



Nordisk politiforskning
Årgang 2, Nr. 1-2015 s. 34–72
ISSN Online: 1894-8693

FAGFELLEVDERT

«... dø om så det gjelder»?

De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner

Tor-Geir Myhrer

Professor, forskningsavdelingen, Politihøgskolen, Oslo.

SUMMARY: POLICE OFFICERS DUTY TO ACT IN DANGEROUS POLICE OPERATIONS – LEGAL FRAMEWORK

The terrorist attack in Norway on 22. July 2011 actualizes many questions. One is to what extent the State to uphold the fundamental right to life in ECHR art. 2, can expect police officers to put their own lives at risk in order to protect the citizens. If it can be done without special danger or sacrifice, every citizen has a duty according to his ability to help any person whose life is in imminent danger. Can more be expected from the police? The more instantaneous and effective actions expected from the police, less protection will be given to the life of the police officers. It follows that protecting the life of the police officer may be detrimental to the protection of the public. Handling «shooting in progress»-incidents does not exceed what follows from being an employee in the police force. However, the duty to act is not a static commodity in the eyes of the ECHR art. 2. For the question of how directly and effectively and thus hazardous it will be prudent to apprehend the perpetrator, key factors will be the quality of the information in real time and the level of the training and experience of the available officers. More must be expected from the specialist police team than from a sole inexperienced officer. But the key standard will always be: The risk must be justifiable, meaning that the action taken by the police must have a reasonable possibility to succeed.

Key words

justifiable risk, right to life, «shooting in progress», information, training experience

1. INNLEDNING

Mange vil kjenne igjen sitatet i overskriften som andre strofe i tredje vers i salmen «Alltid freidig når du går».¹ Den handler i stor grad om den moralske plikten til å kjempe for og verne om det man har kjært.

Når mennesker befinner seg i fare på grunn av kriminelle handlinger, ulykker eller naturfenomener, har politiet en spesiell plikt til, alene eller sammen med

1. Salmen er opprinnelig skrevet av den danske dikter og prest Christian Richardt i 1867 til hans syngespill «Tornerose», men oppnådde særlig under og etter 2. verdenskrig en betydelig selvstendig popularitet både i Danmark og Norge, og er inntatt i den norske salmeboken som nr. 416.

andre etater å komme dem til unnsetning. Det er likevel ikke alltid en redningshandling blir iverksatt, og det er heller ikke alltid at den iverksatte redningshandlingen får det ønskede resultat. I slike tilfeller forekommer det at både politiet som sådan og de involverte tjenestepersoner i ettertid utsettes for kritikk for innsatsen eller den manglende innsats. Tjenestepersonene plages gjerne også av selvbekreidelse for ikke å ha lyktes med redningsaksjonen. Både bebreidelsen og selvbekreidelsen tar ofte utgangspunkt i den moralske plikten til å hjelpe. Ofte er bebreidelsen også ispedd betydelig grad av etterpåklokskap fordi den er basert på visshet om hva faren besto i, mens det på handlingstiden var betydelig usikkerhet om dette.

Denne artikkelen handler ikke om den moralske, men den rettslige plikten som politiets tjenestepersoner har til å handle når mennesker er i fare og trenger hjelp. Nettopp fordi vurderingene i ettertid har en tendens til å ta utgangspunkt i den moralske plikten basert på et avklart farebilde, er det viktig å fastlegge hva som er tjenestepersonens rettslige handleplikt i en ofte uavklart og uoversiktlig situasjon. Norsk politirett har i meget beskjeden grad befattet seg med denne problemstillingen.² Selv ikke i 22. juli-kommisjonens rapport, NOU 2012:14, hvor spørsmålet om handleplikten i en helt ekstrem situasjon sto sentralt, er det gjort noe forsøk på å avklare hvor langt handleplikten strekker seg.³ Jf. nærmere nedenfor i pkt. 5.

De moralske og juridiske normer vil nok gjerne øve en gjensidig påvirkning på hverandre. Klare rettslige rammer for tjenestepersonenes handleplikt som ligger fast over tid, vil derfor trolig også påvirke hva befolkningen og tjenestepersonene selv oppfatter som moralsk riktig.⁴ Når også straffeloven 2005 i § 287 viderefører en straffebestemmelse som pålegger borgerne en alminnelig handleplikt, har det trolig størst betydning for samfunnsmorale. Som det anføres i Andersen, Andenæs, & Andenæs (2008) side 130 er det liten grunn til å tro at straffebestemmelsen har noen preventiv virkning overfor de som i krisesituasjoner unnlater å hjelpe.

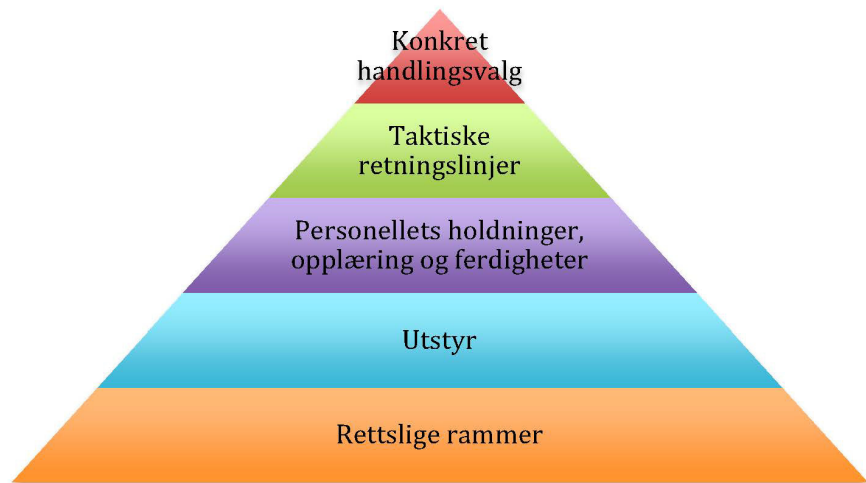
2. PLASSERING OG AVGRENSNING

2.1 De rettslige rammers betydning for oppgaveløsningen

Det er selvsagt ikke slik at det er jussen alene er bestemmende for hvordan politiet løser de farlige tjenesteoppdragene. Den er sannsynligvis heller ikke

2. Årsaken er nok at det har vært forholdsvis liten oppmerksomhet om selve handleplikten. Først etter flere tilfeller av «skyting pågår» / «pågående livstruende vold» i USA, Tyskland og Finland det første tiåret av 2000-tallet, kom spørsmålet på dagsordenen. For egen del befattet jeg meg med spørsmålet først høsten 2010 i forbindelse med et foredrag på «Politioperativ fagdag» på Politihøgskolen.
3. Dette til tross for at kommisjonen hadde tilgang til to juridiske utredninger om spørsmålet. En som kommisjonen selv hadde innhentet fra professor Henning Jakhelln, og min utredning til Politidirektoratets rapport om politiets håndtering av 22. juli-katastrofene.
4. I strafferetten snakker vi om de strafferettslige normers moralunderbyggende effekt, jf. M. Matningsdal, Rieber-Mohn, & Andenæs (2004) side 84.

den viktigste faktoren, men den mest grunnleggende. Jeg pleier å operere med fem hovedfaktorer, som figurativt kan fremstilles slik:



Selv om politiet i mange situasjoner har et betydelig skjønn knyttet til om de vil gripe inn og hvordan, er etaten likevel i utpreget grad regelstyrt. Det polisiære regelverkets påbud (plikter), forbud og tillatelser vil derfor i betydelig utstrekning være avgjørende og utgjøre fundamentet for hva politiets foretar seg.⁵

Når det er avklart hva lovgivningen tillater eller krever at politiet gjør, kan utstyret, særlig i farlige oppdrag, representere en begrensning for oppgaveløsningen. Dels kan det gjelde utstyr som politiet ikke (eller i meget begrenset grad) er oppsatt med, og dels kan det være alminnelig utstyr som tjenestepersonene der og da ikke har med seg. Det kan dreie seg om tilgang på egnet transportmiddel som pansrede kjøretøyer, båter og snøskutere, eller personlig verneutstyr som skuddsikker vest, eller redningsvest ved forsøk på redning av person som har falt i et elvestryk. Ulike former for våpen faller selvsagt også i denne gruppen. Med beslutningen om at alle patruljer som styres av operasjonssentralen, skal medbringe skytevåpen i fremskutt lagring,⁶ vil tilgang på dette i betydelig grad være løst. Men oppstår behovet for å treffe noe på 200 meters avstand, er det ikke gitt at et skarpskyttergevær umiddelbart er tilgjengelig.

Den neste, og sannsynligvis den viktigste faktoren, er det man med en fellesbetegnelse kan kalle den «menneskelige faktor», og omhandler kvaliteten på det personellet som skal løse oppdraget. Selv om utvelgelsen og utdanningen av tjenestepersonellet gjør dem ganske like, vil det likevel være ulike *holdninger* blant tjenestepersonene bl.a. knyttet til om og hvordan makt skal brukes,

5. Når politiet blir kritisert for at de ikke sørger for at aggressive tiggere eller prostituerte fjernes fra sterkt trafikkerte sentrumstørk, er årsaken bl.a. at lovgivningen innebærer klare begrensninger av hvor effektivt en slik oppgave kan løses.

6. Jf. Justis- og beredskapsdepartementets endringer av 3. september 2013 nr. 1049 med vedtak om endring bl.a. i § 5, 1. og 2. ledd i Våpeninstruks for politiet av 1. august 1989 nr. 4872.

viljen til å ville forhandle med kriminelle miljøer, og risikotaking. Slike ulikheter kan påvirke hvordan oppdrag løses.

Selv om vi i Norge har et enhetspoliti og hvor alle tjenestepersonene har den samme grunnutdanning, vil etter- og videreutdanningen etter hvert innebære at det er betydelig forskjell i personellets *opplæring og kompetanse*. For farlige, operative oppdrag er dette satt i system, idet tjenestepersonenes operative kompetansenivåer er delt inn i fem: Standardnivået betegnes som IP 4 og inneholder en årlig særskilt opplæring og øving på løsning av skarpe oppdrag på 48 timer i året, og er det nivået studentene ved Politihøgskolen holder ved uteksaminingen. IP 3 har en årlig trening på vel 100 timer, og utgjør politidistriktenes utrykningsenheter (UEH). IP 2 er det nivået som personellet ved Livvaktstyrken ved Politiets sikkerhetstjeneste og ved Den kongelige politiskorte holder. Oslo politidistrikts Beredskapstropp (Delta) utgjør personellet med nivået IP 1, og bruker ca. halvparten av tjenestetiden til å øve, dvs. ca. 900 timer i året.⁷ Det sier seg selv at hvordan farlige tjenesteoppdrag vil bli løst, i betydelig grad vil avhenge av om innsatsstyrken består av tjenestepersoner fra den ordinære operative styrken med IP 4-godkjenning eller om det er Beredskapstroppen som settes inn. I tillegg til at Beredskapstroppen har den mest omfattende opplæring i løsning av farlige oppdrag, vil tiden de kan trene og det antall oppdag de settes inn i, gjøre at kunnskapen er transformert til *ferdigheter* hvor riktig og hensiktsmessig tilnærming langt på vei ligger i ryggmargen. For tjenestepersoner med standard IP 4-opplæring, og kanskje også for tjenestepersoner på IP 3, er det ikke uten videre sikkert at de har fått anledning til å benytte kunnskapen i slik utstrekning at den er blitt en ferdighet.

For enkelte typer oppdrag har politietatens samlede erfaringer resultert i taktiske retningslinjer. Dette er bl.a. tilfelle for situasjoner med pågående livstruende vold (tidligere benevnt «skyting pågår»). De taktiske retningslinjene sier noe om hvordan det normalt er hensiktsmessig å gå fram, og i den grad retningslinjene følges, vil det for operasjoner med større mannskapsstyrker innebære at alle forholder seg til det samme taktiske rammeverket. Det er naturlig nok en stor gjensidig påvirkning mellom «den menneskelige faktor» og «taktiske retningslinjer». De ulike nivåer for IP-trening vil i stor grad bestå i å lære og trene på ulike taktiske retningslinjer.

Ingen farlige politioperasjoner vil være like. De involverte tjenestepersoner må derfor alltid foreta konkrete og situasjonsavhengig valg. Hvilke og hvor mange alternative løsninger som er aktuelle, vil selvsagt avhenge bl.a. av hvilket utstyr som er tilgjengelig og hvilken kompetanse og ferdigheter tjenestepersonene besitter.

Foranstående vil ha vist at de rettslige rammer sjelden vil utgjøre den viktigste faktor når man skal beskrive hvordan et farlig oppdrag kan bli løst, eller i ettertid forklare hvorfor det ble løst på den aktuelle måten. I en rettsstat utgjør dette

7. IP 5 er en restkategori med tilpasset opplæring.

likevel grunnmuren som alt annet hviler på. De rettslige rammer for den individuelle handleplikten er en viktig brikke i denne grunnmuren, og det er denne «brikken» som er gjenstand for behandling i denne artikkelen.

2.2 Avgrensninger

Selv om artikkelens undertittel angir at det er de rettslige rammer for den individuelle handleplikten for den enkelte tjensteperson som er temaet, er det likevel hensiktsmessig å klargjøre nærmere hva denne avgrensningen innebærer. Eller med andre ord: Hva er det innenfor temaet «handleplikt» som ikke behandles?

2.2.1. Ikke politienheten eller politietatens handleplikt

Når temaet er den individuelle handleplikten, er fremstillingen konsentrert om hvilken plikt som påhviler de tjenstepersonene som er på stedet hvor handling kreves, og som vil bli eksponert for faren. Det som ikke behandles her, er handleplikten på politidistriktsnivå og etatsnivå. I disse tilfeller blir problemstillingen hvilken innsats en kan forvente av politienheten ut fra den samlede kompetanse og kapasitet den har, og kanskje også hvilken kompetanse og kapasitet det er rimelig å forvente at enheten (for eksempel et politidistrikt) har. Det kan for eksempel stilles krav til politidistriktets ledelse knyttet til opplæring og organisering av tjenesten: Hvor stor del av styrken må ha operativ godkjenning på ulike nivåer, og hvor mange av dem må være på vakt til enhver tid? Ofte blir dette et spørsmål om når det er riktig at politienheten baserer seg på at innsatsen i den farlige situasjonen overlates til sentrale spesialistenheter. Men i noen tilfeller er det ikke spørsmål om hvilken kapasitet politidistriktet bør ha, men om det hele tatt er forsvarlig å iverksette noen redningsaksjon. Dette vil særlig aktualiseres når personer er savnet og i fare pga. naturfenomener som jord- og snøras eller snøstormer.

