

Høyringsnotat

Politiavdelinga

Dato: 5. juli 2024

Saknr: 24/4515

Høyringsfrist: 6. september 2024

Forslag til endring i politiet sin våpeninstruks – klargjering av vilkåra for å fyre av varselskot

1 Innhaldet i og bakgrunnen for høyringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i dette høyringsnotatet ei endring i forskrift 2. juli 2015 nr. 1088 - våpeninstruks for politiet (våpeninstruksen).

Forslaget går ut på at klargjere terskelen for høve til å fyre av varselskot.

Etter våpeninstruksen § 4-2 andre ledd bokstav a skal politiet ved bruk av skytevåpen, viss det er tid og taktisk forsvarleg, først fyre av varselskot. Det følgjer vidare av bokstav a andre punktum at varselskot berre kan fyrast av når vilkåra for «rettet skudd» etter våpeninstruksen § 4-3 er oppfylt. Forslaget går ut på å gjere det klart at varselskot kan fyrast av dersom vilkåra for bruk av skytevåpen er oppfylt, utan at det er naudsynt at vilkåra for retta skot er oppfylt. Endringsforslaget er meint å gjere det klart at terskelen for å kunne fyre av varselskot etter omstenda vil vere lågare enn terskelen for å fyre av skot retta mot ein person. Det er etter departementet si vurdering snakk om ei språkleg klargjering som ikkje tar sikte på å endre nokon av tersklane.

Forslaget følgjer opp ei oppmoding frå Politidirektoratet til departementet. Direktoratet meiner ordlyden i våpeninstruksen § 4-2 andre ledd bokstav a er uklar, og viser til at det lenge har vore diskutert korleis føresegna skal tolkast. Som bakgrunn for oppmodinga viser direktoratet både til ein rapport frå Politihogskulen frå 2023 om politiets bruk av varselskot og til utsegn frå Spesialeininga.

Rapporten frå Politihogskulen viser at både erfaring frå undervisning og utsegn frå polititenestepersonar i operativ teneste tyder på at føresegna om varselskot i stor utstrekning tolkast slik at varselskot berre kan fyrast av dersom det også er naudsynt å avfyre skot retta mot person – omtala som retta skot. Ei slik oppfatning kan ifølgje rapporten føre til at varselskot ikkje fyrast av i situasjonar der eit slikt skot i utgangspunktet kunne ha løyst oppdraget. Politiet sin bruk av skytevåpen får da eit større skade- og dødspotensiale. Politihogskolen legg til grunn at terskelen for å fyre av varselskot må vere lågare enn terskelen for å fyre av retta skot, og anbefaler at våpeninstruksen endrast.

Politidirektoratet viser også til at Spesialeininga for politisaker dei siste åra har behandla enkelte saker om avfyring av varselskot. Spesialeininga viser til at vilkåret i våpeninstruksen for avfyring av varselskot er det same som for retta skot. I enkelte situasjonar vil dette kunne medføre at politiet ventar for lenge med å fyre

av varselskot, slik at en kritisk naudverjesituasjon kan oppstå. Eininga viser til at varselskot kan vere eigna til å stanse eit pågåande angrep tidleg og redusere risikoen for tenestepersonane, og at terskelen for å fyre av eit slikt skot derfor ikkje bør vere den same som for retta skot.

Politidirektoratet har, i påvente av at ordlyden i instruksjonen eventuelt endrast, i brev 22. mai 2024 informert politidistrikta og andre politiorgan om korleis våpeninstruksjonen si føresegn om varselskot etter direktoratet sitt syn skal tolkast. Direktoratet legg til grunn at føresegna ikkje kan tolkast etter sin ordlyd, men at den må tolkast slik at varselskot kan fyrast av når vilkåra etter våpeninstruksjonen § 4-3 for bruk av skytevåpen er oppfylte.

2 Gjeldande rett

2.1 Grunnlova og menneskerettane

Grunnlova set overordna skrankar for politiet sin maktbruk. Det følgjer av § 93 første ledd at kvart menneske har rett til liv. Av siste ledd i grunnlovsføresegna følgjer at dei statlege styresmaktene skal verne retten til liv.

