



Justis- og beredskapsdepartementet
Sendt digitalt via regjeringen.no

Deres referanse: 22/6633
Vår referanse: 2022/182
Dato: 05/05/2023
Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-021

NIMs hørings svar - Politiets bruk av maktmidler

1. Innledning

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 19. desember 2022 om Maktmiddelutvalgets rapport «Politiets bruk av maktmidler». NIM viser til dialog med departementet om utsatt høringsfrist til 07.05.23.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.¹ Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

NIM vil innledningsvis bemerke at det er viktig og riktig at politiets maktmiddelbruk er gjort til gjenstand for utredning og høring. Utvalget foreslår flere tiltak for å mer presis regulering av politiets maktbruk, herunder gjennomgang av politiloven, utredning av politiets nødvergehjemler og endringer av politilovens bestemmelse om maktutøvelse for å presisere de særlige hensyn som må ivaretas i møte med barn. Utvalget peker også på tiltak som knytter seg til notoritet, statistikk og forskning.

NIM har i dette hørings svaret valgt ut enkelte temaer som reiser menneskerettslige spørsmål, deriblant tiltak som bidrar til oppfyllelsen av menneskerettighetene i praksis gjennom ulike virkemidler, slik som presis og klar lovregulering. Hørings svaret er ikke uttømmende. NIM viser for øvrig til møtet med utvalget 19.05.2022 og vårt innspill knyttet til politiets maktbruk mot barn.² Vi søker med dette hørings svaret å bidra med supplering til våre tidligere innspill,

¹ Se NIM-loven §§ 1 og 3 første ledd.

² «Innspill – behov for utredning av mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige», brev fra NIM til Stortingets justiskomiteé og Justis- og beredskapsdepartementet, 04.03.21 (ref. 2021/54).

og vil vise til menneskerettslige kilder der vi finner behov for å utdype og supplere utvalgets redegjørelser.

2. Gjennomgang av regel- og instruksverk som regulerer politiets maktbruk

Maktmiddelutvalget skriver at utvalget er av den oppfatning at det samlede regelverket om politiets bruk av makt fungerer på en god måte for politiet. Utvalget skriver også at de overordnede menneskerettslige normene som følger av Grunnloven og menneskerettskonvensjonene er gjennomført i politiloven og de tilhørende instruksene.³ Utvalget anbefaler likevel at det foretas en overordnet gjennomgang av reglene i politiloven og det underliggende instruksverket som regulerer politiets bruk av makt. Formålet med gjennomgangen bør etter utvalgets syn være å gjøre regelverket mindre fragmentarisk og mer tilgjengelig for både politiet og publikum.⁴ Utvalget anbefaler også at det utredes om det bør foretas endringer i dagens regulering av politiets maktbruk i nødvergesituasjoner, herunder om politiets maktbruk i sin helhet bør reguleres i politiloven. NIM er enig i dette.

NIM viser til utvalgets gjennomgang av Grunnloven og menneskerettighetene, herunder Grunnloven § 113.⁵ Vi viser til at kjernen i legalitetsprinsippet er at rettslige beslutninger og inngripende faktiske handlinger må ha grunnlag i lov der myndighetene ikke kan bygge på et annet rettsgrunnlag. Også de enkelte menneskerettighetsbestemmelsene i Grunnloven inneholder, etter mønster fra menneskerettighetskonvensjonene, et krav om at inngrep i menneskerettighetene skal ha grunnlag i lov.⁶

I lovskravet ligger det for det første et krav om at myndighetene må kunne vise til et nasjonalt rettsgrunnlag for sin myndighetsutøvelse. Videre kreves det både etter Grunnloven og EMK at inngrep i en menneskerettighet skal baseres på regler som er så tilgjengelige og så presise som forholdene tillater.⁷

Kravet til et lovgrunnlag ved begrensninger i menneskerettighetene hviler på hensynet til at slike inngrep skal være mulig å forutberegne, slik at

³ Utredningens s. 49.

⁴ Utredningens s. 50.

⁵ Utredningens pkt. 4.2.1.

