
- Det vurderes i hvilken grad det er juridisk og etisk spillerom for å registrere antatt alder, kjønn, etnisitet og eventuell psykisk uhelse om personer som det brukes maktmidler mot. Relevante interesseorganisasjoner involveres i utformingen av ordningen for innsamling av slike informasjonskategorier.

10.8 Opprettelse av et «maktmiddelråd»

Politiets bruk av maktmidler er et mye debattert tema, og mange har sterke meninger om hvordan politiet bør gå frem i forskjellige situasjoner. Utvalget har vært opptatt av å gå bredt ut, og har under arbeidet hentet inn innspill fra politiet, academia, helsevesenet og sivilsamfunnet. I denne prosessen har utvalget sett at det kan være behov for et permanent organ som gir beslutningstagerne kvalifiserte råd knyttet til forskjellige problemstillinger om politiets bruk av makt.

Under studieturen til London ble utvalget gjort kjent med at det i England og Wales er flere organer som sammen kontrollerer politiets maktmiddelbruk på forskjellige måter. IOPC tilsvarer langt på vei den norske spesialenheten, men der den norske spesialenheten holder seg til å vurdere enkeltsaker, avgir IOPC også omfattende rapporter knyttet til forskjellige problemkompleks. Som omtalt i kapittel 8.2.4 har IOPC for eksempel avgitt en rapport om bruk av elektrosjokkvåpen, hvor det blant annet er vurdert nærmere i hvilken grad elektrosjokkvåpen brukes uforholdsmessig mye overfor enkelte grupper i befolkningen. I tillegg til IOPC fungerer også HMICFRS som et kontrollorgan. Som det fremgår av kapittel 8.2.5, har også HMICFRS ført et slags tilsyn med politiets maktmiddelbruk, og studert aspekter av denne. Under utvalgets studietur til London avholdt utvalget også et møte med Amnesty International UK. Der ble utvalget fortalt at Amnesty International og andre sivilsamfunnsorganisasjoner jevnlig blir invitert av Home Office til å gi innspill i politikktutformingen. Representanten utvalget møtte fra Amnesty International UK sa seg svært fornøyd med denne ordningen.

I Norge etterforsker Spesialenheten for politisaker om tjenestepersoner i politiet har overtrådt straffebestemmelser i tjenesten. Spesialenheten har ingen lov- eller forskriftsfestede oppgaver om å føre tilsyn eller kontroll. Det finnes enkelte andre organer i Norge, som for eksempel kontrollutvalget for kommunikasjonskontroll, som fører kontroll med særlige sider av politiets

virksomhet. I tillegg har Sivilombudet en overordnet tilsynsfunksjon. Det finnes med andre ord allerede et visst system for slikt tilsyn og kontroll i Norge, men på en annen måte enn i England og Wales. Utvalget er kjent med at representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner tidvis blir invitert av Politidirektoratet til å komme med faglige innspill i pågående prosesser. Amnesty International Norge ble for eksempel involvert under evalueringen av prøveperioden med elektrosjokkvåpen. Utvalget kjenner imidlertid ikke til at det eksisterer noen overordnet systematikk for innhenting av slike innspill, utover den alminnelige høringsrunden ved departementets forslag om endringer i regelverket mv.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget utvalget har hentet inn, og på bakgrunn av de mange debattene som har vært om politiets maktmiddelbruk, anbefaler utvalget at det opprettes et eget «maktmiddelråd». Rådet bør primært ha kompetanse til å gi råd til politiet, direktoratet og departementet om konkrete spørsmål knyttet til politiets maktmiddelbruk. Rådet bør være sammensatt av representanter fra politiet, sivilsamfunnet, helsevesenet og akademien. Barnefaglig kompetanse bør også være representert. Rådet bør ha et sekretariat som fasiliterer rådets arbeid, og som bidrar til å føre rådets anbefalinger/betenkninger i pennen. Rådet bør avgi høringssvar ved relevante høringsforslag fra departementet, men også involveres i politikktutforming på et tidligere stadium. Rådet bør også ha kompetanse til på eget initiativ å avgi anbefalinger og betenkninger om tema som berører politiets maktmiddelbruk. Etter utvalgets syn bør et slikt råd ikke ha samme kompetanse som Spesialenheten. Det er Spesialenheten som skal vurdere om tjenestepersoner har begått straffbare handlinger i tjenesten, ikke «maktmiddelrådet». Rådet bør imidlertid kunne brukes til å evaluere enkelthendelser som har skapt stor offentlig oppmerksomhet. Nylige eksempler på dette er evalueringen av Al Noor- og Kongsberg-hendelsene. Det kan vurderes om rådet bør gis ansvar for slike evalueringer, eller om de bør involveres i evalueringene på en annen måte. Det bør også være mulig å gi rådet ansvar for å utrede og vurdere andre relevante spørsmål. Aktuelle eksempler er kvitteringsordning og bruk av kroppskamera, som begge angår politiets maktmiddelbruk.

Etter utvalgets syn er det mange gode grunner til å opprette et slikt «maktmiddelråd». For det første vil et slikt råd kunne gi politiet kvalifiserte innspill i vanskelige problemstillinger. Det er grunn til å tro at rådet kan gi kunnskapsbaserte innspill og på den måten bidra til å øke kvaliteten på politiets tjenester. For det andre vil et slikt råd bidra til demokratisk forankring og legitimitet. Sivilsamfunnsorganisasjoner m.fl. vil gis en aktiv stemme og en formell kanal for å tilkjenne sine synspunkter og eventuelle kritikk. Politiets maktmiddelbruk er et omdiskutert tema, og det er ofte stor uenighet om hva som er rett og galt. Ved siden av å gi kvalifiserte råd, vil tilstedeværelsen av et slikt råd kunne bidra til å skape større aksept i samfunnet for at politiet bruker makt slik de gjør. For det tredje kan rådet fungere som et effektivt evalueringsorgan for hendelser som politiet mv. ønsker at skal evalueres. De siste årene har slike omfattende evalueringer funnet sted relativt hyppig, og det kan virke fornuftig å ha et permanent organ til å foreta slike evalueringer, og det er også en fordel at forskjellige stemmer er med på å utforme evalueringene av slike hendelser. Utvalget er i utgangspunktet åpen for at rådet kan gis et større kompetanseområde enn bare politiets maktmiddelbruk. De overordnede grunnene til å opprette et slikt råd, gjør seg også gjeldende overfor andre sider av politiets virksomhet. Da utvalget primært har vurdert politiets bruk av maktmidler, og ikke hele tjenesten sett under ett, ønsker utvalget å være noe tilbakeholdende med å anbefale at rådet gis kompetanse til å ha alt av politiets virksomhet som sitt kompetanseområde, men ser ikke bort fra at dette også er hensiktsmessig.

