

Handleplikten ved farlige politioperasjoner

1. Begreper og avgrensinger.....	1
1.1. Begreper.....	1
1.2. Avgrensninger	2
2. Den rettslige forankringen.....	3
2.1. Menneskerettslig forankring.....	3
2.2. Politiets handleplikt i norsk rett.....	3
2.3. Lydighetsplikten	4
2.4. Retten til å nekte å utføre farlige oppdrag.	5
3. Generelt om plikten til å utføre farlig arbeid.....	6
4. Hvem foretar forsvarlighetsvurderingen ved farlige politioperasjoner?	8
5. Sentrale momenter i innsatsledelsens skjønnsmessige forsvarlighetsvurdering.	10
5.1. Risikonivå og innsatsplikt	10
5.2. Forsvarlighetsvurderingen	11
5.2.1. Forutsetningene	11
5.2.2. Det sentrale hensyn	11
5.2.3. De tilgjengelige mannskapsressurser	12
6. Avslutning	12

1. Begreper og avgrensinger

1.1. Begreper

Ved behandling av handleplikten ved farlige politioperasjoner har begrepene ”handleplikt” og ”lydighetsplikt” en tendens til å blandes sammen eller behandles som synonyme. Selv om det i gitte situasjoner er en klar sammenheng mellom pliktene, er de likevel prinsipielt sett forskjellige.

”*Handleplikten*” er den plikt politiet som etat, den aktuelle politienhet eller i ytterste fall den enkelte polititjenesteperson, har til å handle for å avverge eller begrense fare

eller skade. ”*Lydighetsplikten*” er den plikt som en undergitt polititjenesteperson har til å følge og utføre de ordrer som blir gitt av en foresatt eller en annen med ordremyndighet. I en gitt situasjon kan politiets handleplikt bli oppfylt gjennom at en leder gir de polititjenestepersoner som befinner seg nærmest, en ordre om å engasjere seg på en nærmere angitt måte. Denne ordre utløser da en lydighetsplikt for tjenestepersonene.

Når begrepene har en tendens til å bli blandet sammen, har dette dels sammenheng med at i farlige situasjoner, vil en ordre gjerne gå ut på at tjenestepersonen skal handle. Vel så viktig er det sannsynligvis at både handleplikten og lydighetsplikten i faresituasjoner kan begrenses av den samme norm. Det er verken adgang til å utføre eller beordre utført tjenesteoperasjoner som innebærer fare for liv eller helse som overstiger en gitt forsvarlighetsnorm.

1.2. Avgrensninger

I utredningen her behandles kun spørsmålet om handleplikten for innsatspersonellet i en gitt situasjon. Spørsmålet om eventuelle sanksjoner knyttet til at det handles eller ikke handles, drøftes ikke, dvs. hva som skal til for at tjenestepersonenes atferd kan straffes eller møtes med oppsigelse eller disiplinærreaksjoner. I forlengelsen av dette behandles heller ikke om, og eventuelt når det kan være grunnlag for å vurdere ansvar for de som skulle ha sørget for at ressurs- og kompetansesituasjonen var bedre. Det er selvsagt viktig å sette dette i fokus i etplanleggings- og -læringsperspektiv, men i den akutte situasjon hvor det skal avgjøres om og hvordan det skal handles, må avgjørelsene treffes på bakgrunn av de ressurser og den kompetanse som er tilgjengelig. At det på dette tidspunkt brukes tid og krefter på at situasjonen burde vært bedre, hjelper ingen.

Fremstillingen vil bli konsentrert om tilfeller der det farlige oppdraget er foranlediget av pågående voldelige kriminell atferd fra en eller flere personer, slik som bl.a. ved ”skyting pågår”.¹

¹ Jf. Politiets beredskapssystem del II (PBS II) av 1.2.2008 pkt. 5.1. ”Skarpe oppdrag” side 47.