⁶ Dette står ikke eksplisitt i alle grunnlovsbestemmelsene i kap. E, men er innfortolket i Høyesteretts praksis, se HR-2015-206-A avsn. 60 og HR-2016-2554-P (plenum) avsn. 81-82.

⁷ HR-2018-1907-A avsn. 51 (flertallet 4-1). avsn. 51 med videre henvisninger. *Om innholdet i lovskravet etter EMK se blant plenumsdommen Sunday Times mot Storbritannia (6538/74) avsn. 47-49 og Silver m.fl. mot Storbritannia (5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; [7136/75](#)) avsn. 86-88*

enkeltmennesket kan innrette seg etter regelverket og kontrollere at myndighetene ikke går utover sine fullmakter. I tillegg ivaretar legalitetsprinsippet og lovskravet demokratihensynet. Demokratisk forankring er viktig både ved fastsettelse av skranker for politiets maktbruk, og ved en vurdering av det samlede trykket av inngrep overfor enkeltindividet.

NIM noterer at tjenestepersonene utvalget har snakket med har gitt tilbakemelding om at regelverket fungerer godt.⁸ Samtidig peker utvalget på at regelverket også er ment å være informasjon til publikum, slik at borgerne gis forutberegnelighet om når politiet kan bruke makt. Det er tidvis tale om ganske inngripende virkemidler som benyttes mot enkeltpersoner, der politiet utøver makt. Flere av disse er nærmere regulert i rundskriv og instruksjer. Samtidig kan det samlede trykket av maktmidler ha betydning for hvilke krav som stilles til klar hjemmel og betydningen av demokratisk forankring ved fastsettelse av skrankene for maktbruken.⁹ NIM har forståelse for at politiet står i en rekke ulike situasjoner, og at det ikke nødvendigvis er mulig å detaljregulere alle tilfeller der politiet utøver makt mot innbyggerne i lov eller forskrift med hjemmel i lov. At rammene for politiets maktbruk likevel tydeliggjøres i lovteksten eller eventuelt i forskrift, vil kunne være et egnet virkemiddel for å forhindre maktmisbruk, og bevare den nødvendige tilliten til politiet. Til sammenlikning viser vi til at Justis- og Beredskapsdepartementet nylig har sendt på høring forslag til endringer i straffegjennomføringsloven, som i betydelig grad tydeliggjør rammene for kriminalomsorgens maktmiddelbruk.¹⁰

Både av hensyn til den enkeltes behov for å kunne forutse sin rettsstilling i møte med politiet, og av hensyn til etterprøvbarehet, støtter NIM en gjennomgang av politiets retningslinjer og instruksjer. Det henger sammen med at regelverket for politiets maktutøvelse bør være så klart som forholdene tillater, for best å ivareta menneskerettighetene. NIM har forøvrig tidligere anbefalt at det utredes hvordan politiloven og politiinstruksen med tilhørende retningslinjer kan endres for mer presist å reflektere det menneskerettslige vernet mindreårige har ved bruk av makt, noe vi kommenterer nærmere i neste punkt.¹¹

⁸ Utredningen s. 49.

⁹ Kravet til lovhjemmel nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammes og hvor tyngende det er overfor den som rammes, se Rt. 1995 på s. 530 på s. 537. Det stilles strengere krav til klarhet jo mer tyngende inngrepet er for enkeltindividet.

¹⁰ Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (felleskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), JD.dep. sin ref. 22/6293.

¹¹ Se innspill «behov for utredning av mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige» pkt. 1.

3. Særlig om maktbruk mot barn

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår tre alternative reguleringer av hensynet til barnets beste, og høringsinstansene bes særskilt om å kommentere og vurdere de nevnte alternativene samt hvorvidt bestemmelsen bør reflektere hensynet til barnets beste ved bruk av makt mot foreldre i barns påsyn.¹²

NIM viser særlig til gjennomgangen i utredningens punkt 4.4 om bruk av makt mot barn. Det følger, som utvalget skriver, av Grunnloven § 104 fjerde ledd at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det samme prinsippet kommer til uttrykk i FNs barnekonvensjons artikkel 3. FNs Barnekomité har understreket at barnets beste skal forstås som et tredelt konsept; det skal forstås som en substansiell rettighet, som et grunnleggende juridisk tolkningsprinsipp og som en prosedyreregel.¹³