Utvalget anbefaler:

- Det opprettes et permanent «maktmiddelråd», som har i oppgave å gi kvalifiserte råd til beslutningstagere (politidirektoratet, departementet, etc.) knyttet til problemstillinger om politiets bruk av maktmidler.
- Rådet gis i tillegg kompetanse til på eget initiativ å avgi rapporter/betenkninger om aktuelle problemstillinger knyttet til politiets bruk av maktmidler.
- Rådet involveres i evalueringen av alvorlige hendelser eller lignende hvor politiet har brukt makt.
- Rådet bør bestå av representanter fra politiet, akademia, helsevesenet og sivilsamfunnsorganisasjoner. Barnefaglig kompetanse bør også være representert.
- Det bør vurderes om rådet skal ha et videre kompetanseområde enn bare politiets maktmiddelbruk.

10.9 Styrket samarbeid mellom politi og psykiatri

Utvalget har forsøkt å innhente relevant kunnskapsgrunnlag om politiets bruk av makt mot personer som antas å ha en psykisk lidelse og/eller ruslidelse. Som del av dette har det vært naturlig for utvalget å se nærmere på hvordan politiet samarbeider med psykiatrien. Utvalget har i invitert en rekke representanter fra helsevesenet, samt spurt politiet om deres erfaringer. På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget sitter utvalget igjen med et inntrykk av at samarbeidet kan bli bedre, og at samarbeidet i dag preges av alternative løsninger forskjellige steder i landet som fungerer i varierende grad. Overordnet mener utvalget at bedre samarbeid og kommunikasjon mellom politi og helsevesenet, og da særlig det psykiske helsevernet, kan bidra til å forebygge situasjoner hvor det er nødvendig for politiet å bruke makt.

I kapittel 5.11 har utvalget omtalt det gjeldende rundskrivet til Helsedirektoratet og Politidirektoratet som gir felles retningslinjer om samarbeidet mellom etatene. Utvalget er kjent med at det arbeides med en oppdatert utgave av rundskrivet. Så vidt utvalget kjenner til, er dette arbeidet fortsatt på et tidlig stadium, og det er vanskelig å vite hvordan rundskrivet vil se ut, og hva det vil inneholde. Utvalget tillater seg derfor å komme med anbefalinger uavhengig av det nye rundskrivet. Det kan vurderes om enkelte av de foreslåtte tiltakene bør reguleres i det oppdaterte rundskrivet, eller om det bør fremgå andre steder.

Som nevnt i kapittel 5.11 fremgår det av rundskrivet til Helsedirektoratet og Politidirektoratet at det bør «etableres lokale samarbeidsrutiner mellom helsetjeneste og politi, eller at eksisterende samarbeid styrkes, slik at innholdet i rundskrivet ivaretas». Utvalget har blitt forelagt et eksempel på hvordan en slik samarbeidsrutine kan se ut, se kapittel 7.17. Utvalget er i utgangspunktet av det syn at slike rutiner kan være svært gode hjelpemidler for å operasjonalisere samarbeidet mellom etatene lokalt. Etter utvalgets syn er samhandling mellom politi og helsevesen avgjørende for å fange opp personer som kan falle inn under begge mandat før de gjennomfører en alvorlig voldshandling. Både av hensyn til samfunnet og til den enkelte pasient, er det viktig at politiet og helsevesenet tilstreber kommunikasjon i den utstrekning lovverket åpner for dette. Viktige formål med samarbeidet er å søke å bedre situasjonen for personer med psykisk lidelse og deres pårørende. Mennesker med alvorlig psykisk lidelse trenger trygghet og tydelighet på at de blir ivaretatt av helsepersonell også i situasjoner hvor de mister kontroll over egen atferd. Etter utvalgets syn er rutinen fra Bergen et godt eksempel på hvordan en slik rutine kan se ut. Rutinen gjør det mulig

å samarbeide på både saks- og personnivå. Utvalget anbefaler derfor, i likhet med rundskrivet, at det etableres tilsvarende rutiner i hvert eneste politidistrikt. Dersom det ikke allerede eksisterer tilsvarende rutiner, bør politiet lokalt ta initiativ for at dette kommer på plass. Som del av arbeidet med rutiner er det viktig å etablere kontaktpersoner/punkter som de ulike etatene kan henvende seg til lokalt.

I kapittel 5.12 har utvalget vurdert alternative tiltak for å bedre erfaringslæringen i politiet. Etter utvalgets syn er det også behov for tverretattlig læring av uønskede hendelser der politi og helse har vært involvert. Utvalget kjenner ikke til at dette gjøres på et systematisk nivå i dag. Som det fremgår av kapittel 7.10, har Spesialenheten behandlet 27 saker fra 2017 og frem til i dag hvor politiet har avfyrt skytevåpen. 18 av disse sakene er registrert som psykiatri. I 5 av sakene ble noen skutt og drept av politiet, og tre av disse ble initiert av en anmodning fra helse/psykiatri om bistand fra politiet. Siden 2017 har det med andre ord forekommet mange hendelser som kan gi grunnlag for tverretattlig erfaringslæring. Utvalget mener særlig at alle hendelser der personer som har behov for helsehjelp, men som ender med å bli skutt og drept av politiet, bør analyseres i felleskap mellom politi og helse, med siktemål om å finne læringspunkter som kan forebygge at slikt ikke skjer igjen. Det kan også tenkes at det foreslåtte «maktmiddelrådet» kan spille en rolle i denne erfaringslæringen.