2. Den rettslige forankringen

2.1. Menneskerettslig forankring

Når spørsmålet om handleplikt for politiet i farlige operasjoner oppstår, er det gjerne knyttet til situasjoner hvor noen utøver eller truer med å utøve dødelig eller potensielt dødelig vold mot en eller flere andre. I slike situasjoner aktualiseres i eklatant grad Statens positive plikt til å beskytte borgernes liv, jf. bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon² (EMK) art. 2(1), jf. § 1. Først og fremst består denne plikten i å ha en tilpasset lovgivning og et effektivt håndhevingsapparat, jf. Erik Møse: *Menneskerettigheter* side 193. Men som Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) uttrykte i saken *Osman mot Storbritannia* i 1998

“... Article 2 of the Convention may also imply in certain well-defined circumstances a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual.”

Forutsetningen for at en slik plikt oppstår er at

“... that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk.”

Det er likevel begrenset hva som kan utledes og forankes i denne positive forpliktelse etter EMK art. 2. For det første vises det til hva som er rimelig å kreve i situasjonen. Dertil kommer at de tjenestepersoner som skal settes inn i den reddende operasjonen, er beskyttet av den samme bestemmelse. Og som *Crawshaw, Cullen and Williamson* uttrykker det i *Human Rights and Policing* (2.ed.) side 119-120:

“It is almost inevitable that defects in training, equipment, planning and command and control of police operations have led to loss of police lives. Deficiencies in these areas provide at least prima facie grounds for seeking remedy or redress through a human rights treaty body.”

Rettslig sett er vi tilbake ved utgangspunktet, nemlig hvor stor risiko krever vi at polititjenestepersonene tar for å komme dem hvis liv og helbred er truet, til unnsetning.

2.2. Politiets handleplikt i norsk rett

Det er ingen tvil om at om at politiet har en handleplikt når menneskers liv eller helbred er i fare som følge av kriminelle handlinger, ulykker eller naturkatastrofer. Men i motsetning til hva som er tilfeller både for lydighetsplikten (jf. 2.3.), og for

² Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4.11.1950.

bestemmelsen om farlig arbeid som modifierer handleplikten og lydighetsplikten (jf. 2.4.), er handleplikten kommet noe forutsetningsvis og fragmentert til uttrykk.

Etter politiloven³ § 2 nr. 1, 3 og 4 skal politiet bl.a. ”beskytte person”, ”stans kriminal virksomhet” og ”yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner”. Når det spesifikt gjelder ulykkes- og katastrofesituasjoner bestemmer politiloven § 27, 3. ledd, 1. punktum at det ”... tilligger [...] politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade.” En plikt som også er inntatt i politiinstruksen⁴ § 12-2, 2. ledd.

Også i politiinstruksen for øvrig er det flere bestemmelser som fastsetter eller forutsetter er handleplikt for politiet. Instruksens § 8-3 bestemmer bl.a. at under tjenestegjøring på offentlig sted skal politiet ha sin oppmerksomhet rettet mot alt som utsetter allmennheten for fare, og hvis situasjonen tilsier det, straks gripe inn med nødvendige forholdsregler i form av vakt, avsperring e.l. Og en polititjenesteperson som oppdager eller blir gjort kjent med brann, pålegges i instruksen § 8-4, 2. ledd å gjøre det han kan for å redde liv eller yte annen hjelp til tilskadekomne. Når en polititjenesteperson ankommer åstedet for en straffbar handling følger det av instruksens § 10-3, 1. ledd at vedkommende først pålegges å ”hjelp eller besørge hjelp til personer som har kommet til skade, og ellers sette i verk det som er mulig for å hindre at andre blir skadet.

Som man vil se er handleplikten klare fastsatt i brann-, ulykkes og katastrofetilfellene. Årsaken er trolig at dette er situasjoner hvor det er størst behov for å fastsette at *også* politiet har en plikt, fordi det i disse situasjonene er like nærliggende å tenke på handleplikten for andre offentlige etater som brannvesenet, helsevesenet og Sivilforsvaret. At man ikke har en tilsvarende klar regulering av politiets handleplikt når menneskers liv eller helse er i fare p.g.a. pågående voldelig kriminell atferd, er trolig først og fremst et uttrykk for at plikten er åpenbar og at politiet er alene om den.