Utvalget skriver med henvisning til standarden om frihetsberøvelse som nevnt i FNs barnekomité sin Generelle kommentar nr. 24,¹⁴ særlig punkt 95, blant annet at: «kommentaren [gir] uttrykk for at terskelen er høyere ved bruk av makt mot barn». Som utvalget skriver, har også Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) lagt til grunn at terskelen for bruk av makt mot barn er høyere, på grunn av deres sårbarhet.¹⁵

EMD har i flere saker hvor barn har observert voldelige arrester av sine familiemedlemmer funnet at det forelå en krenkelse av barns rett til beskyttelse mot umenneskelig og nedverdiggende behandling.¹⁶ FNs barnekomité har anbefalt til norske myndigheter at det bør etableres klare kriterier når det gjelder barnets beste der myndighetene treffer beslutninger som påvirker barnet. Komitéen har også anbefalt at en sørger for at denne retten er hensiktsmessig integrert og

¹² Alternativ 1 og 2 er om «Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn» skal stå i politiloven § 6 henholdsvis andre eller femte ledd. Alternativ 3 er om bestemmelsens femte ledd skal lyde «Når politiet opptre overfor barn eller med barn som vitne, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

¹³ Se nærmere i General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, avsn. 1), ref. (CRC/C/GC/14), særlig kap. A.

¹⁴ General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system (CRC/C/GC/24).

¹⁵ I tillegg til dommen utvalget viser til (Zherdev mot Ukraina), se storkammerdom *Bouyid mot Belgia* ([23380/09](#)) avsn. 110.

¹⁶ Se f.eks. *Gutsanovi mot Bulgaria* ([34529/10](#)) avsn. 125 flg. A. mot *Russland* ([37735/09](#)) avsn. 67 og *Dokukiny mot Russland* ([1223/12](#)) avsn. 28-29.

konsekvent tolket og anvendt i alle lovgivningsmessige, administrative og rettslige prosesser og beslutninger som er relevant for og har innvirkning på barn.¹⁷

NIM mener at å regulere hensynet til barnets beste i politiloven vil øke barns rettsikkerhet. NIM har ikke noe bestemt standpunkt til hvordan hensynet til barnet bør reguleres i loven. De alternativer departementet skisserer, vil være i tråd med menneskerettighetene.

Vi bemerker at ordet «vitne» kan være noe tvetydig i den sammenhengen det her er snakk om, altså der politiet har utøvet makt i nærheten av barnet. Det er blant annet fordi at i en straffeprosessuell kontekst, vil et vitne være en person som kan belyse et straffbart forhold. Selv om det her ikke er tale om et vitne i straffeprosesslovens forstand, kan det etter NIMs syn være spørsmål om ordet «vitne» vil være en for snever angivelse av bestemmelsens virkeområde. Dersom departementet mener at barnet er «vitne» også der det ikke direkte har observert maktbruken, bør det presiseres i merknadene til bestemmelsen. Et eksempel er der barnet ikke direkte observerer hendelsen, men kort tid senere treffer den som det er utøvet makt mot. Til overveielse kan departementet vurdere bruken av uttrykket «berørt» kombinert utdyping i forarbeidene. Dersom departementet velger en generell henvisning til barnets beste, i motsetning til en presisering om at det også vil gjelde der barnet er «vitne» eller liknende, er det etter NIMs syn behov for å tydeliggjøre hvordan dette hensynet gjør seg gjeldende i konkrete sammenhenger, for eksempel gjennom implementering i forskrifter og instruksverk, samt i opplæring og trening.¹⁸

I forlengelsen av redegjørelsen om barnets beste ønsker NIM å vise til vårt tidligere innspill, der vi skriver at det gjelder et kvalifisert forholdsmessighetskrav ved bruk av makt mot barn.¹⁹ I den nasjonale retningslinjen om politiets møter med barn, kapittel 9, pekes det først på at utgangspunktet i politiinstruksen § 3-2 er at politiet kan bruke makt overfor barn på samme måte som overfor voksne og at politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig. Deretter vises det til at det gjelder et kvalifisert forholdsmessighetskrav ved bruk av makt mot barn, som innebærer at det skal mer til for at maktutøvelsen overfor barn skal bli vurdert som forholdsmessig. NIM

¹⁷ Se avsluttende merknader til Norges 5. og 6. rapport (CRC/C/NOR/CO/5-6), kap. B avsn. 13.