Det er imidlertid ikke bare behov for tverretattlig erfaringslæring. Etter utvalgets syn er det også generelt behov for å forbedre kompetanseoverføringen mellom politiet og helsevesenet. Ved oppdrag og i møter med rusede personer, eller pasienter med psykiske utfordringer og andre medisinske tilstander, kan innsatspersonell komme i situasjoner som kan være farlige eller oppleves som en trussel mot egen og andres helse. For å få en felles forståelse for faginstansenes terminologi, tilnærming og håndtering av disse utfordringene, bør kompetanseoverføringen forbedres. Etter utvalgets syn bør dette gjøres gjennom å etablere et felles forum for slik kompetanseoverføring i hvert politidistrikt. Utvalget er usikre på hvordan dette forumet best organiseres, men ser for seg organisering av fagdager, nettverksmøter eller lignende, hvor relevante aktører fra helsevesenet og politiet møtes for å diskutere konkrete punkter, med formål om å lære av hverandre.

Som det fremgår av kapittel 7.16.2, er utvalget av det syn at Ukom har gjort et viktig funn i sin rapport, nemlig at politiet og politiadvokatene i for liten grad kjenner adgangen til å fremme skriftlige innleggelsesbegjæringer. Utvalget anbefaler på den bakgrunn at adgangen til skriftlig innleggelsesbegjæring omtales i det reviderte rundskrivet til Politidirektoratet og Helsedirektoratet, og at Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet tar grep for å sørge for at politiet og politiadvokatene kjenner til ordningen, samt verdien av denne.

Utvalget anbefaler:

- Det etableres lokale samarbeidsrutiner mellom helsetjeneste og politi, etter modell fra samarbeidsrutinen mellom politiet i Bergen, Helse Bergen og Bergen kommune.
- Det etableres et system for tverretattlig læring av alvorlige hendelser, herunder hendelser som er initiert ved bistandsanmodning fra helse til politi, og som ender med at noen blir skutt og drept av politiet.
- Det etableres et fast forum for kompetanseoverføring mellom helsevesenet og politiet i hvert politidistrikt.

- Adgangen for politiet til å fremme innleggelsesbegjæringer omtales i det reviderte rundskrivet til Helsedirektoratet og Politidirektoratet om samarbeid mellom politi og helse.
- Politidirektoratet og Den høyere påtalemyndighet må sørge for at politiet og politiadvokatene i tilstrekkelig grad er kjent med adgangen til og verdien av å fremme innleggelsesbegjæringer.

10.10 Forskning på politiets maktmiddelbruk

Som omtalt i kapittel 7.13.12 og 7.14.4, mener utvalget at det er behov for mer forskning på forskjellige problemstillinger som relaterer seg til politiets maktmiddelbruk og bevæpning. Utvalget har forstått det slik at både Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet kan påvirke hvilken forskning som prioriteres i sektoren, herunder ved å bevilge midler. Utvalget har derfor valgt å rette anbefalingene sine mot nevnte etater. Anbefalingene er imidlertid generelle og bør også være av interesse for andre, herunder Politihøgskolen.

Utvalget anbefaler:

- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på politiets maktmiddelbruk mot barn og sårbare grupper.
- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på holdninger til bevæpning blant grupper som av ulike grunner er hyppigere i kontakt med politiet enn gjennomsnittsbefolkningen.
- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på hvordan bevæpning påvirker befolkningens tillit til politiet.
- Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet bør sørge for at det forskes på hvordan bevæpning påvirker tjenestepersoners og publikums atferd, herunder om hvordan «våpeneffekten» får utslag i norsk kontekst.

Økonomiske og administrative konsekvenser

11.1 Innledning

Det følger av mandatet at utvalget skal «klargjøre de økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av sine forslag». På grunn av den relativt knappe tidsrammen utvalget ble gitt, har det vært begrenset med tid til å utrede disse aspektene. Utvalget har for eksempel ikke hatt anledning til å be om innspill fra relevante aktører om hvilke økonomiske og administrative konsekvenser de anbefalte tiltakene vil kunne få. Utvalget ønsker imidlertid likevel å komme med enkelte betraktninger om de ventede konsekvensene.

Tiltakene utvalget anbefaler har til hensikt å sikre at all maktmiddelbruk fra politiet er forsvarlig, nødvendig og forholdsmessig. Som en følge av dette skal barn og sårbare grupper gis et særlig vern mot politiets maktbruk. Anbefalingene bygger på en grunntanke om at systematisk registrering og tverretattlig kompetansedeling, sammen med ny forskning, skal samle relevant kunnskap og danne grunnlaget for videre læring og utvikling. Økt kompetanse og ny kunnskap skal bidra til nyansert maktmiddelbruk, i et så lavt omfang som mulig, men uten at det går på bekostning av politiets evne til å beskytte borgerne. Anbefalingene skal videre bidra til å opprettholde og befeste publikums høye tillit til norsk politi.

Etter utvalgets vurdering vil de foreslåtte tiltakene i all hovedsak kunne håndteres innenfor sektorenes eksisterende budsjettammer, med enkelte unntak.

11.2 Valg av bevæpningsmodell

Utvalgets flertall anbefaler å innføre permanent bevæpning av politiet i Norge. Mindretallet anbefaler derimot å videreføre dagens modell. Se flertallets og mindretallets vurderinger i kapittel 9.2 og 9.3. Etter utvalgets samlede vurdering vil innføring av generell bevæpning ikke medføre økonomiske merkostnader av betydning. Som nevnt i kapittel 5.12 og 10.5, er utvalget av den oppfatning at dagens politiutdanning og vedlikeholdstrening tilfører innsatspersonellet tilstrekkelig kompetanse, og at det er ikke behov for å bevilge midler eller fatte andre tiltak for å forbedre denne. Dette gjelder også dersom politiet skulle være permanent bevæpnet. Siden ordensstyrken allerede har personlig våpen og verneutstyr, utløser heller ikke permanent bevæpning nevneverdige merkostnader. Etter utvalgets vurdering vil heller ikke videreføringen av dagens bevæpningsmodell innebære merkostnader eller andre administrative konsekvenser, utover de konsekvenser som knytter seg til de øvrige tiltakene som anbefales av utvalget.