2.3. Lydighetsplikten

Den enkelte tjenestepersons lydighetsplikt er fastsatt i politiinstruksen § 6-1, 2. ledd, 1. pkt., som lyder:

En politimann plikter å adlyde ordre fra en foresatt med mindre ordren klart antas ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten.

³ Lov 4.8. 1995 nr. 53 om politiet

⁴ Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22.6.1990 nr. 3963.

Politiinstruksen suppleres på dette punkt av Ordreinstruks for politiet⁵ som har som formål å redegjøre for kommandolinjene i politiets tjenstlige ordninger og tilhørende organisasjonsplaner. Ordreinstruksen fastsetter også lederens rett og plikt til å treffe beslutninger og gi bindende påbud – ordrer – til undergitte enheter innenfor lov, forskrift, reglement og stillingsinstrukser.

Lydighetsplikten i politiet er en direkte konsekvens av at etaten er organisert som et hierarkisk system med kommandomyndighet og klare underordningsforhold.⁶ Plikten gjelder imidlertid ikke ordre som ”klart antas ulovlig”. I denne begrensningen er det mest nærliggende å tenke på ordrer som er ulovlige i forhold til omgivelsene. Det kan være i forhold til publikum, for eksempel i form av at tjenstepersonen beordres til å foreta innbrudd for å lete etter en gjenstand i et tilfelle hvor vilkårene for hemmelig ransaking helt åpenbart ikke er tilstede. Ulovligheten kan også ha retning innad, for eksempel om tjenstepersonen beordres til å skrive en uriktig rapport.

For problemstillingen som er gjenstand for denne uredning, er det imidlertid en tredje type ”ulovlige” ordrer som er aktuell: Nemlig hvor noen beordres til en tjenstehandling som er farligere enn det vedkommende er forpliktet til å utføre. Lydighetsplikten i politiet er streng, og dette er også kommet til uttrykk i politiinstruksens § 6-1, 2. ledd, som bare gjør det rettmessig å nekte å etterkomme ordre når den *klart* antas ulovlig. Fremstillingen nedenfor vil vise at normen som begrenser plikten til å utføre ordrer som innebærer fare for liv eller helse, er relativ, skjønnsmessig og må baseres på en totalvurdering av en rekke forhold. Det vil derfor bare være overfor de ekstremt uskjønnsomme ordrer at en tjensteperson kan legge til grunn at ”ordren klart antas ulovlig” fordi det beordres utført tjensteoppdrag som setter hans eller hennes egen sikkerhet i fare.

2.4. Retten til å nekte å utføre farlige oppdrag.

Det finnes i lovgivningen ingen bestemmelse som generelt hjemler retten til å nekte å utføre arbeid som setter liv eller helse i fare. Derimot har arbeidsmiljøloven (aml)⁷ § 2-3, 2. ledd bokstav c en bestemmelse om at:

”Arbeidstaker skal avbryte arbeidet dersom arbeidstaker mener at det ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse.”

⁵ Fastsett av Politidirektoratet 11.5.2010, jf. Rundskriv 2010/005.

⁶ Jf. Auglend, Mæland og Røsandhaug: Politirett (2.utg) side 353.

⁷ Lov 17.6.2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v.

Bestemmelsen pålegger arbeidstakeren en plikt til å avbryte arbeid som vedkommende mener kan medføre fare for liv eller helse. Siktemålet med bestemmelsen er at arbeidsgiver eller den han har bemyndiget skal varsles og ta standpunkt til om det er foresvarlig å la arbeidet fortsette.⁸ Den aktuelle plikten ble først fastsatt i 1977 og bestemmelsen er identisk med arbeidsmiljøloven av 1977 § 16 nr.1, 4. ledd. Retten til å nekte å utføre arbeid som kan medføre helsefare, er basert på ulovfestet rett, og har blitt ansett som så selvsagt at det ikke har vært ansett nødvendig å lovfeste den. Jf. uttalelsen i Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1989 side 329, hvor det på side 335-36 heter:

”Bestemmelsen i § 16 nr 1 fjerde ledd gjelder arbeidstakers plikt til å avbryte arbeidet når dette medfører fare for hans eller andres liv eller helse. Forsettlig eller uaktsom tilsidesettelse av denne plikt medfører straffansvar etter loven § 86. Arbeidstakerens rett til å nekte å utføre et arbeid som medfører helsefare er ikke lovfestet. Denne rett ble antatt å være så vidt klart anerkjent i norsk arbeidsliv at dette ble ansett overflødig, jfr. Ot. prp. nr 3 (1975-76) side 110 spalte 2. Ordlyden i § 16 nr 1 fjerde ledd er derfor ikke uten videre avgjørende når innholdet av arbeidstakers nektelsesrett skal fastlegges. Den ulovfestede adgang til å nekte må, ved siden av en vurdering av hvilke plikter som kan følge av arbeidsforholdet, antas å bygge på de synspunkter som mer generelt gjelder når det skal avgjøres om en ellers rettsstridig handling kan anses rettmessig, herunder nødrettsbetraktninger.

Reglene om rett til å nekte og plikt til å nekte, må imidlertid sees i sammenheng. Retten til å nekte må under enhver omstendighet gå like langt som plikten.”

Når den ulovfestede retten til å nekte arbeid som kan innebære fare for liv og helse minst går like langt som plikten, kan bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-3, 2.ledd bokstav c, umiddelbart og ureflektert grunnlag for to slutninger: At arbeidsgiver – herunder politiledelsen - ikke har adgang til å iverksette arbeidsoperasjoner som innebærer en slik risiko, og at den enkelte tjenesteperson har en subjektiv forankret rett til å nekte å utføre et slikt oppdrag. Fremstillingen nedenfor vil vise at det ikke er grunnlag for noen av disse slutninger.

3. Generelt om plikten til å utføre farlig arbeid

Utgangspunktet er at bestemmelsen i aml. § 2-3, 2. ledd bokstav c om plikten til å avbryte arbeid som antas farlig for liv og helse, og den ulovfestede retten til å nekte slikt arbeid, begrenser arbeidsgivers styringsrett, og dermed også arbeidstagerens lydighetsplikt. Selv om ordlyden tyder på at nektingsretten er en absolutt og subjektiv

⁸ Se Jan Fougner og Lars Holo: Arbeidsmiljøloven – Kommentartutgave (2.opplag 2008) side 137.

rett, viser både teori⁹ og praksis¹⁰ at det i stor utstrekning dreier seg både om en relativ og objektiv forankret rettighet.

Plikten til å utføre arbeid som kan innebære fare for liv eller helbred er relativ i to sammenhenger. For det første varierer plikten med hvilket yrke. Høyesterett uttrykker det slik av avgjørelsen i Rt. 1989 side 329, på side 336:

Tross lovens ordlyd og uttrykksmåten i lovens forarbeider når det gjelder den ulovfestede nektelsesrett, kan ikke enhver helsefare gi grunnlag for å nekte å utføre arbeidet. Det er på det rene at det i en rekke yrker kreves at arbeidstakeren i enkelte situasjoner må utsette seg for en ikke ubetydelig fare. I den offentlige sektor kan ved siden av politiet nevnes brannvesen, fengselsvesen og psykiatrisk sykepleie. En risiko som ligger innenfor det som følger av ansettelsen, gir ikke arbeidstakeren rett til å nekte å utføre arbeidet.

Men også innenfor de yrker som krever at arbeidstageren utsetter seg for fare, vil størrelsen av den risiko som må aksepteres variere med "hvilke interesser som skal ivaretas ved arbeidstakerens innsats".¹¹ Ved en politiinnsats som settes inn for å redde andres liv eller helse, kan det legges opp til og må aksepteres en større risiko for mannskapene, enn om målet er å redde endog betydelige materielle verdier.