¹⁸ Vi nevner som eksempler på konkrete sammenhenger FNs barnekonvensjon art. 9. Der politiet f.eks. har bistandsoppdrag til barnevernet, kan også art. 25 være relevant.

¹⁹ NIM, «Innspill – behov for utredning av mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige» særlig pkt. 3.3.

mener det styrker barns rettsikkerhet at retningslinjen nevner kvalifiserte forholdsmessighetskrav. Vi er fortsatt av den oppfatning at det bør vurderes et kvalifisert nødvendighets- og forholdsmessighetskrav ved bruk av makt overfor mindreårige i politiloven. NIM har tidligere anbefalt at dette utredes. Til inspirasjon kan det vises til at straffeprosessloven §§ 171, 174 og 183 inneholder kvalifiserte forholdsmessighetskrav. Videre heter det i barnevernloven § 10-7 første ledd første punktum at «[v]ed akutt fare for skade på barnets eller andre personers liv eller helse eller ved vesentlig skade på eiendom kan institusjonen, dersom det er strengt nødvendig, benytte tvang for å avverge skade etter straffeloven §§ 17 og 18». En slik mer avgrenset og presis angivelse av faren er i tråd med anbefalingene fra Barnekomiteen.²⁰ Problemstillingen er også løftet i juridisk teori.²¹ Et kvalifisert forholdsmessighetskrav kan suppleres med mer utfyllende forskrifter, instruksjer, og rundskriv som på en egnet måte reflekterer menneskerettslige krav.

NIM ønsker å understreke at vel så viktig som klart regelverk og klare retningslinjer er gjennomføringen av disse, f.eks. gjennom opplæring og trening på utøvelse av rettighetene i praksis. Klare retningslinjer kan bidra til å synliggjøre rettstilstanden, men også kompetansetiltak vil kunne bidra til å ivareta barnas rettigheter. Rundskriv og instruksjer bør tilgjengeliggjøres og sammenfattes for å bedre synliggjøre rettighetene til den enkelte, særlig såfremt overordnet regelverk er ment å bruke mer generelle formuleringer. Vi støtter utvalgets anbefalinger i punkt 10.5 og 10.6 som retter seg mot Politihøgskolen, og mener at et slikt arbeid bør prioriteres. Det gjelder særlig fordi utvalget skriver at det er stor variasjon i tilbakemeldingene om maktbruk mot barn og sårbare grupper, og at det ifølge utvalget virker som om tilnærmingen til problemkomplekset varierer i stor grad, selv om begge tema er på politidistriktenes radar.²²

NIM vil fremheve behovet for en helhetlig tilnærming til barns rettigheter i det videre arbeidet. NIM viser til at FNs barnekonvensjon artikkel 12 pålegger staten forpliktelser til å sørge for at barn får si sin mening og å bli hørt, også som gruppe i ulike utrednings- og beslutningsprosesser.²³ Behovet for å styrke barn og unges rett til medvirkning på systemnivå har vært adressert av FNs barnekomité i

²⁰ Se nærmere om disse uttalelsene i «Innspill – behov for utredning av mer presis regulering av politiets maktbruk overfor mindreårige» særlig pkt. 2.3.

²¹ Kai Spurkland, *Har politiloven gått ut på dato?*, Tidsskrift for strafferett 2023/4, side 288-307 kap. 2.

²² Utredningens s. 136-137.

²³ Se General comment No. 12 (2009) CRC/C/GC/12 avsn. 73.

tilbakemeldinger til Norge.²⁴ Vi er, som Barneombudet,²⁵ av den oppfatning at barn og unge som har opplevd bruk av makt kan ha viktige innspill på dette feltet, og ber departementet sikre at barns rett til medvirkning blir ivaretatt i det videre arbeidet.