På etatsnivå vil problemstillingen gjerne bli hvilke farer og krisesituasjoner en kan forvente at politiet er i stand til å løse med egne mannskaper og utstyr, og når oppgaven helt eller delvis må overlates til andre. Grensedragningen mellom politiet og Forsvaret dukker opp i denne sammenhengen. Men også avgrensningen av hva som er politiets oppgave, og hva som er det psykiatriske helsevesenets oppgave, kan aktualiseres her.

Selv om det ikke foretas noen behandling av politienhetenes og politietatens handleplikt, er det selvsagt en betydelig sammenheng mellom disse spørsmålene og den individuelle handleplikten. Når det er avklart at politietaten og den aktuelle politienheten har plikt til å foreta seg noe, vil dette nesten alltid innebære at tjenstepersonene må tre i aksjon, og den individuelle handleplikten aktualiseres. Og som vi skal se nedenfor i pkt. 3.3, er grunnlaget for at det ligger en mer omfattende handleplikt på politiets tjenstepersoner enn på befolkningen for øvrig, nettopp at de hører til en etat det kreves mer av.

2.2.2. Handleplikt og ikke lydighetsplikt

Ved behandling av handleplikten ved farlige politioperasjoner hender det at begrepene «handleplikt» og «lydighetsplikt» blandes sammen eller behandles som synonyme. Selv om det i gitte situasjoner er en klar sammenheng mellom begrepene, er det likevel prinsipielt sett forskjellige plikter. «*Handleplikten*» er den plikt politiet som etat, den aktuelle politienhet eller 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.

Det bidrar trolig også til sammenblanding at både handleplikten og lydighetsplikten begrenses av den samme norm. Det er verken adgang til å utføre eller beordre utført tjenesteoperasjoner som innebærer en fare for liv eller helse som overstiger den forsvarlighetsnormen som gjelder, jf. pkt. 4.2.3.

Men det er også en annen sammenheng mellom den individuelle handleplikten og lydighetsplikten, og som bl.a. ble illustrert ved 22. juli-hendelsen (jf. pkt. 5.1.): Begrenser lydighetsplikten den individuelle handleplikten når tjenestepersonene er gitt ordre om ikke å handle? Spørsmålet blir særlig påtrengende fordi handleplikten rettslig sett er ganske uklart regulert, og langt på vei bare er forutsatt, jf. pkt. 3.3. Lydighetsplikten er derimot positivt og klart regulert i politiinstruksen⁸ § 6-1, annet ledd, første punktum: «En politimann plikter å adlyde ordre fra en foresatt med mindre ordren klart antas ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten.»

2.2.3. Handleplikten og ikke handleretten

Fremstillingen vil vise at handleplikten har en grense hvor faren blir så stor at tjenestepersonene ikke er forpliktet til å utføre oppdraget, og hvor det følgelig heller ikke er adgang til å beordre dem til å gjøre det. Når denne grensen er nådd, oppstår spørsmålet om tjenestepersonen frivillig kan velge å handle, og om en innsatsleder for eksempel kan spørre om noen melder seg frivillig til oppdraget. Spørsmålet om det er adgang til å samtykke til å utføre «for farlige oppdrag», behandles ikke. Om dette spørsmålet vises til Henning Jakhellns utredning av 15. april 2012 om «Innsatsaksjoner og innsatspersonellens plikt til å utføre arbeidsoppgaver med særlig faregrad» pkt. 9 og 10, avgitt til 22.-julkommisjonen, jf. NOU 2012:14 side 475.

8. Alminnelig tjenesteinstruks for politiet fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon 22. juni 1990 (FOR 1990-06-22 3963).

2.2.4. Den rettslige normen, ikke sanksjoner

Jeg ser bare på handlingsnormen, og ikke på hvilke sanksjoner i form av tjenstlige reaksjoner, straff og eventuelt erstatning som kan bli aktuelt hvis normen ikke etterlevs. Dette innebærer at de til tider vanskelige spørsmål om hvilke momenter skylden må omfatte, og betydningen av faktisk og rettslig villfarelse, ikke behandles.

I den utstrekning det foreligger en handleplikt, er det også berettiget å spørre om hvem man har plikten overfor. Er det overfor den enkelte som trenger hjelpen, eller er det en tjensteplikt som har samfunnet og allmenheten som adressat, eventuelt begge deler? Spørsmålet dukker først og fremst opp der handleplikten ikke er eller ikke pretenderes å være oppfylt. Svaret på spørsmålet kan bl.a. være avgjørende for adgangen til å reise privat straffesak. Denne adgangen står bare åpen i de tilfeller det er en privat fornærmet, jf. straffeprosessloven⁹ § 402. I og med at fremstillingen her bare behandler handlepliktnormen, og ikke reaksjoner på at den ikke er overholdt, er det ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

Spørsmålet er vanskelig. Vi har i norsk (og europeisk) rett, i motsetning til det anglo-amerikanske rettsområde, en alminnelig straffebelagt plikt til etter evne å hjelpe en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade, jf. straffeloven § 139 og § 387 nr. 1 og ny straffelov § 196 og § 287 bokstav a. I gjeldende straffelov er bestemmelsen i strl. § 139 plassert i kapitlet om «forbrytelser mot den alminnelige orden og fred», mens § 387 nr. 1 er plassert i kapitlet om «forseelser mod person». I den nye loven er § 196 plassert i kapitlet om «vern av den offentlige ro, orden og sikkerhet», mens § 287 står i kapitlet om «voldslovbrudd». Både i den gamle og den nye loven trekker den første plassering i retning av plikten til å hjelpe er en samfunnsplikt, mens den siste tyder på en individuell rettighet for den som er i fare. Det er heller ikke gitt at spørsmålet må løses likt for politiets særlige handleplikt, som for den som gjelder alle og enhver. Det ikke tvilsomt at manglende etterlevelse av handleplikten kan være brudd på tjensteplikten og rammes av bestemmelsene i straffeloven §§ 324 og 325, eller bestemmelsen om tjenstefeil i ny straffelov §§ 171 og 172. Under denne synsvinkel vil det ikke være noen privat fornærmet.

2.2.5. Både kriminell atferd, ulykker og naturfenomener

Farlige operasjoner hvor det forventes handling fra politiets side, kan ha mange ulike årsaker, men de kan likevel deles i to hovedgrupper: Det er de tilfeller hvor det farlige oppdraget er foranlediget av pågående voldelige kriminell atferd fra en eller flere personer, slik som bl.a. ved «skyting pågå» eller «pågående dødelig vold»¹⁰ som setter andre menneskers liv og helse i fare. Den andre gruppen er det vi kan kalle ulykkestilfellene, som omfatter behov for (søk og) redning under ekstreme værforhold, livredning når noen har falt i iskaldt vann eller står i fare for å brenne inne, mv. Også ulykkestilfellene kan skyldes alvorlige straffbare forhold, som når noen med forsett har anlagt en brann i bygning hvor andre oppholder seg, eller ved grov uaktsom kjøring har

9. Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25.

10. Jf. Politiets beredskapssystem del II (PBS II) av 1.2.2008 pkt. 5.1. «Skarpe oppdrag» side 47, samt Nasjonal prosedyre: Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO) pkt. B.1 som i skrivende stund er sendt på høring med frist til 30.9.2014.

kjørt bilen i sjøen og utsatt seg selv og passasjerene for umiddelbar drukningsrisiko. Faren som politiet utsettes for i disse tilfeller er likevel en indirekte følge av den straffbare atferden.

Fremstillingen tar sikte på å behandle begge typetilfeller, men har nok en liten slagside i retning av kriminell atferd.

2.2.6. Jus og ikke moral

Fremstillingen knytter seg til den rettslige grense for handleplikten, og ikke den moralske. Jeg går derfor ikke inn på om det i norsk og europeisk rett er noen nevneverdig forskjell på den rettslige og moralske grense for politiets handleplikt. Dette er et vesentlig mer aktuelt spørsmål i angloamerikansk rett, hvor det verken for publikum generelt eller politiet spesielt foreligger noen rettslig plikt til å komme personer til unnsetning selv om de befinner seg i åpenbar livsfare. Det kreves et spesielt grunnlag for at en slik rettslig plikt skal foreligge. Dette kalles gjerne «The good samaritan doctrine».¹¹ Dette kan bl.a. ha den konsekvens at politiet rettslig sett (men neppe moralsk) kan komme bedre ut av ikke å hjelpe over hodet, enn om de følger den moralske plikten til å hjelpe. En av de spesielle grunnlagene en rettslig plikt til å hjelpe kan forankres i, er nemlig at man frivillig engasjerer seg for å hjelpe. Da kan man også trekkes rettslig til ansvar for hvordan det gjøres.

3. DET RETTSLIGE GRUNNLAGET FOR POLITIETS HANDLEPLIKT

3.1. Utgangspunkter

Som nevnt i pkt. 2.2.2. er politiets handleplikt ikke nedfelt i en konkret regel, men er langt på vei en forutsatt plikt basert på politiets samfunnsoppdrag. Politiets handleplikt kan tenkes forankret i to ulike typer rettslige grunnlag: Dels kan det være bestemmelser om handleplikt som gjelder for borgerne generelt, men som kan tenkes avgrenset annerledes for polititjenestepersoner. Og der nest kan det foreligge særskilte normer om handleplikt som bare gjelder for politiet. Den alminnelige borger har i norsk og europeisk rett en straffebeleggt plikt til å hjelpe sine medmennesker i fare. I situasjoner som innebærer en fare for hjelperen, kan det være et hensiktemssig utgangspunkt at den øvre grense for den *alminnelige* handleplikt, også kan utgjøre den teoretiske nedre grense for politiets *særlige* handleplikt.

I norsk rett har vi i dag tre generelle straffebestemmelser om borgernes plikt til å handle når andre er i fare.¹² Den mest generelle som finnes i straffeloven § 387, 1. ledd nr. 1 og videreføres – med en viss utvidelse – i straffeloven 2005 i § 287,¹³ stiller ingen krav til hva som er årsaken til faren. Den andre bestemmelsen finner vi i straffeloven § 139, og i § 196 i den nye straffeloven. Plikten

11. Etter Lukas-evangeliet kap. 10 vers 30–35.

etter disse bestemmelser er bare aktuell når faren knytter seg til planlagte eller pågående kriminelle handlinger av nærmere angitte slag.

Den tredje bestemmelse er straffeloven § 327 som setter straff for «den som, skjønt det kunde ske uden særlig Fare eller Opofrelse, undlader paa Opfordring at bistaa en offentlig Tjenestemand, naar Hjælp er fornøden til Afvendelse af en Forbrydelse eller Ulykke, eller afholder en anden fra at yde saadan Bistand.» Bestemmelsen har vært lite brukt, og er ikke videreført i straffeloven 2005.

I behandlingen nedenfor tar jeg utgangspunkt i bestemmelsene i den nye straffeloven.¹⁴

3.2. Den alminnelige handleplikten i form av hjelpe- og avvergeplikter

3.2.1. Hjelpeplikten – straffeloven 2005 § 287, 1.ledd bokstav a (straffeloven 387 1. ledd)

Bestemmelsen i den nye straffelovens § 287 lyder:

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som unnlater

- a) etter evne å hjelpe en person som er i åpenbar fare for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse, eller
- b) ved anmeldelse eller på annen måte etter evne å avverge brann, oversvømmelse, sprengning eller lignende ulykke som medfører fare for menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse.

Brudd på hjelpeplikten etter første ledd straffes ikke når plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette seg selv eller andre for særlig fare eller oppofrelse.

I forhold til gjeldende bestemmelse i straffeloven § 387, 1. ledd er ordlyden utvidet til å statuere plikt til å hjelpe ikke bare når personer befinner seg i «øyensynlig og overhengende livsfare», men også når det er fare for å «bli påført betydelig skade på kropp og helse». Utvidelsen er bl.a. foranlediget av at gjeldende straffelov § 327 ikke videreføres.¹⁵ Behandlingen nedenfor vil vise at utvidelsen er av mer formell enn reell karakter.

Jeg konsentrer behandlingen her om bestemmelsens bokstav a. Bestemmelsen i bokstav b har atskillig til felles med straffeloven 2005 § 196, og vil bli behandlet nedenfor i pkt. 3.2.2.

12. I tillegg finnes det i spesiallovgivningen flere bestemmelser om plikt til å handle og hjelpe: Vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 § 31, jf § 12, har bestemmelser om plikter ved trafikkuhell. Brannvernloven 5. juni 1987 nr. 26 § 36, jf §§ 14 fjerde ledd, 15 og 16 gjelder henholdsvis varslings- og bistandsplikt i tilfelle brann. Sivilforsvarsloven 17. juli 1953 nr 9 § 2 første ledd inneholder en generell, straffesanksjonert bistandsplikt på det området loven regulerer.

13. En tilsvarende bestemmelse finnes også den danske straffeloven § 253 nr. 1.

14. Lov er vedtatt som lov av 20.05.2005 nr. 28, men det er ennå ikke satt i kraft. Når det vil skje, er i skrivende stund noe usikkert. Alt fra 2015 til 2020 har vært antydning, og er nå avsluttet iverksatt fra 1.10.2015..

15. Jf. Ot.prp. 22 (2008–2009) side 202–203 (pkt. 6.14).

At bestemmelsen er «alminnelig», innebærer at det ikke stilles krav om noe spesielt forhold mellom hjelperen og den som er i fare. Det er heller ikke krav om at hjelperen står i noe spesielt forhold til det som forårsaker faren. Det er på dette punkt bestemmelsen skiller seg fra hjelpeplikten i straffeloven § 242. Handlepliktens inntreden påvirkes heller ikke av hva som er årsaken til faresituasjonen. Den gjelder både når faren skyldes en ulykke, og når den skyldes kriminell atferd, og den gjelder selv om den som er i fare selv har fremkalt faresituasjonen. Den alminnelige hjelpeplikten i straffeloven 2005 § § 287 1. ledd bokstav a, er imidlertid ikke absolutt. Det er tre kriterier som begrenser plikten:

Det første er kravet til *farens gjenstand og alvorlighet*. Hjelpeplikten inntreder etter gjeldende straffelov bare overfor personer som «er i øyensynlig og overhengende livsfare», dvs. står i «åpenbar fare for å miste livet». Som nevnt omfatter bestemmelsen i § 287 i ny straffelov også åpenbar fare for å «bli påført betydelig skade på kropp eller helse». Noen egentlig utvidelse av området for den alminnelige hjelpeplikten er dette ikke. Allerede av motivene til gjeldende straffelov fremgår det at når fare for betydelig legemsbeskadigelse ikke var tatt med, var det fordi at i slike tilfeller ble det antatt at «livsfare alltid vil ha vært for hånden».¹⁶ Slik forestår man også den tilsvarende bestemmelsen i dansk rett.¹⁷ Ifølge forarbeidene¹⁸ skal «åpenbar fare» videreføre kriteriet «øyensynlig og overhengende» fare. Rent språklig er det likevel mest nærliggende å se «øyensynlig» og «åpenbar» som synonymmer. «Overhengende» formidler et inntrykk av at handleplikten bare aktualiserer der døden eller den betydelige skade vil inntre umiddelbart. Slik er det også naturlig å forstå Kjerschow & Norge (1930) side 893: «Livsfaren må være både «øyensynlig og overhengende» d.v.s. den må være åpenbar ... og dødens inntreden må kunne ventes nårsomhelst.» Jeg er enig med Bratholm & Matningsdal (1991) del III (1998) side 211 om at dette er å stille for strenge krav. Poenget må vel være at situasjonen gjør det klart for «alle» at hvis det ikke handles, vil det med overveiende sannsynlighet ende med død eller betydelig legemsskade. Har noen fått motorstopp på båten og driver nedover en forholdsvis rolig elv, er de der og da i åpenbar, men kanskje ikke overhengende livsfare hvis det er to kilometer til elven går over i et heftig stryk som vil slå båten til pinneved. At handleplikten aktualiseres i et slikt tilfelle er ikke tvilsomt.