Om normens objektive karakter uttalte Høyesterett i avgjørelsen fra 1989¹² "at det etter en objektiv vurdering må foreligge en fare som ut fra arbeidsforholdet og omstendighetene for øvrig overskrider det arbeidstakeren må finne seg i". Hvilken risiko den enkelte polititjenesteperson i situasjonen selv mener han eller hun er forpliktet til å utsette seg for, er derfor i utgangspunktet uten betydning for ledelses styringsrett og tjenestepersonenes lydighetsplikt.¹³ Hva som i en konkret situasjon faller innenfor den fare tjenestepersonen ut fra sin stilling må akseptere, vil som oftest måtte bero på en sammensatt og vanskelig vurdering. Den objektive side viser seg ved

⁹ Se bl.a. Fougner og Lars Holo: Arbeidsmiljøloven – Kommentartutgave (2.opplag 2008) side 137-38, og Henning Jakhelln: Oversikt over arbeidsretten (4.utg.2006) side 264-265.

¹⁰ Rt. 1989 side 329.

¹¹ Rt. 1989 side 329, på side 336.

¹² Rt. 1989 side 329, på side 336.

¹³ Hvis det derimot blir aktuelt å ligge tjenestepersonen sanksjoner for ikke å ha etterkommet en ordre – et spørsmål som faller utenfor denne utredning, jf. pkt. 1.2. - kommer den subjektive side inn. Om dette uttalte Høyesterett i avgjørelsen fra 1989 på side 336: "I subjektiv henseende har reglene imidlertid et forskjellig innhold. En straffbar overtredelse av plikten vil, som alt nevnt, bare foreligge dersom arbeidstaker forsto eller burde forstå at det forelå en fare som angitt i bestemmelsen. For retten til å nekte blir det spørsmål om nektelsen kan anses rettmessig, selv om det objektive grunnlag mangler, når arbeidstaker tror at det foreligger en fare som ville gi ham rett til å nekte. Arbeidstakerens villfarelse kan skyldes at han tar feil med hensyn til hvilken fare han er forpliktet til å utsette seg for – en normvillfarelse – eller at han feilbedømmer den konkrete faresituasjon. Slik jeg ser det, vil en normvillfarelse bare i rene unntakstilfelle kunne medføre at nektelsen kan anses rettmessig, mens utgangspunktet ved den konkrete bedømmelse av faresituasjonen må være et alminnelig aktsomhetskrav."

at Høyesterett i avgjørelsen fra 1989 uttalte at denne vurdering ”i utgangspunktet må tilligge den overordnede å foreta”.¹⁴

Avgjørelsen fra 1989 avklarer også ytterligere et par punkter knyttet til handplikten og lydighetsplikten objektive forsvarlighetsstandard: At arbeidsgiveren har forsømt plikter etter arbeidsmiljøloven, gir ikke i seg selv rett til å nekte å utføre ordren, med mindre forsømmelsen gir seg utslag i en risikoøkning som gir rett til nektelse.¹⁵ Hvis risikoen ligger innen for det som anses forsvarlig, gir det heller ikke rett til å nekte utførelsen at risikoen ved bruk av relativt begrensede midler kunne reduseres ytterligere.¹⁶

Politiets handleplikt i krisesituasjoner, og som den enkelte tjenesteperson etter lydighetsplikten er forpliktet til å delta i, har etter dette to grenser:¹⁷

Aksjonen må ikke inneholde elementer som representerer en fare som ikke under noen omstendighet er akseptabel.

Og selv om aksjonen ikke overskrider denne grense må den ikke ut fra en bedømmelse av den konkrete situasjon anses klart uforsvarlig.

Hvordan handleplikten for politiet i en gitt situasjon kan og skal oppfylles, kan bare besvares gjennom en konkret og skjønnsmessig vurdering av alle relevante omstendigheter i det aktuelle tilfelle. I en generell utredning av spørsmålet gjenstår likevel to hovedspørsmål: Hvem er det i politiets operative organisasjon som treffer avgjørelsen om hvordan det skal handles? (Jf. pkt. 4.) Og hvilke momenter er det naturlig og riktig å ta i betraktning ved vurderingen. (Jf. pkt. 5.)