4. Særlig om maktbruk mot sårbare personer

Utvalget skriver at «[d]en psykiske helsen til personen politiet bruker makt mot vil dermed være relevant i vurderingen av om bruken av makt er nødvendig, riktignok bare dersom maktbruken vil kvalifisere som umenneskelig eller nedverdiggende, jf. redegjørelsen i kapittel 4.2.1.»²⁶ Vi mener denne uttalelsen bør nyanseres.

EMD har, som utvalget nevner, generelt bygget på at psykisk syke personer («mentally ill persons») er særlig sårbare, og at sårbarheten særlig må tas i betraktning opp mot artikkel 3.²⁷ EMD har videre i langvarig praksis bygget på at vernet om den psykiske og fysiske integriteten etter artikkel 8 kan gå videre enn vernet etter EMK artikkel 3.²⁸ Det gjelder også i saker om maktmiddelbruk.²⁹ NIM antar at EMK artikkel 8 i en del saker kan komme til anvendelse, og gi et vern utover artikkel 3, ved tvangsmiddelbruk overfor utviklingshemmede eller psykisk syke personer.³⁰

Utvalget skriver at:

«CRPD inneholder dermed flere bestemmelser som kan være relevante for politiets bruk av makt overfor personer med psykiske lidelser. Den setter imidlertid bare skranker ved maktbruk overfor personer som har en langvarig funksjonsnedsettelse. Personer med psykiske lidelser som ikke

²⁴ Se avsluttende merknader fra FNs barnekomité til Norges 4. rapport (CRC/C/NOR/CO/4), avsn. 24 og 25. Se for øvrig også avsluttende merknader til Norges 5. og 6. rapport (CRC/C/NOR/CO/5-6), avsn. 14 (e) og NIMs innspill til barne- og familieministeren om «Oppfølging etter innspillsmøte om barn og unges medvirkning på systemnivå», vår ref. 22/130, tilgjengelig [her](#).

²⁵ Barneombudets høringsvar, Barneombudets ref. 22/00900-2.

²⁶ Utredningens s. 45.

²⁷ Se bl.a. *Aggerholm mot Sverige* ([45439/18](#)) avsn. 79-81 med videre henvisninger. Se også *Pranjić-M-Lukić mot Bosnia-Herzegovina* ([4938/16](#)) avsn. 74, henviser også EMD til storkammeravgjørelsen *Fernandes de Oliveira mot Portugal* ([78103/14](#)) avsn. 113, der den under redegjørelsen av statens positive forpliktelser etter art. 2 skriver at «as regards mentally ill persons, the Court has considered them to be particularly vulnerable (see, *Renolde*, cited above, § 84) (...)».

²⁸ Se f.eks. *Szafrański mot Polen* ([17249/12](#)) avsn. 34 med videre henvisninger, og *Milka mot Polen* ([14322/12](#)) avsn. 45.

²⁹ Se *A.T mot Estland* ([23183/15](#)) avsn. 54-56.

³⁰ I *Pranjić-M-Lukić mot Bosnia-Herzegovina* ([4938/16](#)) fant EMD at tvang ved politiets eskortering av en psykisk syk person, og etterfølgende ufrivillig psykiatrisk undersøkelse hos psykolog og psykiater utgjorde et inngrep etter art. 8 som ikke hadde hjemmel i lov, og som også utgjorde et brudd på EMK art. 3.

kan sies å ha vært langvarige, eller som ikke kvalifiserer til å regnes som en funksjonsnedsettelse, kan likevel nyte et eget vern etter EMK, som innebærer at egne hensyn blir tatt ved vurderingen av om makt skal brukes, eller ved valget mellom forskjellige maktmidler».³¹