Kravet om livsfare eller fare for betydelig skade viser imidlertid at ingen alminnelig rettslig hjelpeplikt inntreder der det bare er fare for økonomisk skade. Er en tom bil i fred med å trille utfor bryggekannten, vil mange føle en moralsk plikt til å forsøke hindre dette, men noen straffesanksjonert rettslig plikt er det ikke.

16. Jf. Kjerschow & Norge (1930) side 893. Se også Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) side 437(16.6).

17. Jf. Jensen, Toftegaard Nielsen, Danmark, & Greve (2005) side 352: «Hvis der utvivlsomt har været fare for betydelig legemsskade, bør der ikke stilles strenge krav om bevis for livsfare.»

18. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) side 437 (pkt. 16.6).

Men heller ikke all fare for legemsskade vil utløse en rettslig plikt til å handle. Ryker to personer i tottene på hverandre i drosjekøen, og den ene er åpenbart underlegen og temmelig klart kommer til «å få skikkelig juling» og trolig ende opp med «blått øye, brukket nese og en utslått tann», oppstår ingen rettslig hjelpeplikt. Dette selv om det er den uskyldige og ikke aggressive part som får unngjelde.¹⁹ Men i det øyeblikket en av partene tar frem stikkvåpen, eller den overlegne parten begynner å sparke den som ligger nede, nærmer man seg raskt den åpenbare livsfare eller fare for betydelig legemsskade, noe som aktualiserer handleplikten.

Bestemmelsen i straffeloven § 287 innebærer ikke noen straffesanksjonert plikt til heltedåd. Det andre avgrensingskriteriet består i at hjelpeplikten inntrer bare hvis den kan skje *uten å utsette seg selv eller andre for særlig fare eller oppofrelse*.

Det er ikke helt åpenbart hvordan dette skal forstås. Mest nærliggende er å forstå «fare» som risiko for legemskrenkelse og «oppofrelse» som risiko for økonomisk skade.²⁰ Det er imidlertid mange som mener at plikten til å redde liv alltid må gå foran hjelperens mulige økonomiske tap.²¹ Frykten for selv å få revet i stykker eller få blodflekker på klærne, vil uansett neppe være tilstrekkelig til å fritta vedkommende fra hjelpeplikten. Selv ikke om det gjelder en kamelhårsfrakk til flere tusen kroner.

Men det kreves også at man utsetter seg for en viss fare for legemskrenkelser, jf. formuleringen «særlig fare». Men hvor langt strekker dette seg? For det som er temaet for denne artikkelen, er dette kjernepunktet. Men dette er også det vilkåret som er vanskeligst å normere. I kommentarutgavene til gjeldende straffelov § 387 fremholdes det at man må handle hvis det ikke i situasjonen fremtrer som urimelig (ubillig).²² I Andorsen et al. (2008) side 130 fremholdes det at loven ikke krever heroisme, men at et visst offer må man kunne kreve. I forarbeidene til straffeloven 2005 § 287 har man helt kapitulert overfor oppgaven med nærmere å angi hva som ligger i «særlig fare»²³.

Ordet «særlig» kan ha to betydninger: Det kan bety «spesiell» eller det kan være et kvalifiserende adverb.²⁴ I straffeloven 2005 brukes det temmelig klart i sistnevnte betydning. Det er imidlertid få rettskilder som sier noe om hvilken «ordinær» fare man må utsette seg for, og ordet «særlig» en håndfast kvantitativ størrelse. Det er trolig mest fruktbart å nærme seg spørsmålet fra to sider:

19. Her er man nok på et område hvor den moralske forargelse skiller lag med den rettslige plikt. Når en sakesløs og underlegen person blir utsatt for alvorlige, men likevel moderate legemskrenkelser uten at forbipasserende griper inn, resulterer det ikke sjelden i medieoverskrifter som «Sto og så på, gjorde ingen ting!».

20. Slik Skeie (1946) bind II side 85.

21. Slik Bratholm & Matningsdal (1991) bind III (1998) side 212.

22. Slik Bratholm & Matningsdal (1991) bind III (1998) side 212 og Kjerschow & Norge (1930) side 894.

23. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) side 437 (pkt. 16.6)

24. Jf. Bokmålsordboka.

Det kreves åpenbart ikke at man selv setter seg i livsfare eller i fare for å bli betydelig skadet. Som Andenæs & Bratholm sier: Heroisme kreves ikke. På den annen side kreves det utvilsomt at man foretar seg redningshandlinger som ikke utsetter en for noen fare for legemsskade i det hele tatt. Tar en utgangspunkt i lovens ordlyd, så følger det jo direkte av denne at heller ikke enhver fare begrenser handleplikten. Faren skal være «særlig». Normalt vil man vel ikke si at man utsetter seg for en særlig fare hvis det man risikerer for å redde en i livsfare, er hevelser eller noen sår, eventuelt i kombinasjon med ødelagte klær. I så fall kan man som et *veiledende* synspunkt si at handleplikten krever at den enkelte utsetter seg for en fare for krenkelser som vil bli bedømt som legemsfornærmelse etter straffeloven § 228 første ledd eller kroppskrenkelse etter straffeloven 2005 § 271, jf. Andersen et al. (2008) side 84–85 og M. Matningsdal (2010) side 112–114.

Det tredje begrensende kriterium er at man bare er forpliktet til å hjelpe «*etter evne*». I mange sammenhenger, og spesielt for polititjenestepersoner, vil det være en nær sammenheng med mellom «farevurderingen» og «evnevurderingen». Dess større evne man har til å takle situasjonen, dess mindre fare vil man normalt utsette seg for. Polititjenestepersoner i tjeneste som er utstyrt med lettvest, batong og pepperspray, og som har god opplæring og erfaring med bruk av pågripelsesteknikker, har både større evne til å hjelpe den som blir angrepet med kniv, enn en tilfeldig publikummer, og de utsetter seg normalt også for vesentlig mindre fare når de involverer seg. Den alminnelige handleplikt vil derfor i mange tilfeller strekke seg lenger for polititjenestepersoner (i tjeneste) enn for andre. Men det er ikke alltid slik. Med en vanntemperatur på 2–3 grader vil en polititjenesteperson sjelden ha noen større evne til å redde personer som har havnet i vannet, enn en hvilken som helst annen. De færreste vil i en slik vanntemperatur være i stand til å svømme mer enn ca. 25 meter, og hypotermi med nedsatt bevissthet og motorikk vil raskt inntre. En slik situasjon representerer åpenbart en «særlig fare», og vil lett utvikle seg slik at fremfor å hjelpe blir det flere enn de opprinnelig hjelpetrengende som er i «åpenbar far for å miste livet». Men selv om redningshandlingen ikke får slike dramatiske følger, må «evne-kriteriet» ha den konsekvens at det ikke er noe krav om at man gjennomfører en redningshandling som «bare» utsetter en for mindre kroppskrenkelser, hvis det ikke er noe utsikt til at den kan lykkes. Det kreves ikke at en gebrekkelig mann på 88 år med stokk, ved fysisk inngripen blander seg opp i situasjon hvor to røslige og atskillige yngre karer banker opp en tredje, selv om hjelpehandlingen ikke vil resultere i mer enn en kroppskrenkelse.

Foranstående viser at det ikke er mulig å sette opp noen klar og konkret norm for den alminnelige handlepliktens grenser. Etter mitt skjønn er det likevel mulig å formulere følgende *veiledende* norm:

Når noen står i fare for å miste livet eller påføres betydelig skade, krever den alminnelige handleplikten at det iverksettes redningshandlinger som etter den enkeltes evner har forutsetning for å lykkes og som ikke innebærer fare for å utsettes for kroppsskade.

Selv om også denne veiledende normen åpner for mye skjønn, vil det i ganske mange situasjoner være klart på hvilken side av grensen man befinner seg.

3.2.2. Avvergeplikten – straffeloven 2005 § 196 og § 287 1. ledd bokstav b

I gjeldende straffelov står bestemmelsen om «avvergeplikten» i § 139.

Bestemmelsen er med visse endringer videreført i ny straffelov som § 196, og jeg tar utgangspunkt i denne.²⁵ Bestemmelsen i § 196 lyder:

Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som unnlater gjennom anmeldelse *eller på annen måte å søke å avverge en straffbar handling eller følgene av den*, på et tidspunkt da dette fortsatt er mulig og det fremstår som sikkert eller mest sannsynlig at handlingen er eller vil bli begått. Avvergingsplikten gjelder straffbare handlinger som nevnt i ...

Brudd på avvergingsplikten straffes ikke når ...

- b) plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette ham selv, hans nærmeste eller noen uskyldig for siktelse eller tiltale eller *fare for liv, helse eller velferd*. (Min kursivering)

Som man ser, er det betydelig likhet mellom bestemmelsen om avvergeplikten i § 196 ved kriminelle handlinger og bestemmelsen om avvergeplikten ved ulykker mv. i § 287 første ledd bokstav b, jf. annet ledd:

- b) ved anmeldelse *eller på annen måte etter evne* å avverge brann, oversvømmelse, sprengning eller lignende ulykke som medfører fare for menneskeliv eller betydelig skade på kropp og helse.

Brudd på hjelpeplikten etter første ledd straffes ikke når plikten ikke kunne oppfylles uten å utsette seg selv eller andre for *særlig fare eller oppofrelse*. (Min kursivering.)

Forskjellen mellom bestemmelsene ligger i at ved ulykker er avvergeplikten (på annen måte enn anmeldelse) avhengig av «evne», slik det også er etter bestemmelsen om hjelpeplikten i første ledd bokstav a. For avvergeplikten knyttet til alvorlige kriminelle handlinger er «evnen» ikke satt som noen begrensning, men til gjengjeld kreves ingen «særlig» fare verken for liv, helse eller velferd, slik § 287 gjør.

Det er vanskelig å tenke seg at begge bestemmelsene om avvergeplikt kan anvendes i konkurranse, men for umiddelbart forstående eller pågående voldelige kriminelle handlinger, kan både avvergeplikten i § 196 og hjelpeplikten i § 287, 1. ledd bokstav a aktualiseres. Spørsmålet er om det er noen forskjell på den risiko man plikter å utsette seg for etter de to bestemmelsene.

Rettskildesituasjonen for løsning av spørsmålet er ytterst sparsom. Forarbeidene til straffeloven 2005 gir ingen veiledning. Som nevnt foran i pkt. 3.2.1. sier forarbeidene ikke noe om hvilken fare man må utsette seg for ved hjelpeplikten etter

25. Etter at straffeloven 2005 § 196 var vedtatt i 2009, fant man ved lov av 25. juni 2010 nr. 47 grunn til også å endre bestemmelsen i gjeldende straffelov slik at den gjeldende og den nye bestemmelsen i dag er nærmest identiske (bortsett fra paragrafhenvisingene som i denne sammenheng er av mindre betydning).

§ 287. Om begrensningene i avvergeplikten pga. fare for liv, helse og velferd sier forarbeidene bare at dette fullt og helt svarer til gjeldende straffelov § 139.²⁶ Så vidt jeg har kunnet konstatere foreligger det ikke rettsavgjørelser til belysning av ved hvilke faregrader avvergeplikten og hjelpeplikten begrenses. Heller ikke den juridiske teorien har viet disse sider av bestemmelsene særlig oppmerksomhet. I stor grad gjentar teorien bare den aktuelle teksten i straffeloven. Den mest opplysende behandling finnes hos Skeie (1946) Bind II side 626–627. Han fremholder at «fare for velferd» viser til samme type fare som «særlig oppofrelse» i hjelpepliktbestemmelsen, men at «fare for velferdstap» er et sterkere uttrykk enn «særlig oppofrelse», og at det således kreves mer før avvergeplikten etter § 196 (§ 139) begrenses enn hjelpeplikten etter § 287 (§ 387). Det kan kanskje være noe i det, men på det tidspunktet dette ble skrevet, var nok oppfatningen at hjelpeplikten forholdsvis raskt ble begrenset hvis hjelpen ville føre til økonomisk tap for hjelperen, jf. Skeie (1946) Bind II side 86 og Kjerschow & Norge (1930) side 894. I dag er vi nok tilbøyelig til å legge mindre vekt på økonomisk tap, og forskjellen mellom bestemmelsene er derfor kanskje ikke så stor. Om hvilken fare avvergeplikten krever at man utsetter seg for, sier Skeie kort og godt: «Loven har ikke karakterisert nærmere graden av den fare (for de nevnte rettsgode) som opphever handleplikten.» Det er nærliggende å forstå dette slik at han mener at ikke enhver liten fare kan være nok til å begrense plikten.

Som nevnt ovenfor i pkt.3.2.1. er det nær forbindelse mellom «faren» og «evnen». At § 196 ikke nevner evnen, kan derfor ikke tillegges noen nevneverdig betydning. Og i og med at § 196 selv ikke kvalifiserer kravet til faren, og bestemmelsene i §§ 196 og 287 vil regulerer samme type atferd i samme situasjon, taler de beste grunner for å legge samme «farebegrensning» til grunn i begge bestemmelsene. Også for voldelige kriminelle handlinger som utløser avvergeplikten etter straffeloven 2005 § 196 (straffeloven § 139), må en således kunne legge til grunn at *den alminnelige handleplikten krever at det iverksetter avvergingshandling som etter den enkeltes evner har forutsetning for å lykkes, og som ikke innebærer fare for å utsettes for kroppsskade.*

3.3. Politiets særlige handleplikt

3.3.1. Nasjonale regler

Den rettslige reguleringen av politiets *særlige* handleplikt er vesentlig svakere enn den alminnelige handleplikten. Til tross for dette er den åpenbart tatt for gitt. Om avvergeplikten i straffeloven § 139 sier for eksempel Skeie (1946) følgende i bind II side 626:

«Plikt til avvergelse har en politimann i ubegrenset grad; han må, om nødvendig, sette livet på spill for å hindre en misgjerning som de her nevnte og dens følger.»