11.3 Etableringen av et «maktmiddelråd»

Anbefalingen om å etablere et maktmiddelråd, som beskrevet i kapittel 10.8, er utvalgets mest kostnadskrevenne forslag. Utvalget har valgt å komme med overordnede anbefalinger om hvilken kompetanse maktmiddelrådet bør ha, samt om hvordan rådet bør være sammensatt. Utvalget har imidlertid valgt å være tilbakeholdne med å gi detaljerte føringer, noe som også gjør det vanskelig å beregne økonomiske og administrative konsekvenser, på grunn av uvisshet om eventuell dimensjonering, medlemssammensetning, stillingsbrøker og møtefrekvens. Utvalget ser for seg et sekretariat bestående av to heltidsansatte medlemmer, og et råd bestående av fem til syv medlemmer, med én utpekt rådsleder. Møtefrekvens vil avhenge av rådets kompetanse og oppgaveportefølje, og det er derfor vanskelig å si noe konkret om dette. Det kan for eksempel tenkes en løsning hvor rådsleder har et engasjement med en stillingsbrøk på 0,5, og at de øvrige rådsmedlemmene har en tilsvarende brøk på 0,2. Etter utvalgets syn bør rådet bestå av representanter fra forskjellige aktører, se omtale i kapittel 10.8, noe som gjør at rådsmedlemmene i utgangspunktet bare bør engasjeres på deltid. Det må også antas at det må budsjetteres med noe reising, primært for å legge til rette for deltakelse i rådet for aktører fra hele landet. Sekretariatet må imidlertid lokaliseres på et fast sted, gjerne knyttet til et allerede eksisterende organ, for eksempel Politihøgskolen.

Dersom rådet gis ansvar for evalueringer og utredninger som i dag gjennomføres av andre organer, som midlertidig sammensatte utvalg og faggrupper, kan det ventes at rådet vil kunne ha en avlastende effekt på budsjettposter som i dag ligger til andre offentlige virksomheter. Som det fremgår av kapittel 10.8, er utvalget av den oppfatning at et maktmiddelråd kan tilføre politiet og samfunnet en merverdi, blant annet ved sin tillitsskapende effekt. Utvalget ser det ikke som usannsynlig at god bruk av maktmiddelrådet på sikt kan bidra til andre ressursbesparelser.

11.4 Andre tiltak

I kapittel 10 anbefaler utvalget andre tiltak vedrørende politiets maktmiddelbruk. Etter utvalgets vurdering kan samtlige av tiltakene, utenom etableringen av et maktmiddelråd, gjennomføres uten vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

I kapittel 10.2 anbefaler utvalget å endre politiloven § 6 for å fremheve hensynet til barnets beste. Det rettslige grunnlaget er allerede utredet av Norges institusjon for menneskerettigheter, samt omtalt i denne rapporten, se kapittel 4.4.2. Utvalget har imidlertid forståelse for at det fortsatt vil være behov for departementet å gjøre et ytterligere utredningsarbeid før forslag fremmes for Stortinget. Dette er riktignok merarbeid som kan gjøres innenfor dagens budsjettammer.

I kapittel 10.3 anbefaler utvalget en overordnet gjennomgang av regelverket om politiets maktmiddelbruk, samt utredning av om det bør foretas endringer i dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner. Begge deler kan etter utvalgets syn gjøres innenfor dagens budsjettammer.

I kapittel 10.4 anbefaler utvalget at det skal foretas en ny vurdering av spyttbeskytter som maktmiddel etter at den helsefaglige vurderingen foreligger. Dersom spyttbeskytter fortsatt skal brukes, bør det gis nye regler i instruksverket om slik bruk, som setter en høy terskel. Etter utvalgets syn er det ingen grunn til å tro at tiltaket vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, annet enn at dagens praksis eventuelt må korrigeres.

I kapittel 10.5 anbefaler utvalget at Politihøgskolen skal vurdere om det er plass i politiutdanningen til økt fokus på håndteringen av barn og sårbare grupper, mer scenariobasert trening i håndteringen av barn og sårbare grupper, økt antall timer i skytesimulator, og om elementer fra MAP-programmet, som omtalt i kapittel 7.18, kan tas inn i politiutdanningen. Politihøgskolens vurderinger i seg selv vil ikke få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Dersom forslagene følges opp, vil de kunne få enkelte administrative konsekvenser, blant annet ved at ressursene på Politihøgskolen må omprioriteres noe. Utvalget har i utgangspunktet vurdert det dithen at det ikke er behov for innkjøp av flere simulatorer. Utvalget er imidlertid åpne for dette, eller innkjøp av annet relevant utstyr til den scenariobaserte treningen, dersom Politihøgskolen mener dette er nødvendig.

I kapittel 10.6 anbefaler utvalget at Politihøgskolen vurderer om det er rom for økt fokus på håndteringen av barn og sårbare grupper i vedlikeholdstreningen, samt om det i større grad bør trenes på scenariobasert håndtering av barn og sårbare grupper, og om elementer fra MAP-programmet bør tas inn i vedlikeholdstreningen. Etter utvalgets vurdering vil ikke tiltakene få økonomiske og administrative konsekvenser av betydning.

I kapittel 10.7 anbefaler utvalget en rekke konkrete tiltak for å forbedre registreringen og rapporteringen av politiets maktmiddelbruk. Etter utvalgets vurdering kan dette i stor grad gjøres ved å videreutvikle ordningene som allerede eksisterer i dag. Utvalget er positive til den nye applikasjonen, og mener at arbeidet med denne kan videreføres. Utvalget har ikke fått opplyst at det er behov for bevilgning av midler eller andre tiltak for at registreringen og rapporteringen skal bli så god som utvalget ønsker. Utarbeidelse av årsrapport vil medføre noe merarbeid for Politidirektoratet, men etter utvalgets syn kan dette gjøres innenfor gjeldende budsjettammer.

I kapittel 10.9 anbefaler utvalget flere konkrete tiltak for å styrke samarbeidet mellom politi og psykiatri. Dette er tiltak som har til hensikt å bedre samhandlingen mellom etatene, samt å bidra til bedre tverretattlig læring. Etter utvalgets syn kan de foreslåtte tiltakene gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer. Tiltakene vil kunne få enkelte administrative konsekvenser. Dette gjelder kanskje særlig opprettelsen av et fast forum for kompetanseoverføring mellom helsevesenet og politiet i hvert politidistrikt, og etableringen av lokale samarbeidsrutiner. Begge deler vil innebære at enkelte ressurser i distriktene må omprioriteres.