Retten til liv følgjer også av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 2. EMK er gjort til norsk lov og gitt forrang ved eventuell motstrid med anna lovgiving, jf. menneskerettslova §§ 2 og 3. Å ta eit liv er ikkje i strid med EMK artikkel 2 når dette skjer som følgje av bruk av makt som ikkje går lenger enn absolutt naudsynt, blant anna for å forsvare ein person mot vald, jf. EMK artikkel 2 nr. 2 bokstav a.

Den europeiske menneskerettsdomstolen har i sin praksis lagt vekt på at varselskot bør fyrast av før det rettast skot mot gjerningsperson. Dette går mellom anna fram i avgjerd 27. oktober 2009 *Kallis og Androulla Panayi mot Turkey*, no. 45388/99, der domstolen i avsnitt 62 uttalar at «[i]t is the opinion of the Court that opening of fire should, whenever possible, be preceded by warning shots».

2.2 Politilova og våpeninstruksjonen

Lov 4. august 1995 nr. 98 om politiet (politilova) inneheld mellom anna regler om korleis polititjenesta skal utførast og kva inngrep som kan gjerast for å nå måla. Politiet sin maktbruk er i hovudsak regulert i § 6. Av andre ledd følgjer at politiet ikkje skal ta i bruk sterkare middel utan at svakare middel er vurdert å ville vere utilstrekkelege eller ueigna, eller har vist seg å vere fåfengde. Dei midla som vert nytta må i tillegg vere «nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig». Av § 6 siste ledd følgjer at politiet berre kan bruke makt så langt det er naudsynt og forsvarleg.

Politilova § 6 b angir dei grunnleggande materielle vilkåra for bruk av skytevåpen, og speglar vilkåra for bruk av potensielt dødeleg makt som følgjer av EMK art. 2 nr. 2. Etter føresegna får skytevåpen, til skilnad frå kva som gjeld for anna maktmiddelbruk etter politilova § 6, berre brukast om det er «absolutt nødvendig». I tillegg er det oppstilt som vilkår at «lempligere midler forgjeves har vært forsøkt» eller «åpenbart ikke vil føre frem». Vidare slås det i § 6 b fast at skytevåpen kan brukast i to ulike tilfelle: Bokstav a regulerer situasjonar der tenestepersonen sjølv eller andre vert trua med eller utsett for ei grov valdshandling eller anna integritetskrenking, og bruken av skytevåpen må vere

naudsynt for å hindre tap av menneskeliv eller alvorleg personskade. Etter bokstav b kan skytevåpen i visse tilfelle brukast der det «anses påkrevd å pågripe eller stanse» ein person. Desse vilkåra for bruk av skytevåpen er gjentatt i våpeninstruksen § 4-3 første ledd.

I instruksen § 4-1 er det reglar om leiing og ansvar, og det følgjer av siste ledd at politiet ved bruk av våpen har plikt til å søke å minimere skadeverknadene.

Våpeninstruksen § 4-2 regulerer framgangsmåten for bruk av våpen. Av første ledd følgjer at politiet før bruk av våpen, når omstenda tillèt det, mellom anna tydeleg skal varsle gjerningspersonen om at våpen vil bli brukt. Politiet skal også vurdere kva farar og ulemper bruk av våpen kan utsette utanforståande for, og skal tydeleg varsle også omgjevnadene om at våpen vil bli brukt.

Andre ledd inneheld enkelte særreglar for bruk av skytevåpen. Ved bruk av slike 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.»

I innstilling¹ datert 13. september 2013 *Ny våpeninstruks for politiet* frå arbeidsgruppa som vurderte behovet for endringar i våpenforskrifta, er det på side 117 uttalt at sjølv om politiet i situasjonar der dei kan fyre av varselskot er i toppen av maktmiddelpyramiden, skal det også på dette nivået vere ei trinnvis eskalering i maktmiddelbruken. Om dette heiter det på side 118:

I maktmiddelpyramiden faller derfor både ”varselskudd” og ”rettet skudd” innanfor i gruppen ”bruk av skytevåpen”, og både de generelle vilkårene (nødvendighet, siste utvei mv.) og de spesielle (nødverge, pågripelse mv.), er de samme. Når disse vilkårene er oppfylt, følgjer det imidlertid av minstemiddelprinsippet at så lenge det er tid og taktisk forsvarlig, skal man først bruke skytevåpenet til ”å skremme” gjerningspersonen til overgivelse, før det benyttes til fysisk å immobilisere eller uskadeliggjøre vedkommende. I denne sammenhengen er det imidlertid grunn til å minne om at det vil avhenge av en rekke forhold når politiet er kommet til ”siste utvei” og det er absolutt nødvendig å gjøre bruk av skytevåpen. Grensen kan inntre forskjellig for varselskudd og rettet skudd.