Men også i atskillig nyere litteratur, for eksempel i Bratholm & Matningsdal (1991) Bind II (1995) side 199 uttrykkes det samme:

26. Jf. Prop. 116 L (2009–2010) kap. 10.

«Enkelte – f.eks. en politimann – har en særlig rettsplikt som går lenger enn § 139 til å avverge forbrytelser, og bestemmelsen om straffrihet i annet ledd gjelder ikke. Rettsplikten kan i slike tilfeller gå så langt at vedkommende om nødvendig må utsette seg for livsfare.»

Skeies utsagn er skrevet på en tid da vi bare hadde en formell og organisatorisk politilov fra 1936, og hvor politiets rettigheter og plikter i liten grad var lovfestet. Arbeidsmiljølovgivningens bestemmelser om forsvarlig arbeidsmiljø og retten og plikten til å avbryte farlig arbeid var heller ikke aksepterte standarder. Til tross for at det neppe er noen 50-årsperiode hvor vårt samfunn har gjennomgått større endringer enn tiden fra midten av 1940-årene til midten av 1990-årene, gjentas det uten nærmere drøftelse også i Straffelovkommentaren fra 1995 at politiet har en rettslig forankret handleplikt til å utsette seg for livsfare. På dette tidspunkt hadde arbeidsmiljøloven av 1977 sine krav om forsvarlig arbeidsmiljø og rett og plikt til å avbryte farlig arbeid, jf. nærmere nedenfor, lenge vært gjeldende rett. En ny politilov²⁷ med lovregulering av politiets rettigheter og plikter, lå dessuten til vedtakelse i Stortinget. Det er ganske åpenbart at politiets handplikt i dag både krever en mer inngående begrunnelse, og kanskje også må avgrensnes annerledes, enn tilfellet var for 70 år siden.

Ved tolkning av straffeloven 2005 §§ 196 og 287 formulerte jeg følgende norm for den alminnelige handleplikten:

Når noen står i fare for å miste livet eller påføres betydelig skade, krever den alminnelige handleplikten at det iverksettes rednings- eller avvergingshandlinger som etter den enkeltes evner har forutsetning for å lykkes og som ikke innebærer fare for å utsettes for kroppsskade.

Ved fastleggingen av innholdet i politiets særlige handleplikt aktualiseres særlig to spørsmål: Inntreer handleplikten ved et lavere farenivå for «ofrene», og ganske særlig om politiets handleplikt avgrensnes på et høyere farenivå for tjenestepersonene. Dette ser jeg nærmere på nedenfor i pkt. 4. I punktet her behandler jeg først i hvilke nasjonale bestemmelser og menneskerettskonvensjoner en særlig handleplikt for politiet kan forankres.

Selv om jeg foran i pkt. 2.2.1. har avgrenset behandlingen mot handleplikten som ligger på politiet som etat og på den enkelte politienhet, må behandlingen av om det påligger politiets tjenestepersoner en særlig handleplikt, ta utgangspunkt i regler som gjelder for etaten som sådan. Årsaken er selvsagt at pliktene som ligger på etaten, nesten alltid vil bli oppfylt gjennom innsats ved tjenestepersonene, og gjennom ansettelsen i politiet har tjenestepersonene påtatt seg og akseptert å løse de oppgaver som ligger til stillingen.

Selv om politiloven 4. august 1995 nr. 53 er en materiell lov som regulerer politiets rettigheter og plikter, har den ingen samlet regulering av politiets særlige handleplikt. Gjennom kombinasjon av flere av lovens bestemmelser på ulike konkretiseringsnivåer, er det likevel ingen tvil om at en slik særlig handleplikt foreligger. I politilovens § 1, 2. ledd fastsettes at målsettingen med politiet er

27. Loven ble sanksjonert 4. august 1995.

at etaten skal «være et ledd i samfunnet samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet,». Som det fremgår av Mæland, Røsandhaug, & Auglend (2004) side 193–194 omfatter begrepet «rettssikkerhet» mange ulike forhold, men at

«[K]jernen i begrepet er imidlertid vernet om den personlige integritet og sikkerhet, dvs. beskyttelsen mot fysiske anslag mot den enkeltes liv, helse og eiendom. Retten til å få være i fred og ikke bli plaget av andre er også en side ved rettssikkerheten. Med sin myndighet og sitt aksjonspotensiale er politiet den offentlige etat som er best sikket til å gi en umiddelbar og effektiv beskyttelse mot slike krenkelser.»

Eller som Henning Jakhelln uttrykker det i på side 5 i utredningen til 22. juli-kommisjonen:

«Samfunnet behov for sikkerhet og beredskap er bakgrunnen for at det gjennom lovgivning er etablert etater som politi, helsevesen, brannvesen, forsvar osv. Det påhviler disse etater en aktivitetsplikt for å sikre samfunnets funksjoner, liv og helse, privat og offentlig eiendom, osv.»

Som det fremgår av politiloven § 1, 2. ledd er ikke politiet alene om å vareta borgernes rettssikkerhet og trygghet, jf. formuleringen «ledd i samfunnets samlede innsats for». I loven § 2 fastsettes det imidlertid nærmere hva som er politiets oppgaver. Temaet for denne artikkelen gjør at den forebyggende side av den beskyttende og trygghetsskapende oppgave kan utelates. De sentrale bestemmelser i politilovens § 2 er da nr. 3 og 4. Etter 3 skal politiet bl.a. «stanse kriminell virksomhet» og etter nr. 4 «yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner».

Mange av de tilfeller som aktualiserer politiets handleplikt består i alvorlige straffbare handlinger, og kravet om at politiet skal «stanse kriminell virksomhet» er i slike tilfeller ytterligere konkretisert i politiinstruksen (Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22.6.1990 nr. 3963) § 10-2 hvor det bestemmes at

«[H]vis en politimann treffer noen i ferd med å utføre en straffbar handling, plikter han å gripe inn uten opphold for å stanse handlingen eller hindre at den blir gjentatt.»

Oppgaven med å yte borgerne hjelp i faresituasjoner, er bl.a. konkretisert i politiloven § 27. For 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 politiinstruksen § 12-2, 2. ledd. Men en må også legge til grunn at handleplikt også kan forankres direkte i politiloven § 2 nr. 4. Jf. bl.a. (Mæland et al., 2004) side 307 hvor det fremholdes at «[n]ødstilfellene og de mer eller mindre akutte *faresituasjonene* representerer hjelpepliktens tradisjonelle og klare kjerneområde», og at politiloven § 27 er en «ytterligere presisering» av denne plikten.

Når det gjelder tilskadekomne på grunn av ulykker eller kriminelle handlinger, synes en handleplikt dessuten temmelig klart forutsatt også i politiloven § 12, 3. ledd om adgang til å ta seg inn i hus eller rom for å søke etter skadde. Også i politiinstruksen er det flere bestemmelser som fastsetter eller forutsetter en handleplikt for politiet. Instruksens § 8-3 bestemmer bl.a. at under tjenestegjø-

ring 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 instruksens § 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 ser er handleplikten klarest og mest konkret regulert i brann-, ulykkes og katastrofetilfellene. Årsaken er trolig at det her er det størst behov for å fastsette at *også* politiet har en plikt. Dette er jo situasjoner hvor handleplikten for andre offentlige etater som brannvesenet, helsevesenet og Sivilforsvaret er like nærliggende. At man ikke har en tilsvarende klar regulering av politiets handleplikt når menneskers liv eller helse er i fare pga. pågående voldelig kriminell atferd, er nok først og fremst et uttrykk for at plikten er åpenbar, og at politiet er alene om den. Det er denne handleplikten som også ligger til grunn for retningslinjen i PBS II pkt. 5.1. om «skyting pågår», hvor det heter:

«Ved melding om at skyting pågår i et beferdet område (innendørs eller utendørs) skal politiet gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(-e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende. Politiet må derfor raskest mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen ...»²⁸

Med bakgrunn i forannevnte bestemmelser kan det ikke herske tvil om at politiet etter nasjonal politilovgivning er pålagt en særlig handleplikt når borgerne er i faresituasjoner både pga. kriminelle handlinger og ulykker og naturhendelser. Det reguleringen ikke sier noe om, er hvor langt handleplikten strekker seg.²⁹ Det skal drøftes nedenfor i pkt. 4.

3.3.2. Menneskerettslige rammer

Gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett³⁰ ble bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon³¹ gjort til en del av intern norsk rett. I konvensjonens art. 2 (1) sikres retten til liv. Det primære formål med konvensjonsbestemmelsen er å sette grenser for statenes rett til å ta til å ta liv (den negativ forpliktelse). Den europeiske menneskerettsdomstol har imidlertid lagt til grunn bestemmelsen i art. 2, sammenhold med art. 1 som kre-

28. En tilsvarende plikt er fastsatt i «Nasjonale retningslinjer: Nødetatens samvirke ved pågående livstruende vold» (PLIVO).

29. I de nasjonale retningslinjer for «Nødetatens samvirke ved pågående livstruende vold» er det angitt hvor langt politiets handleplikt strekker seg. Dette bygger imidlertid på min utredning til Politidirektoratets evalueringsutvalg for politiets innsats 22. juli 2011 og mitt foredrag på Politihøgskolens forskningskonferanse 2013, og har derfor begrenset verdi som selvstendig rettskilde.

30. Menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30.

31. Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4.11.1950 – EMK.

ver at statene «skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde» rettighetene og pliktene i konvensjonen, og også legger visse (positive) forpliktelser på statene når det gjelder å beskytte borgerens liv også når angrepet kommer fra andre sivile.³² 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. Et nærliggende spørsmål i slike situasjoner er om statens menneskerettslige plikt til å beskytte borgernes liv, stiller krav til politiets handleplikt.

Først og fremst består den positive forpliktelse etter EMK art. 2 i å ha en tilpasset lovgivning og et effektivt håndhevingsapparat. Det må være lovgivning som kriminaliserer handlingene, et politi til å etterforske krenkelsene og domstoler til å dømme.³³ Det er imidlertid lagt til grunn at det i gitte situasjoner også foreligger en konvensjonsforankret plikt til å iverksette operative (polisiære) tiltak for å beskytte borgernes liv. I de tilfeller som har vært gjenstand for vurdering av Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), har truslene være vesentlig mindre akutte enn det som er temaet for denne artikkel, men det innebærer jo bare at EMDs krav om positive beskyttelsestiltak vil være enda klarere i de akutte tilfeller som er gjenstand for behandling her.

I saken *Osman mot Storbritannia* i 1998³⁴ uttalte EMD:

«... 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.»

I de situasjoner som behandles i denne artikkelen er jo kunnskapen om en umiddelbar eller pågående trussel åpenbar. Det er derfor ingen tvil om at statene er forpliktet til å sette inn den tilgjengelige politistyrke for å beskytte den eller de borgere som er utsatt for den reelle og umiddelbare livstruende handling. I slike situasjoner går plikten som følger av EMK art. 2, jf. art. 1, neppe ut over det som allerede følger av og er innfortolket i politilovens bestemmelser, jf. ovenfor i pkt. 3.3.1. Men ut over dette er det nok begrenset hva som kan utledes og forankres i denne positive forpliktelse etter EMK art. 2. For det første vises det til hva som er rimelig å kreve i situasjonen, jf. nedenfor. Og angående hvilket beredskapsnivå som må etableres for å takle infrekvente og uforutsigbare hendelser, er det også grunn til å vise til følgende uttalelse i *Osman*-saken (og som også er gjentatt i senere saker):

32. Jf. Ashworth, Macdonald, & Emmerson (2012) kap. 19-01.

33. Jf. (Møse, 2002) side 193.

34. EMD -1994-23452

«For the Court, and bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities.»

Men Domstolen aksepterte likevel ikke Storbritannias synspunkt om at krenkelse av den positive forpliktelse etter art. 2, jf. art. 1, bare var aktuelt når statens med vilje har latt være å iverksette beskyttelsestiltak, eller har utvist grov uaktsomhet i så måte:

«The Court does not accept the Government's view that the failure to perceive the risk to life in the circumstances known at the time or to take preventive measures to avoid that risk must be tantamount to gross negligence or willful disregard of the duty to protect life (...). Such a rigid standard must be considered to be incompatible with the requirements of Article 1 of the Convention and the obligations of Contracting States under that Article to secure the practical and effective protection of the rights and freedoms laid down therein, including Article 2 (...). For the Court, and having regard to the nature of the right protected by Article 2, a right fundamental in the scheme of the Convention, it is sufficient for an applicant to show that the authorities did not do all that could be reasonably expected of them to avoid a real and immediate risk to life of which they have or ought to have knowledge. This is a question which can only be answered in the light of all the circumstances of any particular case.»

Selv om spørsmålet faller utenfor det som behandles i denne artikkelen, jf. pkt. 2.2.1. ovenfor, må det legges til grunn at EMK art. 2, jf. art. 1, ikke stiller strenge og konkrete krav til politietaten verken hva gjelder etterretningen og den generell beredskap for å møte infrekvente og uforutsigbare hendelser som setter menneskers liv og helse i fare.

Høyesterett har i dom inntatt i Rt 2013 side 588, avsnittene 45–49, oppsummert de positive forpliktelser slik:

EMD har i en rekke avgjørelser presisert og utviklet innholdet i, og rekkevidden av, sikringsplikten. Det kan være nyanser i det som sies, blant annet ut fra sakstypen og over tid. Men noen komponenter later til å være nokså gjennomgående, og jeg har – med tanke på avgjørelsen i NNs sak – særlig festet meg ved følgende fire:

For det første: Politiarbeid er krevende og komplekst, muligheten for å forutse utviklingen er begrenset, og operative valg må skje innenfor rammen av fastsatte prioriteringer og ressursmessige rammer. Konvensjonen krever ikke det umulige eller uforholdsmessige. Og staten forventes ikke å avverge enhver fare for krenkelser begått av private. Men det må reageres mot *reell* og *umiddelbar* risiko som myndighetene er *kjent med*, eller *burde* være kjent med, med de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente. Jeg viser til *Osman mot Storbritannia* (storkammerdom 28. oktober 1998) (EMD-1994-23452) avsnitt 116, *Kontrová mot Slovakia* (dom 31. mai 2007) (EMD-2004-7510) avsnitt 50, *Milanovic mot Serbia* (dom 14. desember 2010) (EMD-2007-44614) avsnitt 84 og *Dordevic mot Kroatia* (dom 24. juli 2012) (EMD-2010-41526) avsnitt 139.