4. Hvem foretar forsvarlighetsvurderingen ved farlige politioperasjoner?

Som nevnt ovenfor legger Høyesterett i avgjørelsen fra 1989 til grunn at avgjørelsen av hvordan politiets innsats i en farlig situasjon skal gjennomføres, ”må tillegge den overordnede å foreta”. Hvem som er ”overordnede” sier avgjørelsen naturlig nok ikke noe om, og det uansett har det skjedd en betydelig endring og kvalitetsforbedring i

¹⁴ Side 336

¹⁵ Side 336

¹⁶ Side 337, hvor det heter: ”Selv om en bedret sikring kunne ha vært oppnådd ved å beordre ytterligere mannskaper fra Oslo, kan jeg ikke se at A kunne sette dette som vilkår for å etterkomme den ordre han fikk.”

¹⁷ Jf.Rt. 1989 s.329 på side 336-337.

ledelsen av politiets operative innsats siden slutten av 1980-tallet. For den type politiinnsats som er aktuell i denne utredning, vil organiseringen av fremgå av ”Politiets beredskapssystem del I” (PBS I) – Retningslinjer for politiets beredskap¹⁸, særlig sidene 123-125 og 146-150. Avhengig av hendelses størrelse og kompleksitet vil ledelsesnivåene være tre eller fire. For ”normale” hendelser vil nivåene være *politimester*, *operasjonsleder* (leder for politiets operasjonssentral) og *innsatsleder* (politistyrkens taktiske og koordinerende leder i felt). Er hendelsen av en slik art og størrelse av politidistriktets stab settes, vil det *stabs sjefen* komme inn som ledelsesnivå mellom operasjonsleder og politimester.

Etter mitt skjønn kan det ikke være aktuelt å legge avgjørelsen av hvordan politiet konkret skal løse sin handleplikt til andre enn innsatsleder (eller den som fungerer i innsatslederfunksjonen¹⁹). Innsatslederen er lederen i innsatsområdet og hans oppgave er:

”Innsatslederen skal lede, koordinere og kvalitetssikre håndteringen av akutte og planlagte hendelser på taktisk nivå. Han/hun er ansvarlig for at innsatsen koordineres i henhold til politiets overordnede prioriteringer og beslutninger.”²⁰

Dette støttes også av PBS II side 48 hvor det under skarpe aksjoner av type ”skyting pågår” bl.a. heter at

”... innsatsleder skal forsøke å benytte mannskaper med best mulig kompetanse i alle fremste linje under konfrontasjonen med gjerningspersonen(e).”

Dette samsvar også godt med det professor Henning Jakhelln 28.4.2003 anførte i en utredning til Direktoratet for brann og elsikkerhet angående ”Brannmannskapers innsatsplikt og plikten til å ivareta egen sikkerhet under redningsaksjoner m.v.”. På side 7 i utredningen sies det:

”Videre må utgangspunktet tas i at situasjonen under ne pågående redningsaksjon må vurderes fortløpende, og det må treffes beslutninger under strekt tidspress dersom situasjonen utvikler seg dramatisk. Den løpende vurdering av utviklingen, og dermed også av risikoen ved å fortsette redningsaksjonen, vil derfor måtte tas av *redningsledelsen* etter beste skjønn, ut fra det kjennskap redningsledelsen har til situasjonen til enhver tid.” (Min utheving)

Med de faglige kompetansekrav, tjenesteerfaring og lederegenskaper som stilles til de som skal inneha funksjonen som innsatsleder, vil de som politidistriktets ledere i innsatsområde, åpenbart fylle rollen som ”overordnet”. Samtidig vil de ha en slik nærhet til den konkrete situasjon som krever politiets innsats, at de ved selvsyn eller

¹⁸ Fastsatt av Politidirektoratet 1.7.2011, og som avløste en tidligere utgave fra 2007.

¹⁹ Jf. PBS I side 147 øverst.

²⁰ PBS I side 147

raskt og løpende kan skaffe tilgang informasjon om den faktiske situasjon, så langt det er mulig.