3 Regelverket i andre land

3.1 Sverige

Det svenske politiet sitt heimelsgrunnlag for bruk av makt finn ein i polislagen (1984:387) 10 §. Politiet sin rett til å fyre av skytevåpen er regulert i Kungörelse (1969:84) om polisens användning av skjutvapen 7 §. Andre ledd lyder slik:

«Innan skott avlossas, skall polismannen ge tydlig varning genom tillrop, om sådan varning ej är otjänlig. Om skjutvapen måste användas, skall polismannen, när omständigheterna ej tvingar till annat, först avlossa varningsskott.»

¹ [Ny våpeninstruks for politiet \(regjeringen.no\)](http://regjeringen.no)

Ved skotløysing mot ein person skal politiet etter tredje ledd etterstreve å ufarleggjere personen berre inntil vidare.

3.2 Danmark

I Danmark er politiloven av 29. november 2019 §§ 14-21 og bekendtgørelse nr. 978 av 21. september 2004 om politiets anvendelse af visse magtmidler m.v. heimelsgrunnlaget for politiet sin maktbruk. Av politiloven § 17 stk. 2 følger det at

«Før politiet afgiver skud, der indebærer risiko for skade på person, skal det så vidt muligt først ved advarselsråb og dernæst ved varselskud tilkendes gives vedkommende, at politiet har til hensigt at skyde, hvis ikke politiets påbud efterkommes. Det skal endvidere så vidt muligt sikres, at vedkommende har mulighed for at efterkomme påbuddet.»

Bekendtgørelsen § 6 presiserer at varselskot skal fyrast av slik at skotet i situasjonen ikkje utgjer ein nærliggande fare for andre, og det skal derfor som utgangspunkt rettast opp i lufta.

3.3 Finland

I Finland utgjer polislagen av 22. juli 2011 nr. 872 heimelsgrunnlaget for politiet sin bruk av makt. Bruken av skytevåpen er regulert i 2. kap. 19 §. Det er definert tre former for bruk av skytevåpen i andre ledd av føresegna:

«Med användning av skjutvapen avses varning för användning av ett skjutvapen som avses i 2 § i skjutvapenlagen, hot om användning av skjutvapen och avlossande av skott. Det betraktas inte som användning av skjutvapen att ta fram och osäkra ett skjutvapen.»

I lova brukast ikkje omgrepet varselskot. Politiet må kunne kontrollere eitkvart skot som fyrast av, derfor talast det i Finland om at kvart skot skal vere «riktat». Eit slikt skot kan skytast for å få same verknad som eit varselskot.

4 Departementet si vurdering

Departementet foreslår som nemnt i innleiinga å endre våpeninstruksen § 4-2 andre ledd bokstav a for å gjere det tydeleg at det er tilstrekkeleg at dei grunnleggande materielle vilkåra for bruk av skytevåpen etter § 4-3 er oppfylt for at politiet skal kunne fyre av varselskot, og at det ikkje er naudsynt at også vilkåra for retta skot er oppfylt. Departementet ser at gjeldande ordlyd kan tolkast slik at terskelen for å fyre av varselskot og å fyre av skot retta mot personar er den same.

Som det er gjort greie for ovanfor skal politiet etter våpeninstruksen § 4-2, før skot fyrast av, tydeleg varsle om at våpen vil bli brukt, så lenge omstenda tillèt det, sjå første ledd. Om skytevåpen skal brukast skal politiet dessutan «hvis det er tid og taktisk forsvarlig, først avfyre varselskudd», og slikt skot kan berre fyrast av «når vilkårene for rettet skudd etter § 4-3 er oppfylt», jf. andre ledd bokstav a.

Omgrepet retta skot er ikkje definert i våpeninstruksen eller politilova. Ei mogleg forståing av ordlyden er at skotets retning må vere kontrollert, slik forståinga er av den finske reguleringa. Informasjonen departementet har mottatt frå Politidirektoratet, Politihøgskolen og Spesialeininga viser derimot at det er ei

utbreidd oppfatning blant polititjenestepersonell at varselskot berre kan fyrast av når vilkåra for å rette skot mot personar er oppfylt.