For det andre: EMD har i en rekke avgjørelser understreket at det er nasjonale myndigheter som er nærmest til å vurdere hva som er den beste måten å reagere på, jf. senest *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013) (EMD-2007-33234) avsnitt 76 og 85. Statene har etter den samme praksis derfor en viss *skjønnsmargin* med hensyn til valg av virkemidler, i den forstand at det ikke er tale om å etterprøve myndighetens valg ut fra ideelle kriterier – spørsmålet er om de tiltak som er iverksatt alt i alt var *adekvate* og *forholdsmessige*.

For det tredje: Det er under EMK en forventning om at tiltak blir gjennomført på en måte som innebærer at de bidrar til reell beskyttelse – «practical and effective protection», jf. blant annet *Valiuliene mot Litauen* (dom 26. mars 2013) (EMD-2007-33234) avsnitt 75. Tidsaspektet kan her være viktig, jf. *Kalucza mot Ungarn* (dom 24. april 2012) (EMD-2010-57693) avsnitt 64 og *Kowal mot Polen* (avvisningavgjørelse 18. september 2012) (EMD-2011-2912) avsnitt 51. At det *besluttet* beskyttelsestiltak er ikke tilstrekkelig, disse må også *settes ut i livet og håndheves*, jf. *A mot Kroatia* (dom 14. oktober 2010) (EMD-2008-55164) avsnitt 78–79.

For det fjerde: Kravene til aktivitet fra myndighetenes side vil bero på det aktuelle *saksområdet*. ...

I Høyesteretts oppsummering slås det fast at «det må reageres mot *reell og umiddelbar* risiko som myndighetene *er kjent med*». I de akutte situasjoner som behandles i denne artikkelen, er det derfor ingen tvil om at myndighetenes, dvs. politiets handleplikt etter EMK art. 2 også er slått fast i autoritativ nasjonal rettspraksis. Hva som er det nærmere innholdet i denne handleplikten ved de akutte situasjoner, er derimot mer diffust. Det som kreves er at politiet setter inn «de tiltak som det ut fra situasjonen er *rimelig* å forvente».

En kompliserende og begrensende faktor i denne sammenhengen er at dess strengere krav til handling staten stiller, jo mer aktualiseres også den primære, negative forpliktelse i EMK art. 2. Nå er det jo staten som med vilje krever at dens tjenestepersoner skal sette sitt liv i fare. Det vil kreve at staten gjennom utdanning, trening og utstyr har gjort det den kunne for å beskytte tjenestepersonenes liv. Jf. til illustrasjon Cullen, Williamson, & Crawshaw (2007) 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 får vi her et vektstangsprinsipp: Dess mer umiddelbar og direkte aksjon vi krever av første enhet på stedet for å oppfylle statens positive forpliktelse til å beskytte borgernes liv, dess strengere (negativ) plikt pådrar statens seg til å beskytte polititjenestepersonenes liv gjennom utdanning, trening og utstyr. Det er ingen avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol som tar stilling til hvordan dette nærmere skal balanseres. Rettslig sett er vi derfor tilbake ved utgangspunktet: I tilfeller hvor andre borgeres liv og helse er truet, hvor stor risiko krever vi at polititjenestepersonene skal ta for å komme dem til unnsetning?

4. AVGRENSNINGEN AV POLITIETS SÆRLIGE HANDLEPLIKT

4.1. Den nedre grense

Den alminnelige handleplikten inntreer først når personen befinner seg i en situasjon som innebærer livsfare, fare for betydelig skade, eller en umiddelbar risiko for å bli utsatt for andre alvorlige integritetskrenkninger, jf. pkt. 3.2. Ved behandlingen i pkt. 3.2 ble det tatt som et mulig utgangspunkt at den alminne-

lige handleplikten utgjorde en nedre grense for politiets *særlige* handleplikt. Det må imidlertid legges til grunn at politiets særlige handleplikt kan inntre også ved mindre alvorlige krenkelser og omstendigheter enn det som utløser den alminnelige handleplikten. Temaet for denne artikkelen er handleplikten ved farlige politioperasjoner. Inngrep ved mindre alvorlige krenkelser vil neppe være farlige for tjenestepersonene, og faller strengt tatt utenfor teamet. For fullstendighetens skyld gis det likevel en kort fremstilling også av denne nedre grensen.

Mens politiets handleplikt i «nødstilfellene og de mer eller mindre akutte faresituasjonene» anses for å være «ubetinget og umiddelbar», er den ved mindre alvorlige situasjoner og krenkelser «både skjønsmessig og vag», jf. Mæland et al. (2004) side 307. Dette følger mer eller mindre klart også av den rettslige reguleringen. Plikten til å gripe inn og stanse straffbare handlinger, jf. politiloven § 2 nr. 4 og politiinstruksen § 10-2, gjelder bare for handlinger som er undergitt ubetinget offentlig påtale, jf. straffeloven § 77. I andre tilfeller skal det ikke gripes inn med mindre slik begjæring foreligger eller er det overveiende sannsynlig at det vil bli begjært.³⁵ Utenfor de kriminelle tilfeller følger det dessuten av politiloven § 2 nr. 4 at politiet bare har plikt til å yte bistand når det er «påkrevd og naturlig».³⁶

Konsekvensen av foranstående er likevel ikke at politiets særlige handleplikt for de mindre alvorlige situasjoner bare utløses når den krenkede ber om det. Den sykelig sjalu mannen som «banker opp» samboeren fordi hun i parken har pratet med andre menn, gjør seg «bare» skyldig i legemsfornærmelse (kroppskrenkelse) etter straffeloven § 228 (ny straffelov § 273). Etter straffeloven § 228 fjerde ledd er slike handlinger likevel undergitt ubetinget offentlig påtale. Som alminnelig borgere kan vi rettslig sett rolig la kvinnen forsvare seg som best hun kan. En politipatrulje som observerer hendelsen, vil derimot ha en plikt til å gripe inn og stanse krenkelsen etter politiloven § 2 nr. 3, jf. politiinstruksen § 10-2.

På den annen side er det ikke slik at enhver anmodning fra borgerne utløser en plikt for politiet. At plikten til å hjelpe bare inntre når det er «påkrevd og naturlig» viser at primært skal andre muligheter for hjelp forsøkes først. Og selv om annen bistand ikke er tilgjengelig, må politiets plikt til å hjelpe avstemmes mot andre oppdrag og tilgjengelige ressurser. Den pengeløse personen som etter at siste buss hjem er gått, uten regntøy befinner seg i byen en våt og sur høstnatt, må nok belage seg å en våt, kaldt og lang spasertur hjem

35. Når ny straffelov trer i kraft, vil bestemmelsene om påtalebegjæring falle bort, og bli erstattet av en skjønsmessig forfølgingsplikt for lovbrudd med en strafferamme på 2 år eller lavere, jf. straffeprosessloven § 62a. Ved denne skjønsmessige vurderingen skal det bl.a. legges vekt på om den rammede ønsker forfølgningen. Dette må kunne vektlegges ved spørsmålet om politiets stansende eller avvergende handleplikt inntre.

36. Mæland et al. (2004) side 307 fremholder at dette forstås slik at det «må foreligge en konkret anmodning for å utløse denne plikten».

med utsikt til forkjølelse og kanskje det som verre er, uten at det av den grunn oppstår noen plikt for politiet til på anmodning å kjøre han eller henne hjem.

4.2 Den øvre grense: Ved hvilket risikonivå opphører handleplikten?

4.2.1 Utgangspunkter

Spørsmålet om handlepliktens øvre grense kan oppstå i to tjenstlige forskjellige situasjoner: Den ene situasjonen er hvor tjenstepersonen(e) opptrer helt på egen hånd i en situasjon hvor reddende innsats må iverksettes og innebærer fare for tjenstepersonen(e). Dette kan være tilfellet hvor situasjonen er så prekær at det verken er tid til eller tilrådelig å innhente forholdsordre, eller hvor patruljen befinner seg i et område uten sambandsdekning. Her oppstår spørsmålet om handlepliktens øvre grense i ren form: Hvilken risiko er tjenstepersonen(e) forpliktet til å utsette seg for? Eller, som fremstillingen nedenfor viser, skal spørsmålet være: Hvilken sikkerhetsrisiko er de berettiget til å utsette seg for?

Den vanligste situasjonen er likevel at tjenstepersonene opptrer i henhold til ordre gitt av en innsatsleder eller en operasjonsleder. I disse tilfeller aktualiseres også lydighetsplikten i politiinstruksen § 6-1, 2. ledd, 1. pkt. Bestemmelsen lyder:

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

Politiinstruksen suppleres på dette punkt av Ordreinstruks for politiet³⁷ 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.³⁸

Plikten gjelder imidlertid ikke ordrer som «klart antas ulovlig». I denne begrensningen er det mest nærliggende å tenke på ordrer som er ulovlige overfor omgivelsene. Det kan være overfor 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 til stede. Ulovligheten kan også ha retning innad, for eksempel om tjenstepersonen beordres til å skrive en uriktig rapport. For problemstillingen her 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.

37. Fastsatt av Politidirektoratet 11.5.2010, jf. Rundskriv 2010/005.

38. Jf. Mæland et al. (2004) side 353.

Fremstillingen nedenfor vil vise at normeringen av handlepliktens øvre grense ved tjenestehandlinger som innebærer fare for liv eller helse, er relativ og skjønsmessig og må baseres på en totalvurdering av en rekke forhold. Det vil derfor sjelden være helt åpenbart på hvilken side av grensen man befinner seg. I prinsippet er imidlertid grensen den samme hva enten tjenestepersonene opptrer på egen hånd og selv må avgjøre hva handleplikten krever av dem, eller de må ta standpunkt til om de er forpliktet til å følge ordren om å aksjonere.³⁹

4.2.2. Arbeidsmiljøloven § 2-3, 2. ledd bokstav c

Det finnes i lovgivningen ingen bestemmelse som generelt hjemler retten til å nekte å utføre helsefarlig arbeid. Derimot har arbeidsmiljøloven⁴⁰ § 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.»

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 forsvarlig å la arbeidet fortsette.⁴¹ Den aktuelle plikten ble først fastsatt i 1977 og bestemmelsen i gjeldende lov er identisk med arbeidsmiljøloven av 1977 § 16 nr. 1, 4. ledd. *Retten* til ikke å utføre arbeid som kan medføre helsefare, er basert på ulovfestet rett, men har blitt vurdert 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 ikke å utføre arbeid som kan innebære fare for liv og helse, går minst like langt som plikten, kan bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-3, 2. ledd bokstav c, umiddelbart og ureflektert gi 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 opp-

39. Slik også Henning Jakhelln i utredningen til 22. juli-kommisjonen side 38–40.

40. Lov 17.6.2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. – arbeidsmiljøloven.

41. Jf. Holo & Fougner (2006) side 137.

drag. Fremstillingen nedenfor vil vise at det ikke er grunnlag for noen av disse slutninger.

Utgangspunktet er at bestemmelsen i arbeidsmiljøloven § 2-3, 2. ledd bokstav c om plikten til å avbryte arbeid som antas farlig for liv og helse, og den tilknyttede 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 rett, viser både teori⁴² og praksis⁴³ at det i stor utstrekning dreier seg både om en *relativ og objektiv* forankret rettighet.

Plikten til ikke å utføre arbeid som kan innebære fare for liv eller helse er *relativ* i to sammenhenger. For det første varierer plikten med hvilket yrke. Høyesterett uttrykker det slik i 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.»

Som Henning Jakhelln påpeker på side 5–6 i sin utredning til 22. juli-kommisjonen, er «samfunnets behov for sikkerhet og beredskap [...] bakgrunnen for at det gjennom lovgivning er etablert etater som politi, helsevesen, brannvesen, forsvar osv», og at det «påhviler disse etater en aktivitetsplikt» bl.a. for å sikre liv og helse. I dette må ligge «en implisitt forutsetning for etatens virksomhet at en faregrad må aksepteres, og at denne faregrad vil variere – og ha temmelig forskjellig nivå – avhengig av hvilke oppgaver det er tale om».

Den siste delen av sitatet ovenfor peker på den andre relativiteten: 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». Ved en politiinnsats som settes inn for å redde andres liv eller helse, må det aksepteres en større risiko for mannskapene, enn om målet er å redde endog betydelige materielle verdier.⁴⁴

Arbeidsmiljølovens bestemmelser ivaretar i stor grad samfunnets interesse i et trygt og forsvarlig arbeidsmiljø, og i mindre grad den enkelte arbeidstagers interesser.⁴⁵ En naturlig følge av dette er at avgrensningen av hvilken risiko som kan aksepteres, treffes etter en objektiv standard og ikke etter den enkelte

42. Se bl.a. Holo & Fougner (2006) side 137–38, og Jakhelln (2006) side 264–265

43. Jf. Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 1989 side 329.

44. Når man både i rettspraksis og i teorien har stilt seg forholdsvis fritt til arbeidsmiljølovens forholdsvis absolutte og generelle krav, er nok årsaken todelt: Reelle hensyn eller «sunn fornuft», om man vil, tilsier at fare- og risikonivået ikke kan være det samme for alle yrker. Dernest «letteb» det åpenbart tolkningen at arbeidsmiljølovens forarbeider ikke berører problemstillingen.

45. Jf. Jakhelln (2006) side 133.

arbeidstagers subjektive oppfatning. Om normens *objektive* karakter uttalte Høyesterett i avgjørelsen fra 1989 (side 336) «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 polititjenestepersoner i situasjonen mener han eller hun er forpliktet til å utsette seg for, er derfor i utgangspunktet uten betydning for ledelses styringsrett og tjenestepersonenes lydighetsplikt.⁴⁶ Hva som i en konkret situasjon faller innenfor den fare som tjenestepersonen ut fra sin stilling må akseptere, vil som oftest måtte bero på en sammensatt og vanskelig vurdering. Den objektive side viser seg ved at Høyesterett i avgjørelsen fra 1989 (på side 336) uttalte at denne vurdering «i utgangspunktet må tilligge den overordnede å foreta».

I de situasjoner hvor polititjenestepersonen(e) opptrer på egen hånd, må de imidlertid selv foreta denne vurdering. I utredningen til 22. juli-kommisjonen, side 38, sier Henning Jakhelln følgende om dette, og som jeg slutter meg til:

«I en slik situasjon må polititjenestemannen selv vurdere om situasjonen medfører en større risiko enn den som følger av hans tjenesteplikter, med utgangspunkt i den handlingsplikt som stillingen innebærer. Dermed må polititjenestemannen ha en betydelig skjønnsmargin med hensyn til om faregraden overstiger det som er forsvarlig ut fra stillingens karakter og det som situasjonen for øvrig tilsier.»