Med de avstander og den befolkningsstruktur som preger stor deler av Norge, kan det likevel lett forekomme at en øyeblikkelig aksjon må iverksettes uten at innsatsen kan ledes av noen formell innsatsleder. I så fall vil ledelsen på stedet forestås av den med høyest grad, evt. lengst ansiennitet i graden, jf. Politiets ordreinstruks § 9 og PBS I side 147. Dette vil selvsagt i betydelig grad påvirke de krav som kan stilles til hvordan politiet løser sin handleplikt, jf. særlig 5.2.3 nedenfor.

5. Sentrale momenter i innsatsledelsens skjønnsmessige forsvarlighetsvurdering.²¹

5.1. Risikonivå og innsatsplikt

Utredningen er først og fremst knyttet til tilfeller hvor politiets handling er påkrevd fordi menneskers liv eller helse er i fare p.g.a. pågående voldelig kriminalitet.

Typetilfeller er det som gjerne benevnes som ”skyting pågår”.²² Dette er en situasjon hvor relativiteten i kravet om at arbeidet ikke kan fortsette hvis det medfører fare for liv eller helse, jf. aml. § 2-3, 2. ledd bokstav c, når et slikt ytterpunkt at det langt på vei opphører. Arbeidsinnsatsen er knyttet til politiet, en etat som er forpliktet til å utsette seg for en ikke ubetydelig fare. Og det godet som skal reddes er av en slik art, og er utsatt for en slik umiddelbar fare, at det kreves at tjenestepersonene utsetter seg for den største risiko.

I denne sammenheng er det naturlig å stille spørsmål om innsatslederen kan kreve deltakelse fra alt innsatspersonell. Med andre ord, vil det å utsette seg for den store risiko som oppfyllelsen av handleplikten i disse tilfeller innebærer, ligge innenfor det det ordinære innsatspersonellet etter arbeidsforholdet – stillingen som politibetjent – må akseptere? Spørsmålet må temmelig klart besvares bekreftende. Det er i politietaten laget rutiner for såkalt ”øyeblikkelig aksjon” ved denne type hendelser. Alt personell om uteksamineres fra Politihøgskolen har fått opplæring i dette, og rutinene repeteres med jevne mellomrom i den vedlikeholdstrening som alt operativt mannskap

²¹ I dette punktet har jeg hentet mange av synspunktene fra professor Henning Jakhellns utredning til Direktoratet for brann og elsikkerhet av 28.4.2003 om Brannmannskapers innsatsplikt og plikten til å ivareta egen sikkerhet under redningsaksjoner m.v.

²² Jf. PBS II side 47.

årlig gjennomfører. Alt mannskap har også våpenopplæring og har tilgang til, og er gitt opplæring i bruk av verneutstyr. Med dette som bakteppe er umulig å argumentere for at faren overskrider hva det ordinære operative mannskap må finne seg i.

Men selv om innsatspersonellet må akseptere det høye risikonivået, er det et krav om at også denne innsatsen er planlagt og ledet forsvarlig.

5.2. Forsvarlighetsvurderingen

5.2.1. Forutsetningene

Forutsetningene for å kunne legge en forsvarlig plan for innsatsen er som regel dårlige. Det vil foreligge et tidspress, mangel på sikker og entydig informasjon, og den situasjon som det planlegges for vil normalt ikke være stabil, men i stadig endring.

For tiden som kan benyttes på planlegging, er det gitt føringer i PBS II side 47 hvor fremholdes at ved situasjoner av typen ”skyting pågår” må politiet ”raskets mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen”. Ofte vil i tillegg den informasjon som innsatslederen har tilgang til være ufullstendig og til dels motstridende. Vitner som har vært eller fremdeles er eksponert for trusselen, vil gjerne være i en slik psykisk tilstand at det påvirker deres observasjonsevne. Det har forekommet tilfeller hvor slike kilder har vært sikre på at det har vært flere gjerningspersoner, mens undersøkelser i ettertid med sikkerhet slår fast at det bare har vært én. Men den begrensede tid innsatsleder har til rådighet og uten mulighet for å få informasjon verifisert, må han eller hun ofte planlegge innsatsen ut fra et usikkert faktum. I mange tilfeller vil det også være slik at situasjonen på planleggingstidspunktet allerede kan ha endret seg når planen settes ut i livet, for eksempel fordi gjerningspersonen har forflyttet seg.