I kapittel 10.10 anbefaler utvalget at Justis- og beredskapsdepartementet og/eller Politidirektoratet sørger for at det forskes på flere konkrete tema knyttet til politiets maktmiddelbruk og bevæpning. Utvalget er positiv til at det bevilges nye midler til dette, men mener også at dette er tema som kan prioriteres innenfor dagens budsjettammer.

Litteraturliste

12.1 Rettskilder

12.1.1 Lover

Lov 17. mai 1814, Kongeriket Norges Grunnlov.

Lov 13. mars 1936 om politiet.

Lov 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven).

Lov 4. august 1995 om politiet (politiloven).

Lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 2. juli 1999 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).

Lov 20. mai 2005 om straff (straffeloven).

12.1.2 Internasjonale konvensjoner

Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller, inntatt som vedlegg til Lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

FNs konvensjon om barnets rettigheter med protokoller, inntatt som vedlegg til Lov 21. mai 1999, Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

FN konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), bl.a. tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-mangfold/likestilling-og-inkludering/konvensjoner/fn-konvensjonen-om-rettar-til-menneske-med-nedsett-funksjonsevne-crpd/id2426271/>, lastet ned 21.09.22.

12.1.3 Forskrifter

Forskrift 28. juni 1985 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen).

Forskrift 25. november 2005 om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet.

Forskrift 16. desember 2011 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern m.m. (psykisk helsevernforskriften).

12.1.4 Instrukser

Instruks 22. juni 1990, Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).

Instruks 21. desember 2009, Instruks for tvangsmessig stansing av kjøretøy.

Instruks 2. juli 2015, Våpeninstruks for politiet (Våpeninstruksen).

Instruks 6. desember 2017, Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet.

Instruks 18. september 2018, Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet – prøveordning.

Instruks 9. november 2018, Instruks om bruk av politiets arrester (arrestinstruks).

Instruks 17. desember 2021, Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet.

12.1.5 Rundskriv

Rundskriv 21. mai 1991, Politiets bruk av såkalt halsgrep ved pågripelser o.l.

Rundskriv 22. januar 1992, Bruk av halsgrep i nødvergesituasjoner.

Rundskriv 26. juni 2007, Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter.

Rundskriv 2012/007 IS-5/2012, Helsetjenestens og politiets ansvar for psykisk syke – oppgaver og samarbeid.

Rundskriv 28. juni 2021, PBS II: Politidirektoratets beslutning om bevæpning for et begrenset tidsrom – retningslinjer.

12.1.6 Forarbeider

Ot.prp.nr.22 (1994–1995), Om lov om politiet (politiloven).

Dokument 16 (2011–2012), Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011.

Innst. 186 S (2013–2014), Innstilling fra kontroll og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.

Prop. 61 LS (2014–2015), Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).

Prop. 147 L (2015–2016), Endringer i psykisk helsevernloven mv. (økt selvbestemmelse og rettssikkerhet).

Prop. 107 L (2017–2016), Endringer i politiloven (midlertidig bevæpning).

Prop. 70 L (2017–2018), Endringer i politiloven mv. (tidsbegrenset bevæpning ved sårbare objekter – punktbevæpning).

Prop. 105 L (2018–2019), Endringer i politiloven mv. (bevæpnet patruljering mellom sårbare objekter).

12.1.7 Delegasjonsvedtak

Delegasjonsvedtak 16. november 2000, Delegering av myndighet til Politidirektoratet etter politiloven § 14, § 16 tredje ledd, § 20 tredje ledd, § 22 annet ledd, § 23 og § 29.

12.1.8 Rettsavgjørelser

Rt.2003 s.984.

Rt.2008 s.686.

Rt.2012 s.1985.

12.1.9 Rettsavgjørelser fra internasjonale domstoler

Case of Tali v. Estonia (66393/10), 13. februar 2014.

Case of Khlaifia and others v. Italy (16483/12, 1. September 2015.

Case of Zherdev v. Ukraine (34015/107), 27. April 2017.

Case of Aggerholm v. Denmark (45439/18), 15. September 2020.

12.1.10 Andre internasjonale rettskilder

Generelle kommentarer fra FNs barnekomité, tilgjengelig på regjeringen.

no ([https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomite/id573909/#:~:text=FNs%20barnekomite%C3%A9%20utgir%20generelle%20kommentarer,er%20utgitt%20etter%20%C3%A5r%202005](https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/generelle-kommentarer-fra-fns-barnekomite/id573909/#:~:text=FNs%20barnekomite%C3%A9%20utgir%20generelle%20kommentarer,er%20utgitt%20etter%20%C3%A5r%202005, lastet ned 21.09.2022), lastet ned 21.09.2022).

United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing-reglene), 29. November 1985.

United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana-reglene, 14. Desember 1990.

Commission recommendation 27. november 2013 2013/C 378/02, on procedural safeguards for vulnerable persons suspected or accused in criminal proceedings.

Brottsbalk (1962:700).

Polislag (1984:387).

Kungörelse (1969:84) om användande av Skjutvapen i polistjänesten (SkunG).

Bekendtgørelse af lov om politiets virksomhed (Politiloven) LBK nr 1270 af 29/11/2019.

12.2 Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 42 (2004–2005), Politiets rolle og oppgaver.

Meld. St. 29 (2019–2020), Politimeldingen – et politi for fremtiden.

12.3 Norges offentlige utredninger (NOU)

NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet

NOU 1987: 27 Politiets rolle og oppgaver i samfunnet

NOU 2017: 12 Svikt og svik – Gjennomgang av saker hvor barn har vært utsatt for vold, seksuelle overgrep og omsorgssvikt.

NOU 2017:9 Politi og bevæpning

12.4 Kilder utgitt av politiet

Kripos (2022), Nasjonal drapsoversikt 2021, drap i Norge i perioden 2011–2021.

Politiets utlendingsenhet (2019), Trygg, sikker og forsvarlig, barnefaglig veileder for politiet i asylsaker.

Politidirektoratet (2017), Politiet mot 2025, POD-publikasjon 2017/08.

Politidirektoratet (2020), PBS I, Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap, POD-publikasjon 2020/02.

Politidirektoratet (2020), I forkant av kriminaliteten, forebygging som politiets hovedstrategi (2021–2025), POD-publikasjon 2020/10.