Høyesteretts avgjørelse fra 1989 avklarer (side 336) også ytterligere et par punkter knyttet til handleplikten og lydighetspliktens objektive forsvarlighetsstandard: At arbeidsgiveren har forsømt plikter etter arbeidsmiljøloven, gir ikke i seg selv rett til å nekte å utføre ordren, med mindre forsømmelsen fører til en risikoøkning som gir rett til nektelse. Hvis risikoen ligger innenfor det som anses forsvarlig, gir det heller ikke rett til å nekte selv om risikoen ved bruk av relativt begrensede midler kunne reduseres ytterligere (side 337).

Den handleplikt som en politiinnsats i krisesituasjoner må holde seg innenfor, og som lydighetsplikten innebærer at de involverte tjenestepersoner er forpliktet til å delta i, har etter dette to grenser:⁴⁷ Aksjonen må ikke inneholde elementer som representerer en fare som ikke under noen omstendighet er akseptabel. Og selv om aksjonen ikke overskrider denne grensen, må den ikke ut fra en bedømmelse av den konkrete situasjonen anses klart uforsvarlig. Det første – en fare som ikke under noen omstendigheter er akseptabel – vil for eksempel

46. Hvis det derimot blir aktuelt å ilegge tjenestepersonen sanksjoner for ikke å ha etterkommet en ordre, 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.»

47. Jf. Rt. 1989 s. 329 på side 336–337.

omfatte en situasjon hvor innsatsleder beordrer en tjenesteperson uten røykdykkerutstyr og røykdykkererfaring til å følge med og bistå brannvesenets røykdykkere med å hente ut personer fra et brennende hus. Denne avgrensning behandles ikke i det følgende. En fare som ikke under noen omstendigheter er akseptabel, vil jo normalt også være «klart uforsvarlig».⁴⁸ Den videre drøftelsen vil derfor konsentreres om hva som nærmere ligger i at risikoen må være forsvarlig.

4.2.3. Forsvarlighetsstandard

4.2.3.1. Utgangspunkter

De generelle arbeidsrettslige rammer må altså forstås slik at de ikke setter noe forbud mot arbeid som medfører en risiko for liv og helse. Det kreves imidlertid i slike tilfeller at det treffes beskyttelsestiltak, og at arbeidet legges opp slik at det i den konkrete situasjon er forsvarlig. Hvordan handleplikten for politiet i en farlig situasjon kan og skal oppfylles, kan derfor bare besvares gjennom en konkret og skjønnsmessig vurdering av alle relevante omstendigheter i det aktuelle tilfellet. På generelt grunnlag er det likevel mulig å drøfte tre spørsmål: Hvem er det i politiets operative organisasjon som treffer avgjørelsen om hvordan det skal handles, dvs. som må ta standpunkt til forsvarligheten (pkt. 4.2.3.2)? Hvilke momenter er det naturlig og riktig å ta i betraktning ved vurderingen (pkt. 4.2.3.3)? Og til slutt; er det mulig å formulere en norm som angir når forsvarlighetsgrensen er nådd (pkt. 4.2.3.4)?

4.2.3.2. Hvem er «overordnet» 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 tilligge den overordnede å foreta». Hvem som er «overordnede», sier avgjørelsen naturlig nok ikke noe om, og det har uansett skjedd en betydelig endring og kvalitetsforbedring i ledelsen av politiets operative innsats siden den aktuelle rettsavgjørelsen på slutten av 1980-tallet. For den type politiinnsats som er aktuell i denne fremstillingen, vil organiseringen fremgå av «Politiets beredskapssystem del I» (PBS I) – Retningslinjer for politiets beredskap,⁴⁹ særlig sidene 123–125 og 146–150. Avhengig av hendelsens størrelse og kompleksitet vil ledelsesnivåene være tre eller fire. I «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 at politidistriktets stab settes, vil *stabssjefen* komme inn som ledelsesnivå mellom operasjonsleder og politimester. Som «overordnet» i den sammenheng som behandles her, kan det neppe være aktuelt å betrakte andre enn innsatsleder (eller den som fungerer i innsatslederfunksjonen, jf. PBS I side 147). Innsatslederen er lederen i innsatsområdet og hans oppgave er, jf. PBS I side 147:

48. Se også Henning Jakhellns utredning til 22. juli-kommisjonen side 37.

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

«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.»

I PBS I side 113 angis innsatslederen som «politidistriktets øverste leder på taktisk nivå». At det er innsatslederen som i denne sammenheng er «overordnet», 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 aller fremste linje under konfrontasjonen med gjerningspersonen(e).»

Dette samsvarer også godt med det professor Henning Jakhelln anførte i en utredning⁵⁰ angående «Brannmannskapers innsatsplikt og plikten til å ivareta egen sikkerhet under redningsaksjoner mv.». På side 7 i utredningen sies det:

«Videre må utgangspunktet tas i at situasjonen under en pågående redningsaksjon må vurderes forløpende, og det må treffes beslutninger under sterkt 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 innsatsområdet åpenbart fylle rollen som «overordnet». Samtidig vil de ha en slik nærhet til den konkrete situasjonen som krever politiets innsats, at de enten ved selvsyn eller raskt og løpende kan skaffe seg tilgang informasjon om den faktiske situasjonen, så langt det er mulig.

Med de avstander og den befolkningsstruktur som preger store deler av Norge, kan det lett forekomme at en øyeblikkelig aksjon må iverksettes uten at innsatsen kan ledes av noen formell innsatsleder. I så fall vil ledelsen på stedet forstås av den med høyest grad, evt. lengst ansiennitet i graden, jf. Politiets ordreinstruks § 9 og PBS I side 147. I slike tilfeller får imidlertid operasjonslederen en mer sentral rolle. Jf. PBS I side 111 heter det bl.a.:

«I henhold til lokalt og sentralt instruksverk har operasjonslederen i mange sammenhenger ansvar for å styre og kontrollere innsatspersonellens innsats. Operasjonslederen skal sørge for at det blir stilt spørsmål for å kvalitetssikre innsatspersonellens arbeid og for å ha kontroll med styringen av innsatsen. Dette gjelder særlig ved kritiske og vanskelige oppdrag, uavhengig av om innsatspersonellet er erfarne og under ledelse av en innsatsleder.»

4.2.3.3. Hvilke momenter må inngå forsvarlighetsvurderingen?

Uansett hvem som treffer avgjørelsen om innsatsen, må avgjørelsen være forsvarlig. Ved behandlingen av hvilke momenter som må inngå i forsvarlighetsvurderingen, er det naturlig å begynne med sammenhengen mellom *risikonivå* og *innsatsplikt*. Problemstillingen i denne artikkelen er knyttet til tilfeller hvor

50. Utredning til Direktoratet for brann- og el-sikkerhet av 28.4.2003.

politiets handling er påkrevd fordi menneskers liv eller helse er i fare pga. pågående voldelig kriminalitet eller akutte ulykkessituasjoner. Dette er en situasjon hvor relativiteten i kravet om at arbeidet ikke kan fortsette om det medfører fare for liv eller helse, jf. arbeidsmiløloven § 2-3, 2. ledd bokstav c, når et ytterpunkt. Arbeidsinnsatsen er knyttet til politiet, en etat som er forpliktet til å utsette seg for en ikke ubetydelig fare. Og det gode 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 tillatte 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 denne store risikoen ligge innenfor det ordinære innsatspersonellet med operativ godkjenning i kategori 4 må akseptere? Spørsmålet må temmelig klart besvares bekreftende. Det er i politietaten laget planer for såkalt «øyeblikkelig aksjon» for pågående livstruende voldelige handlinger. Alt personell som uteksamineres fra Politihøgskolen, har fått opplæring i dette, og planene repeteres ved jevne mellomrom i den vedlikeholdstreeningen som alt operativt mannskap årlig gjennomfører. Alt mannskap har også våpenopplæring, og har tilgang til og er gitt opplæring i bruk av verneutstyr. Med dette som bakteppe er det umulig å argumentere for at faren generelt overskrider hva det ordinære operative mannskap må finne seg i.

Selv om alt mannskap med operativ godkjenning 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 som tidligere nevnt delt i fem kategorier, og hvor kategori 1 er den som er best egnet og trent til å takle slike skarpe oppdrag. Kategori 1 utgjøres av Beredskapstroppen, mens kategori 3 er tjenestepersoner i politiets utrykningsenheter og som har vesentlig mer omfattende trening i slike situasjoner enn politiets ordinære operative styrke som utgjør kategori 4. I tillegg til at trening og opplæring varierer mellom disse kategoriene, er det også slik at de best egnede mannskaper benyttes i skarpe oppdrag når det er tid til det. Dette innebærer at i og omkring Oslo vil det i stor grad være Beredskapstroppens tjenestepersoner som løser slike oppdrag, mens det ut over landet gjerne er styrker fra politidistriktets utrykningsenhet. Dette innebærer at disse grupper av tjenestepersoner i tillegg til en mer, og til dels betydelig mer, omfattende trening og opplæring også skaffer seg meget verdifull erfaring og samtrening som den ordinære operative styrken i kategori 4 ikke har. Dette er selvsagt en ulempe i situasjoner hvor politiets handleplikt krever en øyeblikkelig aksjon og de mer erfarne tjenestepersoner pga. tid, avstand, ferieavvikling e.l. ikke er tilgjengelige. Det sier seg selv at ut fra en forsvarlighetsstandard kan en innsats planlegges annerledes når man kan spille på et godt samtrent, erfarent og kanskje også bedre utstyrt lag fra politidistriktets utrykningsenhet med IP 3-godkjenning, enn når innsatsen må baseres på «tilfeldige» tjenestepersoner med varierende erfaring og begrenset samtrening. Med unntak av Oslo og de største byer for øvrig er det grunn til å tro at ved behov for øyeblikkelig aksjon vil sistnevnte situasjon i dag være mer sannsynlig enn den første.⁵¹

Men selv med godt trente mannskaper er *forutsetningene* for å kunne legge en forsvarlig plan for innsatsen i disse situasjoner som regel dårlige. Det vil foreligge et tidspres, det er mangel på sikker og entydig informasjon, og den situasjonen som det planlegges for, vil normalt ikke være stabil, men i stadig endring. Når det gjelder tidsbruken som kan benyttes på planlegging, er det gitt føringer for den i PBS II side 47 gjennom å fremholde at ved situasjoner av typen «skyting pågår» må politiet «raskets mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen». Ofte vil den informasjon som innsatslederen eller første enhet på stedet 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 som er til rådighet og uten mulighet for å få informasjon verifisert, må innsatsen planlegges ut fra denne usikkerhet. I mange tilfeller vil det også være slik at situasjonen på planleggingstidspunktet allerede kan ha endret seg når den settes ut i livet, for eksempel fordi en bevæpnet gjerningsperson har flyttet seg uten å løse skudd. Disse forutsetningene må innebære at det åpnes for et betydelig skjønnsmessig spillerom for hvordan politiets innsats gjennomføres og hvilke eventualiteter den tar hensyn til.

4.2.3.4. Normering av forsvarlighetsgrensen

Selv om politiets innsats må planlegges ut fra en rekke usikre faktorer, er det ett dominerende hensyn som må vektlegges både ut fra hensynet til de som skal reddes, og ut fra hensynet til mannskapenes sikkerhet: *Basert på foreliggende generelle planer, den tilgjengelige informasjonen og kvaliteten og omfanget av de tilgjengelige ressurser, må innsatsen planlegges med slike marginer at den har rimelige forutsetninger for å lykkes.* En dumdristig plan som får et lykkelig utfall, har gjerne en tendens til å bli møtt med «ureflekterte hurrarop». Med et annet utfall anses imidlertid den samme plan gjerne som «klart uforsvarlig ut fra en bedømmelse av den konkrete situasjon», for å bruke Høyesteretts ord fra avgjørelsen i 1989. Rettslig sett kan det ikke anses som forsvarlig å basere innsatsen på en plan som i avgjørende grad forutsetter at politiet har hellet med seg, og at alle usikre faktorer viser seg å slå ut til innsatsstyrkens fordel. På den annen side kan handling ikke unnlates fordi det er en mulighet for at tjenestepersonene ikke kommer fra den aktuelle innsatsen med liv og helse i behold.

51. Politidirektoratet og Politihøgskolen har imidlertid iverksatt en økt utdanning av IP 3-godkjente tjenestepersoner med det for øyet at det i alle politidistrikter til enhver tid skal være en patrulje med slik godkjenning på vakt. Dette vil imidlertid ha begrenset effekt hvis f.eks. UEH-patruljen i Hordaland politidistrikt befinner seg i Bergen, men hendelsen som krever umiddelbar innsats, skjer på Voss, 10 mil unna.

5. FORSVARLIGHETSSTANDARDEN I PRAKSIS

5.1. Innledning

Som nevnt innledningsvis (pkt. 1) er oppmerksomheten om politiets handleplikt av forholdsvis ny dato. Avgjørelser og vurderinger omkring spørsmålet er derfor begrenset. I tre saker, som alle er fra 2011, har imidlertid politiets handleplikt blitt gjenstand for vurdering.

- Den første saken er knyttet til organiseringen av ettersøknings- og redningsarbeidet i Vestfinnmark politidistrikt i forbindelse med at ni ungdommer på snøscooter kjørte seg vill og ringte inn nødmelding til politiet 3. mars 2011. Tre av ungdommene omkom. Saken ble etterforsket av Spesialenheten for politisaker,⁵² men ble henlagt som intet straffbart forhold 23. april 2012. Saken er først og fremst knyttet til politidistriktets handleplikt, for faller utenfor temaet for denne artikkelen, jf. pkt. 2.2.1. foran, og vil derfor ikke bli nærmere behandlet.
- Den andre saken gjelder en anmeldelse mot tre tjenestepersoner ved Østfinnmark politidistrikt for ikke straks å ha iverksatt redning av to personer som befant seg i en bil som natt til 17. mai 2011 hadde kjørt utfor en kai i Vadsø. Begge druknet. Saken ble etterforsket av Spesialenheten for politisaker,⁵³ men henlagt som «intet straffbart forhold anses bevist» ved avgjørelse av 8. februar 2012. En avgjørelse som etter klage ble opprettholdt av riksadvokaten 16. mars s.å.
- I NOU 2012:14 side 128–134 foretar 22. juli-kommisjonen en vurdering av handleplikten til første enhet på landsiden i forbindelse med massakren på Utøya 22. juli 2011 hvor 69 personer ble drept, og omtrent halvparten så mange ble påført betydelige og livstruende skader. Spesialenheten for politisaker fant ikke grunn til å iverksette etterforskning av politipatruljen.