NIM viser til at det i CRPD artikkel 2 nr. 2 heter at «[p]ersons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others». Dette står under overskriften «purpose». Bestemmelsen er ikke ment å gi en uttømmende beskrivelse av hvem som skal anses for å være funksjonshemmet i konvensjonens forstand, jf. bruken av begrepet «include».³² Det betyr at bestemmelsen ikke innebærer at vernet begrenser seg til personer med langvarige funksjonsnedsettelser, selv om bestemmelsen synes å indikere en tidsmessig begrensning.³³ NIM har ikke funnet kilder som nærmere avgrensner hvor langt det personelle vernet etter CRPD strekker seg.³⁴ NIM viser til at etter likestillings- og diskrimineringsloven er ikke «funksjonsnedsettelse» begrenset til langvarig funksjonsnedsettelse, selv om det avgrenses mot forbigående og/eller bagatellmessige forhold.³⁵ En rekke somatiske og psykiske lidelser kjennetegnes av stor variasjon over tid. Lovgivningspraksis i Norge bør gi en betryggende oppfyllelse av CRPD. I det videre arbeidet mener NIM at det vil være nærliggende å bygge på tilnærmingen i likestillings- og diskrimineringsloven (med hensyn til hvem som skal regnes som funksjonshemmet) ved reguleringen av politiets maktmiddelbruk. Som utvalget påpeker vil en persons sårbarhet uansett, også der denne er forbigående, ha betydning i en eventuell forholdsmessighetsvurdering etter EMK, uavhengig av om vedkommende anses å være funksjonshemmet i CRPDs forstand.³⁶

³¹ Utredningens s. 47.

³² Se også Bantekas, I m.fl. *The convention on the rights of persons with disabilities*, Oxford, s. 56.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* Søk er også gjort i CRPD-komiteens generelle kommentarer.

³⁵ Se f.eks. Prop. 81 L (2016-2017) s. 313 der det heter at «[b]egrepet omfatter også psykiske lidelser som for eksempel depresjon eller bipolare lidelser. Det stilles ikke krav til varighet eller alvorlighet, men det avgrenses mot forbigående og/eller bagatellmessige forhold. Hva som er årsaken til funksjonsnedsettelsen har ikke betydning. Begrepet avgrenses derfor ikke mot tilstander som er forårsaket av individets egen atferd. Rusavhengighet, overvekt og utseendemessige forhold er omfattet av diskrimineringsgrunnet funksjonsnedsettelse dersom tilstanden har medført at funksjonsevnen har blitt nedsatt. Det er ikke et krav at rusavhengighet, overvekt eller utseendemessige forhold er forårsaket av en underliggende funksjonsnedsettelse.» se også forarbeidene til straffeloven: ot.prp. nr. 8 (2007-2008) pkt. 12.2.5.

³⁶ *Korneykova og Korneykov mot Ukraina* ([56660/12](#)) avsn. 111-116 og *Kucheruk mot Ukraina* ([2570/04](#)) avsn. 140-148.

I en del tilfeller vil personer det utøves makt mot, være frihetsberøvet. Etter CRPD artikkel 14 kan funksjonsnedsettelsen i seg selv aldri utgjøre en begrunnelse for maktbruk. Etter CRPD artikkel 14 nr. 2 skal myndighetene sikre at funksjonshemmede som lovlig frihetsberøves, ivaretas gjennom rimelig tilrettelegging. Med «rimelig tilrettelegging» menes nødvendig og hensiktsmessig endring og justering som ikke innebærer en uforholdsmessig eller utilbørlig byrde, når det i et bestemt tilfelle er behov for det, for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte eller utøve alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter på lik linje med andre, jf. CRPD artikkel 2. Der manglende tilrettelegging gir seg utslag i atferd som medfører behov og grunnlag for tvangsmiddelbruk, antar vi at det vil inngå som et vesentlig moment i vurdering av forholdsmessighet etter EMK artikkel 8.

5. Særlig om spyttbeskytter

Maktmiddelutvalget anbefaler at:

«Det foretas en ny vurdering av bruk av spyttbeskytter etter at den helsefaglige vurderingen foreligger. Denne vurderingen bør være offentlig. Dersom det besluttes at spyttbeskytter fortsatt skal brukes som maktmiddel, bør det gis nye regler i instruksverket som setter en høy terskel for slik bruk, og det bør fremgå av instruksjonen at terskelen er enda høyere for bruk av spyttbeskytter mot barn».³⁷

Slik NIM har forstått det, har politiet stanset bruken av spyttbeskytterne nå.³⁸ NIM ønsker velkommen at Helsedirektoratet foretar en helsefaglig vurdering av helserisikoen ved bruk av spyttbeskytter. NIM er enig med Maktmiddelutvalget i at det i en eventuell videre vurdering om bruken bør hensyntas hvor stor påkjenning bruk av spyttbeskytter er for barn og voksne, og at det må vurderes opp mot den smittebegrensende gevinsten.