Politidirektoratet (2021), Brev til Barneombudet om politiets tvangsbruk overfor barn – regulering og klageordning – svar til Barneombudet: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/behov-for-bedre-regulering-av-politiets-tvangsbruk-overfor-mindreareige>, lastet ned 27.09.22.

Politidirektoratet (2021), Elektrosjokkvåpen fagrapport og evaluering.

Politidirektoratet (2021), Politiets kompetanse og kunnskapsstrategi 2021–2025.

Politidirektoratet (2022), Statistikknotat om politiets trussel om bruk av skytevåpen og bruk av skytevåpen 2009–2021.

Politidirektoratet (2022), Politiets årsrapport 2021.

Politidirektoratet (2022), STRASAK-rapporten 2021, anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling.

Politidirektoratet (2022), Politiets trusselvurdering for 2022.

Politidirektoratet (2022), Resultater politiets responstid 2021.

Politiets sikkerhetstjeneste (2022), Nasjonal trusselvurdering 2022.

Politiets sikkerhetstjeneste 2022, Ny skala for beskrivelse av terrortrusselen og oppdatert vurdering av trusselbildet, <https://www.pst.no/alle-artikler/pressemeldinger/ny-skala-for-beskrivelse-av-terrortrusselen-og-oppdatert-trusselvurdering/>, lastet ned 17.10.2022.

12.5 Andre kilder

Ander, M., Eriksson, M., Ghazinour, M., Hansson, J., Padyab, M., & Stjerna Doohan, I. (2020). *Elchockvapen som hjelpemiddel ved polisiära ingripanden: En vetenskaplig utvärdering av Polismyndighetens försöksverksamhet med elchockvapen 2018–2019*. Umeå universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-171981>

Ariel, B., et al. (2019). «The «Less-Than-Lethal Weapons Effect»—Introducing TASERS to Routine Police Operations in England and Wales: A Randomized Controlled Trial.» *Criminal Justice and Behavior* **46**(2): 280–300.

Baker, D. and C. Pillinger (2020). «These people are vulnerable, they aren't criminals': Mental health, the use of force and deaths after police contact in England.» *Police Journal* **93**(1): 65–81.

- Barland, B., Høivik, J., Myhrer, T., Thomassen, G. (2017), «Som før, men tryggere», politiets vurdering av 14. måneders midlertidig bevæpning. Oslo: Politihøgskolen 2017.
- Barneombudet (2020), Brev til Justis- og beredskapsdepartementet om behov for bedre regulering av tvangsbruk overfor mindreårige. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/behov-for-bedre-regulering-av-politiets-tvangsbruk-overfor-mindrearige>, lastet ned 27.09.22.
- Bertilsson, J., et al. (2017). «Use of pepper spray in policing: retrospective study of situational characteristics and implications for violent situations.» *Police Practice & Research* **18**(4): 391–406.
- Birk Haller, M., et al. (2020). «Experiencing police violence and insults: narratives from ethnic minority men in Denmark.» *Nordic Journal of Criminology* **21**(2): 170–185.
- Bjørberg, K. (2021). *Å skyte eller ikke skyte?* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. Bergen Open Research Archive. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2728482>
- Boucht, J. (2019), Polisens användning av våld. Uppsala: LustusFörlag AB.
- Bramnes, J. G. (2022), Folkehelse rapporten, rusmiddellidelser i Norge. <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/rusmiddellidelser/?term=&h=1>, lastet ned 28.09.22.
- Bredahl, K. (2018). *Skytetreningen til politiet. Overgang fra gammelt til nytt skytetreningprogram* [Masteroppgave, Norges Arktiske Universitet]. UiT Munin Open Research Archive. <https://munin.uit.no/handle/10037/13603>
- College of Policing (2022), APP (authorised professional practice) Armed policing. <https://www.college.police.uk/app/armed-policing>, lastet ned 27.09.22.
- College of Policing (2022), APP (authorised professional practice) Mental health. <https://www.college.police.uk/app/mental-health>, lastet ned 27.09.22.
- College of Policing (2020), Officer and Staff Safety Review, College of Policing, National Police Chiefs' Council.
- Dalgaard-Nielsen, A., Eriksen, J. R., Ishaq, B., Hansen, M. L., Ravndal, J. A., Ilum og J., Renå, H. (2019), Evalueringen av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019, Oslo.
- Dalheim, T. (2020). *TEAM, En studie av effekten ved å samlokalisere mannskapene ved utrykningsenheten i Oslo i mindre grupper* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. UiS Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2728476>
- DFØ (2021), DFØ-rapport 2021:1 Evaluering av nærpelitireformen, statusrapport 2020.
- Dymond, A. (2020a). «Taser, Taser! Exploring factors associated with police use of Taser in England and Wales.» *Policing and Society* **30**(4): 396–411.
- Dymond, A. (2020b). «Towards a socio-technical understanding of discretion: a case study of Taser and police use of force.» *Policing & Society* **30**(9): 998–1012.
- Europol (2022), EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT), <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>, lastet ned 21.09.2022.