Det er behandlingen av den individuelle handleplikten i NOU 2012:14 som gir grunnlag for de fleste bemerkninger, og den behandles derfor først.

5.2. NOU 2012:14 – Handleplikten til første enhet

5.2.1. Manglende vurdering av handlepliktens grenser

Til tross for at spørsmålet om politiets handleplikt var sentralt framme i den offentlige debatt i tiden etter hendelsene 22. juli 2011, og vel må anses å ligge innenfor oppdraget «å se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep»,⁵⁴ har kommisjonen verken vurdert eller tatt noe klart standpunkt til hvor langt politiets handleplikt strekker seg.

52. Jf. sak nr. 10248375

53. Jf. sak nr. 11184345

54. Jf. NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen side 38.

Om handleplikten generelt sier kommisjonen følgende på side 128:

«Utgangspunktet er at politiet har plikt til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade på de interesser og verdier politiet skal beskytte. Plikten til å handle påhviler både etaten som sådan og hver enkelt polititjenestemann, og skjerpes når personers liv og helse trues. Plikten kommer ikke til uttrykk i noen generell bestemmelse, men er fastsatt eller direkte forutsatt i flere bestemmelser i lov- og instruksverk.»

Den første enheten på åstedet (landsiden av Utøya) var en patrulje som ifølge rapporten side 28 besto av to politibetjenter som «var utrustet med verneutstyr, pistol og maskinpistol, og godkjent for innsats i skarpe oppdrag». Det fremgår ikke der klart hva slags godkjenning de hadde, men av det som sies i rapporten side 113 sp. II, fremgår det av mannskapene hadde den ordinære IP 4-godkjenning. Om denne enhetens handling sier kommisjonen følgende, henholdsvis på side 128 og 132–33 i rapporten:

«Det har fra flere hold blitt reist spørsmål om den første politipatruljen på stedet gjorde nok for å komme seg over til øya, og om det var båter tilgjengelig til dette formål. Spørsmålet er sentralt fordi aksjon fra denne patruljens side etter omstendighetene kunne ha ført til at politiet ankom til øya tidligere. Det er også reist spørsmål om politipatruljens aksjonsvilje, og om lokalt politi ventet på BT framfor å aksjonere selv.» [128]

«Kommisjonens vurdering av spørsmålet om hvorvidt den første patruljen selv kunne aksjonere direkte, tar utgangspunkt i politiets retningslinjer for øyeblikkelig innsats når skyting pågår. Disse framhever at observasjon «[...] må nedprioriteres til fordel for direkte forsøk på å pågripe gjerningsmannen.»

Umiddelbart etter ankomst fikk patruljen bekreftet at det fremdeles pågikk skyting på øya, og at ungdommene der var i livsfare. Patruljens situasjonsforståelse var at det var én gjerningsmann. To tjenestemenn godkjent for væpnede oppdrag forutsettes å kunne aksjonere mot en slik motstander. Patruljen visste ikke at de inngikk i en aksjonsplan, og heller ikke hvor langt øvrige politistyrker var kommet i utrykningen. Det var derfor ukjent for dem når noen andre enn dem selv kunne komme i posisjon til å ta seg over til øya. Spørsmålet er om patruljen i denne situasjonen skulle foretatt seg noe mer enn å observere.

Kommisjonen mener at patruljen ut fra den selvstendige handleplikten og retningslinjene omtalt over skulle forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv. Samtidig skal det presiseres at det ikke ville vært korrekt av P-30, som her var under kommando i en aksjon, å gjøre tilslag på egen hånd uten at det først var blitt forsøkt klarert med aksjonsleder.

Patruljens opptreden etterlater etter kommisjonens mening et entydig bilde av at den ikke var innstilt på å gå til øyeblikkelig aksjon.» [132–33]

Jeg synes det er vanskelig å lese kommisjonen annerledes enn at den mener det lå innenfor handleplikten til første enhet å reise over til Utøya med formål å stanse gjerningspersonen. I samtaler med medlemmer av kommisjonen er det likevel framholdt at det ikke er dette som er ment. Det tjenestepersonene på landsiden av Utøya først og fremst kritiseres for ikke å ha gjort, var å skaffe båter som kunne vært tilgjengelige for Beredskapstroppen da de ankom få minutter senere. Jeg har lest kommisjonens anførsler på nytt med denne kunnskap og forespurt andre som har arbeidet mye med kommisjonsrapporten om deres oppfatning, og det må være tillatt å si at dette budskap i beste fall er ganske uformidlet. Særlig sett i lys av følgende setning: «Kommisjonen mener at patruljen ut fra *den selv-*

stendige handleplikten og retningslinjene omtalt over skulle forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv». (Uthevet her.)

Kommisjonen foretar ingen vurdering av hvilken fare tjenestepersonene i første enhet ville utsatt seg for ved å reise over til Utøya med det utstyr og den trening de hadde, og foretar heller ikke noen klar vurdering av hvordan dette ville stilt seg i forhold til den forsvarlighetsvurdering som det er gjort rede for ovenfor i pkt. 4.2.3. Det gjennomføres ingen vurdering av hvilke utfordringer som ville møte patruljen om den rykket ut til Utøya, knyttet til områdets størrelse og uoversiktighet, kvaliteten på og omfanget av informasjonen, deres beskyttelsesutstyr og trening. Når det er grunn til å kritisere kommisjonen for dette, har det først og fremst to grunner: Som fremstillingen nedenfor vil vise, gjennomføres en slik vurdering av den styrken som rykket ut til Utøya og pågrep gjerningspersonen. Dernest er det i den sakkyndige rapporten som kommisjonen selv innhentet fra professor Henning Jakhelln, fremhevet at avgjørelsen av om kravet om handling ligger innenfor forsvarlighetsgrensen, fordrer en konkret vurdering av en rekke omstendigheter, jf. særlig utredningens pkt. 4 og 6.⁵⁵ Selv om det ikke er sagt direkte i tilknytningen til handleplikten til første enhet på stedet, men i tilknytning til hva som burde vært innholdet i operasjonsleders ordre, er det tvert imot formuleringer som kan tyde på at kommisjonen ikke har lagt til grunn at handleplikten begrenses av et forsvarlighetskrav. På side 132 sp. II i rapporten heter det:

«Når politiet er kjent med at skyting av mennesker pågår, må ordren som gis, være at første enhet framme gjør alt som står i dens makt for å stoppe dette, med mindre det framstår som åpenbart utjenlig.» (Uthevet her.)

Formuleringen «åpenbart utjenlig» trekker i retning av at grensen går ved det som helt klart ikke kan lykkes, og ikke ved om aksjonen som har en rimelig forutsetning for å lykkes.

Jeg synes det er vanskelig å forstå kommisjonen annerledes enn at den kritiserer første enhet for ikke å ha oppfylt sin handleplikt når tjenestepersonen ikke umiddelbart tok et initiativ for å reise over til Utøya. Det er mulig dette er en berettiget kritikk, men det fordrer to ting.⁵⁶ For det første at man klargjør innholdet av den norm man mener er brutt, og dernest at kommisjonen viser at den faktiske situasjon slik den fremsto i sann tid, lå innenfor det normen krever. Etter mitt skjønn gjør kommisjonen ingen av delene.

Det som først og fremst skaper uklarheten om berettigelsen av kritikken av første enhet, er beskrivelsen av aksjonen fra de som faktisk foretok pågripelsen av gjerningspersonen. Den trusselsituasjonen som denne pågripelsesstyrken sto ovenfor, var jo den samme som første enhet ville ha møtt. Pågripelsesstyrken besto av totalt ti tjenestepersoner, hvorav åtte fra Beredskapsgruppen og to

55. Det samme fremgår av min egen sakkyndige vurdering til Politidirektoratets 22. juli-utvalg, og som var publisert som vedlegg 2 til evalueringsrapporten av 15. mars 2012.

56. Det kreves også en tredje vurdering: Nemlig om det var riktig å kreve at patruljen skulle ta initiativ til å overprøve den ordre de var gitt av innsatsleder/operasjonsleder, jf. 5.2.2.

fra Nordre-Buskerud. Av de to lokale tjenestepersoner hadde i alle fall én operativ godkjenning på nivå 3.⁵⁷ Pågripelsen av gjerningspersonen ble således foretatt at et lag på til sammen ti personer, hvorav flertallet hadde den ypperste (også i internasjonal sammenheng) opplæring og trening i slike aksjoner. Kommisjonen karakteriserer innsatsen slik:

«Kommisjonen konstaterer at det gikk i underkant av sju minutter fra første enhet gikk i land på øya, til pågripelsen var gjennomført. Polititjenestemennenes taktiske disposisjoner vitner om høy aksjonsvilje og resolutt innsats. Forflytningen fram mot pågripelsesstedet *utgjorde en betydelig risiko* for dem, særlig fordi høyt tempo og manglende 360 graders sikring gjorde dem sårbare for beskytning. Etter kommisjonens oppfatning utviste disse tjenestemennene *stort mot og tok den risiko som var påkrevd for få en snarlig slutt på massakren*. Denne delen av politiaksjonen var svært effektiv og målrettet.» (Uthevet her.)

Hvis dette er en dekkende beskrivelse, hvordan skulle man ha karakterisert en aksjon fra en enhet på bare to tjenestepersoner med vesentlig dårligere utrustning, trening og erfaring? Farene og risikoen ville åpenbart vært større for dem. Å utvise mer enn «stort mot» vil lett karakteriseres som dumdristig, og å iverksette en aksjon som innebærer mer enn «en betydelig risiko», kan lett bli ansett for å være basert på rent «hell», jf. det som er anført foran i pkt. 4.2.3.4.

Enhhet	Størrelse og kompetanse	Beskrivelse
Beredskapstroppen m.m.	10 stykker, 8 BT, 2 lokale – Ga likevel ikke 360 graders dekning ved fremrykking IP-nivå: 8 IP 1, 1 IP 3 1? Årlige treningstimer: IP 1 900, IP 3 104, Samtrent i betydelig grad Betydelig erfaring fra reelle skarpe situasjoner Spesialutstyrt	Betydelig risiko Stort mot
Første lokale patrulje	2 stykker – Kunne ikke gi over 70 graders dekning ved fremrykking IP-nivå: IP 4 Årlige treningstimer: 40 Samtrening: Tilfeldig Trolig liten erfaring fra reelle skarpe situasjoner (jf. at man bruker de best tilgjengelige når det er tid til det) Standard utstyr	> Betydelig risiko > Stort mot = ???

Basert på kommisjonens egen beskrivelse er det mye som tyder på at en aksjon fra første enhet ville ha befunnet seg på det absolutte ytterpunkt for, og kanskje over, handlepliktens rettslige grense. I alle fall hvis en legger til grunn en norm som krever at innsatsen skal være forsvarlig, og i dette legger at den må være basert på en plan og taktikk som ut fra det tilgjengelige informasjonsbildet i sann tid og mannskapsstyrkens størrelse, utstyr og ferdigheter, har en rimelig forutsetning for å lykkes.

57. NOU 2012:14 side 120–21 og 113 sp. II.

5.2.2. Forholdet mellom lydighetsplikten og handleplikten

Jeg stiller meg også tvilende til om 22. juli-kommisjonens beskrivelse av forholdet mellom lydighetsplikten og handleplikten i alle hensender er korrekt. Om forholdet generelt sier kommisjonen følgende på side 128–29:

«Den selvstendige handleplikten gjelder også der tjenestemannen inngår i en aksjon, står under direkte kommando av en innsats- eller aksjonsleder og får ordre som vedkommende plikter å adlyde. Innholdet i handleplikten må da tilpasses den aktuelle situasjonen. Først og fremst skal de ordre som er gitt, utføres. Videre skal tjenestemannen ha løpende oppmerksomhet mot forhold som kan tilsa andre handlemåter i tillegg til, eller i stedet for, det som ordren måtte foreskrive, og rapportere dette. Aktivitet og initiativ fra polititjenestemannen er følgelig viktig både for kvaliteten i lederens disposisjoner og for gjennomføring av politiaksjonen med tilfredsstillende resultat. Under gitte omstendigheter kan handleplikten utløse krav om selvstendig inngripen fra tjenestemannens side utover det ordren måtte påby. Før det handles i en slik situasjon, skal tiltaket klareres med ordregiver så langt det er mulig og tiden tillater.»

Om kommisjonens vurdering av atferden til første enhet konkret, heter det følgende på side 132–33:

Patruljen ble likevel gitt ordre om å observere mot øya. Ordren ble første gang gitt av fungerende innsatsleder. Kommisjonen mener at denne ordren kunne vært mer fyllestgjørende med tanke på behovet for øyeblikkelig aksjon. Samtidig peker kommisjonen på at ordren ikke innskrenket tjenestemennenes selvstendige handleplikt. Andre gang ble ordren gitt av aksjonsleder. Ordren var et ledd i hans aksjonsplan om at de skulle plukkes opp av politibåten og inngå i aksjonsstyrken. Ordren må etter kommisjonens mening betegnes som forsvarlig.

Kommisjonens vurdering av spørsmålet om hvorvidt den første patruljen selv kunne aksjonere direkte, tar utgangspunkt i politiets retningslinjer for øyeblikkelig innsats når skyting pågår. Disse framhever at observasjon «[...] må nedprioriteres til fordel for direkte forsøk på å pågripe gjerningsmannen».

Fremstillingen foran har vist at, selv om det ikke er noen tvil om eksistensen av politiets handleplikt, finnes det ikke noen norm som klart regulerer den. Tvert imot krever det omfattende og skjønnsmessige vurderinger å avklare de nærmere grenser. For lydighetsplikten forholder det seg annerledes. 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.»

I tillegg at de to pliktene befinner seg på hvert sitt ytterpunkt når det gjelder konkretisering, er det også en annen viktig forskjell. Den enkelte tjenestepersons handleplikt er et produkt av og et middel til å oppfylle politietatsens handleplikt. Lydighetsplikten er imidlertid en plikt som hviler direkte på den enkelte tjenesteperson. Når tjenestepersonene ikke opptre helt alene, men som ledd i en større aksjon (slik tilfellet var 22. juli), vil oppfyllelsen av handleplikten normalt bestå i å følge de ordre man får fra innsatsledelsen, hva enten de består i direkte aksjon eller ikke. Dette er også kommisjonens standpunkt, og det er når den beskriver unntakene fra denne hovedregel at jeg har vanskelig

for å følge kommisjonen. Det er særlig på to punkter jeg finner kommisjonens argumentasjon vanskelig å følge.