Med utgangspunkt i at terskelen for maktbruk mot barn er høy, og spyttette er et inngripende tiltak, er det NIMs utgangspunkt at risikoen for at bruk av dette tvangsmiddelet ovenfor barn vil anses uforholdsmessig eller anses nedverdiggende, er høy, selv om dette spørsmålet ikke er avklart i konkrete saker som vi er kjent med. I forslaget til straffegjennomføringsloven § 38 e som i skrivende stund er på høring, heter det at «[s]pyttbeskytter skal ikke brukes på

³⁷ Utredningens s. 13

³⁸ [Politiet stopper å bruke spyttette på folk \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no/politi/nyheter/2021/05/11/politiet-stopper-a-bruke-spyttette-pa-folk)

innsatte under 18 år».³⁹ Dette er en tilnærming som bidrar til betryggende menneskerettslig oppfyllelse. NIM viser også til at i forholdsmessighetsvurderingen av et slikt virkemiddel, vil det være relevant å vurdere hvorvidt det finnes alternative og mindre inngripende tiltak som kan ivareta de de ansatte som blir møtt med spytting, for eksempel bruk av skjerm eller briller.⁴⁰ Den samlede maktmiddelbruken (slik som spyttette kombinert med håndjern mv.) vil også måtte vurderes. Videre må til barnets beste tillegges vekt i tråd med menneskerettighetene.

Hvis man likevel skulle gå videre med bruk av spyttette overfor barn etter en nærmere kartlegging av helserisikoene, må det etter NIMs syn vurderes om regelverket er klart nok med tanke på det inngrepet en slik bruk representerer i det enkelte tilfellet.

Vi antar at også andre hensyn som gjør en person sårbar bør vurderes presisert i eventuelle forskrifter kombinert med instruksverk dersom slik bruk kan forsvares på bakgrunn av en helsefaglig kartlegging.⁴¹ NIM vil under enhver omstendighet anbefale at en eventuell vurdering av gjenopptatt bruk av spyttbeskytter sendes på høring og at slik virkemiddelbruk fortløpende evalueres.⁴² Dette gjelder både fordi en da kan få innspill på en eventuell regulering, sikre en bred forankring i helsemiljøer og ikke minst sikre at det foretas menneskerettslige vurderinger basert på det faktagrunnlaget man da har. Det vil da, som nevnt ovenfor, også være nødvendig å innhente synspunkter fra barn.

6. Bevæpningsspørsmålet

Maktmiddelutvalget drøfter i utredningen spørsmål om ulike bevæpningsmodeller. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall når det gjelder spørsmålet om generell bevæpning.

EMD har med henvisning til retten til liv lagt til grunn at staten har en plikt til å sørge for tilstrekkelig juridisk og administrativt rammeverk som definerer rammene for når myndighetene kan bruke makt og våpen. Det nasjonale rettslige

³⁹ Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven (fellesskap, utelukkelse og tvangsmidler i fengsel), JD.dep. sin ref. 22/6293, s. 136 og 149.

⁴⁰ NIM erkjenner at kriminalomsorgens mulighet for å vurdere behovet for bruk av spyttette overfor en innsatt, kan være andre enn operativt politi.