Etter departementet si vurdering vil ei slik forståing kunne føre til at ikkje alle trinna i maktmiddelpyramiden vert utnytta. Skytevåpen er det mest kraftfulle og farlegaste maktmiddelet politiet kan bruke, og skal berre nyttast når det er absolutt naudsynt fordi andre midlar lågare i maktpyramiden har vist seg å vere utilstrekkelege eller ikkje vil vere formålstenlege. Også når vilkåra for bruk av skytevåpen er oppfylt, vil det følgje av minstemiddelprinsippet og prinsippet om å avgrense skadeverknadene at politiet skal velje den mildaste effektive forma for bruk av slikt våpen.

I rapporten frå Politihøgskolen er konsekvensane av å tolke føresegna slik at varselskot berre kan fyrast av når vilkåra for å rette skot mot personar er oppfylt, beskrivne slik (side 20):

En konsekvens av operative polititjenestepersoners forståelse av hjemmelen for varselskudd, er at tjenestepersonene venter i det lengste med å avfyre et varselskudd da vilkårene for å skyte varselskudd oppfattes som likestilt med vilkårene for å skyte rettet skudd. Det er vanskelig å forstå hva lovgiver mente dagens regelverk skulle oppnå når det etter sigende er like strengt å skyte varselskudd som et rettet skudd. Tjenestepersonene kan lett havne i en situasjon hvor de stadig håper gjerningspersonen vil overgi seg, for å slippe å avfyre varselskudd og bruke skytevåpen mot gjerningspersonen. Da kan situasjonen utvikle seg fra kontroll til et angrep hvor rettet skudd må avfyras for å få unngå alvorlig skade eller død.

Departementet er einig med Politihøgskolen i at lågare terskel for å fyre av eit varselskot enn retta skot kan vere viktig for ei god oppdragsløysing. Regelverket bør vere tydeleg på at det må vere absolutt naudsynt å fyre av varselskot, men ikkje absolutt naudsynt å følgje opp med retta skot. Hensikten med å fyre av eit varselskot er at dette skal ha ein avskrekkande effekt som fører til at gjerningspersonen overgir seg eller gir opp. Eit slikt utfall er sjølvsagt langt å føretrekkje framfor å stanse ein person med eit skot som er retta mot vedkommande.

Det vil etter endringa framleis vere slik at varselskot er å rekne som bruk av skytevåpen, og vilkåra for bruk av skytevåpen må vere oppfylte før slikt skot kan fyrast av.

Departementet understrekar at også det å fyre av eit varselskot i større eller mindre grad kan ha innverknad på eller vere farleg, både for den varselet er meint for og andre i nærleiken. Skotet kan også potensielt eskalere ein allereie stressa situasjon. I rapporten frå Politihøgskolen er det på side 17 peika på fire moglege negative effektar av eit varselskot:

1. at gjerningspersonen, etter at politiet avfyrer varselskudd, vil skyte mot politiet eller andre
2. at et varselsskudd blir misforstått av andre tjenestepersoner som tror at det skytes rettet skudd
3. at målbehandling blir mer krevende fordi gjerningspersonen emosjonelle og kognitive tilstand forverres som følge av økt stressnivå
4. rikosjetter/ gjennomskyting

Ved den konkrete vurderinga, som må gjerast der og da, må sannsynlege verknader av varselskotet også vurderast konkret. Omsynet til omgivnadene vil

vere spesielt sentralt. Feil plassering av eit varselskot kan føre til at rikosjetten treffer og skader eller i verste fall drep gjerningspersonen eller andre. Varselskotet må derfor fyrast av i ei så ufarleg retning som mogleg, jf. våpeninstruksen § 4-2 andre ledd bokstav a om at varselskotet skal rettast slik at personskade ikkje oppstår. Forslaget her endrar sjølvstakt ikkje på dette.

5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Endringa vil ikkje ha økonomiske eller administrative konsekvensar.

6 Forslag til endringar i våpeninstruksen

Departementet foreslår følgande endring i forskrift 2. juli 2015 nr. 1088 - våpeninstruks for politiet:

§ 4-2 andre ledd bokstav a. skal lyde:

hvis det er tid og taktisk forsvarlig, først fyre av varselskudd. Varselskuddet kan bare fyre avfyres når vilkårene for *bruk av skytevåpen* etter § 4-3 er oppfylt, og skal rettes slik at personskade ikke oppstår,