For det første, hva er det som utløser plikten til å stille spørsmålstegn med den ordre man har fått? Om dette heter det følgende i Mæland et al. (2004) side 353:

«Politiinstruksen legger her opp til en praktisk mellomløsning, som pålegger ordremotakeren både rett og plikt til å fremme de innsigelsene han måtte ha mht. ordrens lovlighet og hensiktsmessighet. Etter pi. § 6-1, 2. ledd, 2. setning skal en polititjenestemann som er i tvil om lovligheten gjøre den foresatte oppmerksom på forholdet hvis tiden og omstendighetene ellers tillater det. Det gjelder også når han kjenner til omstendigheter av betydning for hensiktsmessigheten.

Plikten og retten til å fremme innsigelser mot en ordre refererer seg altså til to forhold. Først og fremst ved spørsmål om det er lovlig adgang til å handle, om midlene er lovlige og om det foreligger faktiske forhold av betydning for lovligheten. Dernest skal politimannen gjøre innsigelser hvis han er *klar over forhold som kan være relevant for vurderingen av hensiktsmessigheten, altså den tjenestemessige nytteverdien av handling og hvor egnet de valgte midlene er.*» (Uthevet her)

Det følger av sammenhengen at plikten til å gjøre operasjonsleder eller innsatsleder oppmerksom på forhold som påvirker hensiktsmessigheten av ordren, inntreffer når tjenestepersonene mener det foreligger omstendigheter som ordregiveren ikke er klar over eller i alle fall ikke har vurdert tilstrekkelig. Av situatene ovenfor følger at kommisjonen finner fungerende innsatsleders ordre om observasjon forsvarlig. Det jeg savner er en angivelse av hva kommisjonen mener første enhet observerte eller fikk informasjon om, og som patruljen måtte regne med at innsatsleder ikke kjente til, og som derfor utløste en *plikt* til å ta opp spørsmålet ordrens hensiktsmessighet.

Når kommisjonen mener det forelå en slik plikt, viser den imidlertid ikke til faktiske observasjoner, men til retningslinjen om «skyting pågår». Og her er jeg ved det andre punktet hvor jeg har vanskeligheter med å følge kommisjonen. Det kan synes som kommisjonen legger til grunn at retningslinjen inntatt i Politiets beredskapssystem del II (PBS II) side 47–48 gir den enkelte tjenesteperson en rett og en plikt som «trumfer» gitte ordrer. Det er i så fall glitrende galt. En generell retningslinje vil aldri kunne gå foran en konkret ordre gitt av operasjonsleder eller innsatsleder. Dernest følger det jo direkte av PBS IIs retningslinjer om «skyting pågår» at den også retter seg til innsatsleder. Kommisjonen trekker fram punktet om at «observasjons- og isolasjonsfasen må prioriteres ned til fordel for direkte forsøk på pågripelse av gjerningspersonen(e)». I siste punkt fremgår det også at «innsatsleder skal forsøke å benytte mannskaper med best mulig kompetanse i aller fremste linje under konfrontasjonen med gjerningspersonen(e)». Det er således temmelig åpenbart at retningslinjen ikke gir tjenestepersonene noen selvstendig plikt til å stille spørsmålstegn med de ordre som var gitt av innsatsleder.

Det skal ikke veldig mye vrangvilje til før man kan ta kommisjonens synspunkter til inntekt for en praksis hvor den enkelte tjenesteperson for å verne seg mot kritikk i ettertid, har en selvstendig og generell plikt til å stille spørsmålstegn ved innsatsleder ordrer og disposisjoner. Det vil neppe fremme effek-

tiviteten av politiets handleplikt. For som Henning Jakhelln uttaler på side 38 i sin utredning til 22. juli-kommisjonen, så tilsier

«Allerede hensynet til gjennomføringen av innsatsaksjonen, og hensynet til de øvrige medlemmer av innsatspersonellet, [...] at innsatsledelsens ordrer skal og må følges.»⁵⁸

5.3 Drukningulykke i Vadsø – politipatruljens handleplikt

Jeg har foran i pkt. 4.2.3.4. formulert følgende norm for den selvstendige handlepliktens rettslige grenser:

Basert på forliggende generelle planer, den tilgjengelige informasjonen og kvaliteten og omfanget av de tilgjengelige ressurser, må innsatsen planlegges med slike marginer at den har rimelige forutsetninger for å lykkes. Rettslig sett kan det ikke anses som forsvarlig å basere innsatsen på en plan som i avgjørende grad forutsetter at politiet har hellet med seg og at alle usikre faktorer viser seg å slå ut til innsatsstyrkens fordel.

Jeg oppfatter det slik at Spesialenheten for politisaker, med senere tilslutning fra riksadvokaten⁵⁹, har lagt denne normen til grunn i drukningulykkesaken avgjort i februar 2012.⁶⁰ Saken gjaldt anmeldelse mot polititjenestepersoner for ikke å ha hoppet i vannet for å forsøke å redde personer som var innesperret i en bil som hadde kjørt utfor en kaikant og som befant seg fullstendig under vann i en ustabil loddrett posisjon. Ulykken skjedde ca. kl. 01.00 om natten. Lufttemperaturen var 1–2 grader og vanntemperaturen var 4–5 grader. Det var lavvann og vannoverflaten var ca. 3–4 meter fra kaikanten, og det gjorde det nødvendig å hoppe i vannet og meget vanskelig å komme ut av vannet igjen. En politipatrulje i nærheten ble temmelig umiddelbart varslet om ulykken. Patruljeleder sørget for trippelvarsling av brannvesen og ambulanse, men overlot redning i vannet til brannvesenets dykkere med beskyttelsesdrakter og luftflasker. De to passasjerene som var igjen i bilen omkom. Spesialenheten for politisaker begrunnet henleggelsen i forhold til straffeloven § 324 og § 325 nr. 1, slik:

«Hans handlingsplikt i situasjon anses ut fra omstendighetene oppfylt ved de tiltak som ble iverksatt og koordinert. Hans helhetlige bedømmelse av situasjonen, hvor det ble lagt vekt på temperatur i vannet, bilens posisjon og fare for en ny ulykke ses ikke å kunne karakteriseres som en kvalifisert klanderverdig optreden.»

58. Jeg har ovenfor stilt meg kritisk både begrunnelsen for og konsistensen av kommisjonens synspunkter på polititjenestepersonenes individuelle handleplikt. Det er imidlertid ikke vanskelig å se årsakene til svakhetene, og det er nærliggende å peke på to samvirkende: Den første er tidsrammen på ett år som kommisjonen fikk til rådighet for dette omfattende arbeidet. Når man tar i betraktning at man innen denne tidsrammen skulle identifisere de temaer skulle utredes, samle inn materiale, intervju en rekke personer, analysere informasjonen og skrive ut rapporten, tilsier erfaring fra tilsvarende oppgaver at kommisjonen måtte avslutte arbeidet på et tidspunkt hvor behovet for betydelig kvalitetssikring gjensto. I tillegg til tidspresset kommer at kommisjonen måtte utføre sitt arbeid i en periode hvor mediebildet i ganske stor grad var preget av «moralsk panikk». Selv om kommisjonen besto av profesjonelle personer som er vant til å skille mellom fakta og følelser, er det helt urealistisk å tenke seg at medlemmenes og kommisjonens vurderinger ikke skulle bli påvirket av medieoppslagene. At det er lett å forstå og forklare svakhetene, gjør likevel ikke rapporten bedre egnet som grunnlag for «å trekke lærdommer og iverksette endringer», jf. NOU 2012:14 side 449 sp. I.

59. Sak 11184345 – 1056/12-63/AGB007

60. Sak 11184345 – 395/11-123.

Det vises til at patruljeleders vurdering og beslutning støttes av vitneforklaringene fra de tre dykkerne som utførte redningsoppdraget. Dykkerne fremholdt at uten nepron-drakt, maske og luftflasker ville man hatt liten eller ingen sjanse til å utrette noe i den aktuelle vann- og lufttemperaturen. Selv med drakt og luftflasker tok det dykkerne syv minutter før første person var tatt ut av bilen. Deres vurdering var at hadde politiet hoppet i vannet, hadde de bare bidratt til å sette seg selv ut av spill.

Den vanligste reaksjonen ved å hoppe i så kaldt vann uten beskyttelsesutstyr vil være kuldesjokk med nedsatt puls (dykkerrefleks pga vann i ansiktet), men med hyperventilering pga. kulden. Dette gir normalt svimmelhet, samtidig som svømmeferdigheter reduseres pga. kombinasjonen av kulde og meget rask puls. Etter noen minutter inntreer også lett hypotermi med nedsatt koordineringsevne.⁶¹

Men forutsatt at den aktuelle polititjenestepersonen var meget godt trent, vant til å være i kaldt vann, var hensiktsmessig kledd, og ikke minst at alle de utfordringer og problemer som redningsforsøket i det kalde vannet bød på, umiddelbart falt ut til tjenestepersonens fordel, var det en viss mulighet for at et redningsforsøk også fra politiet kunne gått bra. Sannsynligheten for at det hadde endt med katastrofe synes imidlertid å ha vært uendelig mye større. I et tilfelle som dette kan det derfor ikke ha vært noen tvil om at den rettslige yttergrense for politiets handleplikt, var passert.⁶²

6. AVSLUTNING – JUS, MORAL OG POLITIKK

Hva er så svaret på spørsmålet stilt i artikkelens tittel? Krever handleplikten at polititjenestepersonene er forpliktet til å dø om så det gjelder? Med atskillige forbehold må svaret på dette være «ja». Det er utvilsomt at polititjenestepersoner har en plikt til å handle for å komme til unnsetning personer som befinner seg i livsfare pga. voldelig kriminell atferd eller ulykker. For å oppfylle denne handleplikten kreves det at de utsetter seg for til dels betydelig fare for eget liv og helse. De kan ikke avstå fra å handle fordi det ikke er sikkert at de kommer fra innsatsen med liv og helse i behold.

Men den individuelle handleplikten er ingen enhetlig størrelse, men tvert imot en plikt som både er relativ og skjønnsmessig. Hva som kreves, henger på den ene siden sammen med hvilket gode som er truet, og hvor akutt faren er. Men også der andre menneskers liv er i akutt fare, avhenger politiets handleplikt av innsatsstyrkens størrelse, utstyr og ferdigheter, og i hvilken informasjon det er mulig å få om faresituasjonen. Selv om det arbeidsrettslig aksepteres at inn-

61. Kjell Haugen: Kuldesjokk og hypotermi, jf. <http://gymnos.cappelendam.no/binfil/download.php?did=28315>

62. Siden det heller ikke var særlig bevismessig tvil om hendelsesforløpet for øvrig, er min oppfatning at saken burde vært henlagt som «intet straffbart forhold», og ikke som «intet straffbart forhold anses bevist».

satsstyrken utsetter seg for atskillig fare, er det et rettslig krav at også den risikofylte redningsaksjonen er *forsvarlig*. Jeg har formulert det slik at *innsatsen må være basert på en plan og taktikk som ut fra det tilgjengelige informasjonsbildet og mannskapsstyrkens størrelse, utstyr og ferdigheter, har en rimelig forutsetning for å lykkes*. Det er ikke bare hensynet til tjenstepersonene som begrunner denne begrensning, men også hensynet til de som skal reddes. Iverksetter første enhet en redningsinnsats som mer er basert på hell enn realisme, og med den følge at de settes ut av spill, kan det med de avstander og den politidekning som preger store deler av Norge, komme til å gå atskillig tid før en ny redningsinnsats kan iverksettes.

Når dette er sagt, må det som nevnt innledningsvis i pkt. 1 og slik hendelsene nevnt foran i pkt. 5 er eksempler på, likevel erkjennes at den normative effekten av handlepliktens rettslige grenser trolig er begrenset. Både ofrene, deres pårørende, allmennheten og i betydelig utstrekning også polititjenstepersonene selv synes å vurdere innsatsen opp mot en mer absolutt moralsk plikt til «å dø om så det gjelder». Det er tegn i tiden som kan tyde på at dette også kan komme til å påvirke de rettslige kravene til handleplikten. Men dess mer umiddelbar og kontant aksjon som forventes av politiet i de ulike faresituasjoner, dess mer må staten⁶³ være beredt på å investere i bedre politidekning, utrustning, trening og kompetanseoppbygging for å sikre at tjenstepersonenes liv i slike situasjoner er forsvarlig vernet.

Selv i et rikt land som Norge er ressursene begrenset. Om det vil være en fornuftig bruk av ressursene å styrke politiets evne til å takle de ekstremt farlige hendelsene som nesten aldri skjer, på bekostning av å gi politiet tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å takle de oppgavene som de daglig må løse, er et politisk og ikke et rettslig spørsmål.

LITTERATUR

- Andersen, K. V. r., Andenæs, J., & Andenæs, J. (2008). *Spesiell strafferett og formuesforbrytelsene* (Samlet utgave ved Kjell V. Andersen. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Ashworth, A., Macdonald, A., & Emmerson, B. (2012). *Human rights and criminal justice* (3rd ed. ed.). London: Sweet & Maxwell.
- Bratholm, A., & Matningsdal, M. (1991). *Straffeloven med kommentarer* (Vol. 19). Oslo: Universitetsforlaget.
- Cullen, S., Williamson, T., & Crawshaw, R. (2007). *Human rights and policing* (2nd rev. ed. ed. Vol. vol. 5). Leiden: M. Nijhoff.
- Holo, L., & Fougner, J. (2006). *Arbeidsmiljøloven [2005]: Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. : kommentarutgave*. Oslo: Gyldendal.
- Jakhelln, H. (2006). *Oversikt over arbeidsretten* (4. utg. ed.). Oslo: Damm.
- Jensen, A., Toftegaard Nielsen, G., Danmark, & Greve, V. (2005). *Kommenteret straffelov: almindelig del* (8. omarb. udg. ed.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kjerschow, P., & Norge. (1930). *Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 og Lov om den almindelige borgerlige straffelovs ikrafttreden av 22. mai 1902*. Oslo: Aschehoug.
- Matningsdal, M. (2010). *Norsk spesiell strafferett*. Bergen: Fagbokforlaget.

63. For å oppfylle den primære, negative forpliktelse etter EMK art. 2, jf. pkt. 4.3.

- Matningsdal, M., Rieber-Mohn, G. F. M., & Andenæs, J. (2004). *Alminnelig strafferett* (5. utg. ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Mæland, H. J., Røsandhaug, K., & Auglend, R. L. (2004). *Politirett* (2. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Møse, E. (2002). *Menneskerettigheter*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Skeie, J. (1946). *Den norske strafferett* (2. utg. ed.). Oslo: Norli.