- Farmer, C. and R. Evans (2021). «Do Police need guns? The nexus between routinely armed police and safety.» *International Journal of Human Rights* **25**(6): 1070–1088.
- Folk og Forsvar (2022), Leksikon, CBRN. <https://folkogforsvar.no/leksikon/cbrn/>, lastet ned 28.09.22.
- Gundersen, T. E. (2020). *Politiets håndtering av uforutsette skarpe oppdrag. 'Hvordan har politiets evne til å håndtere skarpe oppdrag på taktisk nivå endret seg siden 22. juli-angrepene 2011?'* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. UiS Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2670804>
- Hansson, J., Inzunza, M., Doohan, I. S. (2021), *The Norwegian police's use of conducted energy weapons – a scientific evaluation of the CEW trial 2019–2020*, Umeå Universitet.
- Heieren, B., Meløy, I. (2018), Terror og bevæpning – hvilken modell for bevæpning er mest hensiktsmessig for å håndtere dagens terrortrussel?, Master of Management, Security management and cultural understanding, terrorism and counter-terrorism, MAN 51271.
- Helsedirektoratet (2021), Tjenester i psykisk helsevern og TSB 2020, Samdata Spesialhelsetjenesten.
- Helsedirektoratet (2022), oversikt over tvangslinnleggelser i psykisk helsevern for voksne, <https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/psykisk-helse-for-voksne/tvangsinnleggelser-i-psykisk-helsevern-for-voksne#:~:text=I%202021%20var%20det%208,antallet%20var%20p%C3%A5%208%20682>, lastet ned 21.09.22022.
- Helsedirektoratet (2020), Samdata Spesialisthelsetjenesten, døgnplasser i det psykiske helsevernet.
- Helse Bergen (2021), Samarbeidsrutiner mellom Politiet, Bergen kommune og Helse Bergen, Divisjon psykisk helsevern om personer som trenger tverrfaglig tilnærming utover etablerte hjelpetilbud.
- Hendy, R. (2021). Effectiveness and efficiency: Oslo police officers' perspectives of the necessity and utility of temporarily routinely arming in response to a terrorist threat. *Policing and Society*, *31*(6), 672–686. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.761806>
- Henriksen, S. V., & Kruke, B. I. (2020a). The Force Continuum: Prevalence and Characteristics of Police Use of Coercive Force. *Nordic Journal of Studies in Policing*, *7*(1), 5–22. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-7045-2020-01-02>.
- Henriksen, S. V., & Kruke, B. I. (2020b). Norwegian Police Use of Firearms: Critical Decision-Making in Stressful and Dynamic Contexts. *7*. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-7045-2020-02-03>
- Henriksen, S.V., Brenden, T., Hoel, L., Kruke, B.I., Myhrer, T. (2022), Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021.
- Henstock, D. and B. Ariel (2017). «Testing the effects of police body-worn cameras on use of force during arrests: A randomised controlled trial in a large British police force.» *European Journal of Criminology* **14**(6): 720–750.
- HMICFRS (2021), Disproportionate use of police powers – A spotlight on stop and search and the use of force. <https://www.justiceinspectores.gov.uk/hmicfrs/publications/disproportionate-use-of-police-powers-a-spotlight-on-stop-and-search-and-the-use-of-force/>, lastet ned 27.09.22.

Home Office (2021), Official Statistics, Police use of force statistics, England and Wales: April 2020 to March 2021. <https://www.gov.uk/government/statistics/police-use-of-force-statistics-england-and-wales-april-2020-to-march-2021/police-use-of-force-statistics-england-and-wales-april-2020-to-march-2021>, lastet ned 27.09.22.

IOPC (2021), Review of IOPC cases involving the use of Taser 2015–2020. <https://www.policeconduct.gov.uk/review-iopc-cases-involving-use-taser-2015-2020>, lastet ned 27.09.22.

Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet (2016), Nasjonal strategi for CBRNE-beredskap.

Justis- og beredskapsdepartementet (2021), Brev til Barneombudet om gjennomgang av reglene for politiets tvangsbruk mot mindreårige. <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/brev-til-myndighetene/behov-for-bedre-regulering-av-politiets-tvangsbruk-overfor-mindrearige>, lastet ned 27.09.22.

Justis- og beredskapsdepartementet (2022), Brev til Sivilombudet om Sivilombudets besøk til Oslo politidistrikt. <https://www.sivilombudet.no/besoksrapporter/besok-til-oslo-sentralarrest-2/#filer>, lastet ned 28.09.22.

Juul Pedersen, A., Nielsen, J., Kammersgaard, T., Hald, C. Ø., & Møller, K. (2017). Danske politibetjentes perspektiver på peberspray som magtmiddel. *Nordisk politiforskning*, 89–107. <https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2017-01-07>

Kantar public (2022), Politiets innbyggerundersøkelse 2021.

Kessing, D. G. A. & V. (2016). Politiets brug af peberspray. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, 103(3). <https://doi.org/10.7146/ntfk.v103i3.97878>

Kierulf, A. (2015), *Norsk Lovkommentar til Kongeringet Norges Grunnlov*, tilgjengelig med abonnement på <https://www.rechtsdata.no/norsk-lovkommentar/>, lastet ned 21.09.2022. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Klepp, A. (2018). *Hvorfor bevæpne politiet generelt? En retorisk analyse av den offentlige samfunnsdebatten* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. UiS Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2565673>.

Lagestad, P., (2008), Politiets bruk av fysisk makt. 298–314, *Nordisk tidsskrift for Kriminalvidenskab*.

Lohne Lie, A., og Lagestad, P. (2007). *Arrestasjonsteknikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lohne Lie, A., og Lagestad, P. (2011). *Arrestasjonsteknikk*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Løvgren, M., Høgestøl, A. og Kotsdam, A. (2022), Nasjonal trygghetsundersøkelse 2020, NOVA-rapport 2/22. Oslo: NOVA, OsloMet.

Nettavisen (2021), POD: Oppdragsmengden knyttet til psykiatrien er en utfordring for politiet i Hele Norge, <https://www.nettavisen.no/nyheter/pod-oppdragsmengden-knyttet-til-psykiatrien-er-en-utfordring-for-politiet-i-hele-norge/s/12-95-3424192946>, lastet ned 21.09.2022.

Norges institusjon for menneskerettigheter (2021), Innspill – behov for utredning av mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige, 4. mars 2021. <https://www.nhri.no/2021/innspill-behov-for-utredning-av-mer-presis-regulering-av-politiets-maktbruk-overfor-mindrearige/>, lastet ned 27.09.22.

Oslo universitetssykehus (2022), Årlig melding 2021 fra Nasjonal koordineringsenhet for dom til tvungent psykisk helsevern.

Ousdal, S. (2018). *'Vådeskudd er unødvendig-det finnes ingen unnskyldning.'* Eller gjør det det? [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. UiS Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2508157>.

Petersson, U., Bertilsson, J., Fredriksson, P., Magnusson, M., & Fransson, P.-A. (2017). «Police officer involved shootings – retrospective study of situational characteristics.» *Police Practice & Research* **18**(3): 306–321.

Polisen (2022), Polismyndighetens användning av särskilda hjälpmedel för våldsanvändning, Statistikredovisning fram till 31 december 2021, Nationella operativa avdelningen, Utvecklingscentrum Stockholm.

Politihøgskolen (2022), Programplan Bachelor – Politiutdanning 2021–2022, tilgjengelig på <https://www.politihogskolen.no/for-studenter/regelverk-innholdet-bachelor-politiutdanning/innholdet-bachelor-politiutdanning/>, lastet ned 21.09.2022.