Disse forutsetningene innebærer at innsatsleder må gis et betydelig skjønnsmessig spillerom for hvordan politiets innsats gjennomføres og hvilke eventualiteter den tar hensyn til.

5.2.2. Det sentrale hensyn

Selv om politiets innsats må planlegges ut fra en rekke usikre faktorer, er det ett hensyn som både i forhold til de som skal reddes og i relasjon til mannskapenes sikkerhet, må være dominerende i forsvarlighetsvurderingen: Basert på den tilgjengelige informasjon og de tilgjengelige ressurser, jf. 5.2.3 nedenfor, må innsatsen planlegges med slike marginer at den har rimelige forutsetninger for å lykkes. En dumdristig plan som får et lykkelig utfall, har gjerne i ettertid en tendens til å bli møtt

med ”ureflekterte hurrarop”. Med et annet utfall anses den samme plan gjerne som ”klart uforsvarlig ut fra en bedømmelse av den konkrete situasjon”, for å bruke Høyesteretts ord fra avgjørelsen i 1989. Etter mitt skjønn vil det ikke være forsvarlig å basere innsatsen på en plan som i betydelig grad forutsetter at politiet har hellet med seg.

5.2.3. De tilgjengelige mannskapsressurser

Selv om alt operativt mannskap har fått trening i denne type øyeblikkelig aksjon og er forpliktet til å tre i aksjon, vil kompetansen og erfaringen til de tilgjengelige mannskaper kunne variere betydelig. Innsatspersonellet er delt i fem kategorier, og hvor kategori én er den som er best egnet og trent til å takle slike skarpe oppdrag. Kategori én utgjøres av Beredskapstroppen. Kategori tre er tjenestepersoner i politiets utrykningsenheter og de har vesentlig mer omfattende trening i slike situasjoner enn politiets ordinære operative styrke, som utgjør kategori fire. I tillegg til at trening og opplæring varierer mellom disse kategorier, er det også slik at de best egnede mannskaper alltid skal benyttes i skarpe oppdrag når det er tid til det. Dette innebærer at i og omkring Oslo vil det i stor grad være Beredskapstroppens tjenestemenn som løser slike oppdrag, mens det ut over landet gjerne er styrker fra politidistriktets utrykningsenhet. Disse grupper av tjenestepersoner vil derfor i tillegg til en mer, og til dels betydelig mer, omfattende trening og opplæring, også skaffer seg meget verdifull erfaring og samtrening. En erfaring som den ordinære operative styrken i kategori fire, ikke har. Dette blir en ulempe i situasjoner hvor politiets handleplikt krever en øyeblikkelig aksjon, og de mer erfarne tjenestepersoner p.g.a. tid, avstand, ferieavvikling el. ikke er tilgjengelige. Det sier seg selv at en innsats må planlegge helt annerledes om det kan spilles på et godt samtrent og erfarent lag fra politidistriktets utrykningsenhet, eller om innsatsen må baseres på ”tilfeldige” tjenestepersoner med varierende erfaring og begrenset samtrening. Med unntak av Oslo og de største byer for øvrig, er grunn til å tro at ved behovet for øyeblikkelig aksjon, vil sistnevnte situasjon være mer sannsynlig enn den første!

6. Avslutning

Det er hevet over tvil at politiet har en handleplikt når personers liv eller helbred er i fare ved pågående voldelige atferd fra andre. Arbeidsmiljølovens bestemmelser representerer ikke noe forbud mot tjenesteoppdrag med betydelig helserisiko for

innsatspersonellet. Utarbeidede planer, opplæring og trening i konseptet ”øyeblikkelig aksjon” viser at plikten til å delta i slike oppdrag ligger innenfor det som følger av tjenesteforholdet som politibetjent. Alt avhengig av variasjonene i kvaliteten på informasjonstilfanget, og kompetansen og erfaringen til den innsatsstyrke som er tilgjengelig, må innsatsledelsen innrømmes et betydelig skjønn vedrørende for hvor direkte og umiddelbart effektivt det er forsvarlig å løse handlingsplikten.