Politihøgskolen (2022), Temaliste for innsatspersonell kategori 3, 4 og PST i kat. 4.

Politihøgskolen (2022), Evaluering av PSTs og politiets håndtering i tilknytning til Kongsberg-hendelsen 13. oktober 2021.

Regjeringen.no, Ekspertutvalg om tvang, <https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/styrer-rad-og-utvalg/ekspertutvalg-om-tvang/id2911600/>, lastet ned 21.09.22.

Rigspolitiet (2021), Årsrapport politiets magtanvendelse 2020, <https://politi.dk/da/statistik/politiets-brug-af-magtmidler>, lastet ned 27.09.22.

Rikander, H. (2017). «The Use of Electroshock Weapons by the Finnish Police in 2016.» *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* **104**(2): 119–152.

Sandberg, K. (2016), Barnets beste i lovgivningen – Betenkning til Barnevoldsutvalget, 2016. <https://www.jus.uio.no/forskning/omrader/verdi/publikasjoner/barnets-beste-i-lovgivningen.html>, lastet ned 27.09.22.

Sandham, D. og Todnem, M. (2016). *Midlertidig bevæpnet* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. UiS Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2415049>

Sandvik, T. og Kostveit, O. S. (2017). *Når hetta går av – En studie av hvordan innsatspersonell i politiet håndterer tvetydighet i krisesituasjoner* [Masteroppgave, Universitetet i Sørøst-Norge]. USN Open Archive. <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/handle/11250/2493144>

Sellevåg, S.R., Bergh, A., Bruvoll, J.A., Høibråten, S., Jacobsen, H.L., Strand, M., Barland, B. (2021), Samfunnsutvikling frem mot 2030 – utfordringer for politiet, PST og påtalemyndigheten.

SIFER (2019), MAP – Møte med aggresjonsproblematikk. <https://sifer.no/map/>, lastet ned 27.09.22.

SIFER (2021), MAP – Møte med aggresjonsproblematikk, tiltaksplan – 2021–2022. <https://sifer.no/map/>, lastet ned 27.09.22.

Sivilombudet (2021), Besøksrapport – Barn i arrest, besøk til Oslo politidistrikt og begrenset undersøkelse av landets politidistrikter 11. – 12. mai 2021. <https://www.sivilombudet.no/aktuelt/rapport-fra-sivilombudet-om-barn-i-arrest/>, lastet ned 27.09.22.

Sivilombudet (2022), Brev til Justis- og beredskapsdepartementet om oppfølging av Sivilombudets funn om barn i politiarrest – behov for nasjonale tiltak. <https://www.sivilombudet.no/besoksrappporter/besok-til-oslo-sentralarrest-2/#filer>, lastet ned 28.09.22.

Solstad, T. (2021). *Øvelse gjør mester? – Maktpyramide og trening i politiet* [Masteroppgave, Norges Arktiske Universitet]. UiT Munin Open Research Archive. <https://munin.uit.no/handle/10037/22674>

Spesialenheten for politisaker (2021), Årsrapport 2021.

Spesialenheten for politisaker (2020), Påtalevedtak SAK NR 121755525 513/19–123, etterforskning av ansatte i politiet for å ha skutt X 5. august 2019 på Jaren.

Spesialenheten for politisaker (2021), Påtalevedtak SAK NR 12176170 600/20–123, etterforskning av ansatte i Sør-Øst politidistrikt for å ha skutt X 22. september 2020 på Bolkesjø.

Spesialenheten for politisaker (2021), Påtalevedtak SAK NR 13468325 O 825/20–123 og SAK NR 13468429, etterforskning av ansatte ved Vest politidistrikt for den 21. desember 2020 å ha skutt X i Ibsensgate 51 i Bergen.

Spesialenheten for politisaker (2022), Påtalevedtak SAK NR 13468748 640/21–123, etterforskning av ansatte ved Oslo politidistrikt for å ha skutt og drept X i Thereses Gate, 9. november 2021.

Spesialenheten for politisaker (2022), Påtalevedtak SAK NR 13468674 525/21–123, etterforskning av ansatte ved Øst politidistrikt for å ha skutt og drept X 28. august 2021 i Sarpsborg.

SSB (2022), Statistikkbanken, anmeldte lovbrudd og ofre. <https://www.ssb.no/statbank/table/08484/>, lastet ned 29.09.22.

Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten (2021), Hva kan vi lære etter et drap begått i psykotisk tilstand – helsehjelp og samfunnsvern for pasienter med psykose og økt voldsrisiko. Rapport 5-2021. <https://ukom.no/rapporter/hva-kan-vi-laere-etter-et-drap-begatt-i-psykotisk-tilstand/sammendrag>, lastet ned 27.09.22.

Tesli, M. S. m.fl (2021), Folkehelse rapporten, psykiske lidelser hos voksne, Folkehelseinstituttet, <https://www.fhi.no/nettpub/hin/psykisk-helse/psykiske-lidelser-voksne/?term=&h=1>, lastet ned 21.09.2022.

Thomassen, G., Skjevraak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2019), Alltid våpen i tjenesten? Politiets holdning til bevæpning. Oslo: Politihøgskolen 2019.

Thomassen, G., Skjevraak, P.E., Strype, J., Barland, B., Myhrer, T. (2020), Med eller uten våpen? Innbyggernes holdninger til rutinemessig bevæpning av politiet. Oslo: Politihøgskolen, 2020.

Waaraas, T. M. (2019). *Kan personlighet og kontekst påvirke prestasjon i en skytesimulator?* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. Bergen Open Research Archive. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/20429>

Yesberg, J. A., et al. (2021). «An experimental study of responses to armed police in Great Britain.» *Journal of Experimental Criminology* **17**(1).

Åsbu, T. E. (2014). *Når øvelse blir virkelighet: nyutdannede politibetjenter i bevæpnede oppdrag* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger]. UiS Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/221392>

Utgitt av: Ekspertutvalg om politiets bruk av maktmidler, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet

Bestilling av publikasjoner: www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjoner er også tilgjengelige på: www.regjeringen.no

Publikasjonskode: G-0452 B

Design: Konsis Grafisk

Trykk: Departementets sikkerhets- og serviceorganisasjon 11/2022 Opplag: 50