⁴¹ NIM forstår det slik at dette også er noe POD har fremholdt, slik deres brev er gjengitt her: [Politiet stopper å bruke spyttette på folk \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no/politi/politiet-stopper-a-bruke-spyttette-pa-folk)

⁴² Vi viser til at etter utredningsinstruksen § 3-3 skal lov, forskrift og tiltak som innebærer vesentlige virkninger normalt legges ut på høring.

rammeverket må gjøre bruk av skytevåpen avhengig av en nøye vurdering av situasjonen, sett i lys av det strenge forholdsmessighetskravet i EMK artikkel 2. Videre må den nasjonale lovgivningen som regulerer politioperasjoner sikre et system med tilstrekkelige og effektive garantier mot vilkårlighet og misbruk av makt og til og med mot unngåelige ulykker.⁴³ EMD har også uttalt at når staten utstyres tjenstepersoner med våpen, er det ikke kun nødvendig med teknisk trening, men også utvelgelsen av tjenstepersoner som har lov til å bære slike skytevåpen må være gjenstand for grundig vurdering.⁴⁴

NIM viser til at politiloven § 6b oppstiller strenge vilkår for bruk av våpen.

Utvalgets flertall uttaler på side 210 at generell bevæpning ikke innebærer at politiet skal bevæpne seg i situasjoner hvor det er «uhensiktsmessig, upraktisk, til ulempe eller virke støtende overfor publikum». NIM antar at det i arbeidet med rettslige rammeverk, retningslinjer og instruksjoner for politiets bruk av våpen må ses hen til og tas høyde for hvem oppdrag utføres overfor. For eksempel kan det være sterke grunner til at personer med utviklingshemming eller psykisk sykdom ikke utsettes for bevæpnet politi. Også barns rettigheter må ivaretas i det videre arbeidet. Utvalget skriver at det har merket seg at to av distriktene fremhever at det kan være problematisk at politiet er bevæpnet i møte med barn.⁴⁵ Etter NIMs syn er det viktig at rammene for en eventuell generell bevæpning klargjøres godt.

Oppsummeringsvis bemerker NIM at valg av politiets bevæpningsmodell er et spørsmål der menneskerettighetene ikke gir noe særlig veiledning på et overordnet plan, men stiller krav til en betryggende gjennomføring av tiltaket, og vi antar at det må sees hen til hvordan det kan ramme særlig sårbare grupper.

7. Andre tiltak av betydning for oppfyllelse av menneskerettighetene

Maktmiddelutvalget peker på en rekke tiltak som kan bidra til å sikre menneskerettslig oppfyllelse. NIM vil her kommentere enkelte av anbefalingene.

Utvalget anbefaler blant annet at politiets bruk av makt registreres systematisk, herunder ved at det utarbeides verktøy som muliggjør kontinuerlig registrering av maktbruk og som kan gi en samlet oversikt over denne, at oversikten bør offentliggjøres regelmessig, og at innholdet bør brukes i politiets erfaringslæring. Utvalget anbefaler også at det vurderes i hvilken grad det er juridisk og etisk

⁴³ Se Storkammerdom *Giuliani og Gaggio mot Italia* ([23458/02](#)) avsn. 209.

⁴⁴ *Sašo Gorgiev mot den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia* ([49382/06](#)) avsn. 51.

⁴⁵ Utredningens s. 137.

spillerom for å registrere antatt alder, kjønn, etnisitet og eventuell psykisk uhelse om personer som det brukes maktmidler mot.⁴⁶

NIM har ikke funnet anbefalinger fra FN-organer til Norge om innhenting av statistikk knyttet til politiets maktbruk. NIM viser i denne sammenheng til CRPD artikkel 31 om statistikk og innhenting av data. Statistiske data kan generelt være et virkemiddel for å sikre menneskerettslig oppfyllelse, f.eks. for å vurdere om det treffes hensiktsmessige tiltak.⁴⁷

NIM viser til utvalgets gjennomgang av forskning i utredningens kapittel 7.13. Utvalget kommer også med konkrete anbefalinger som knytter seg til forskning på politiets maktmiddelbruk. NIM støtter dette. Etter NIMs syn bør disse anbefalingene ses i sammenheng med tiltaket om bedre statistikk. Tiltak som ledsages av statistikk og forskning kan bidra til kartlegging og evaluering av de samfunnsmessige og individuelle konsekvensene av politiets maktmiddelbruk. På denne måten kan man få et bedre grunnlag for å vurdere de menneskerettslige implikasjonene, og eventuelt gjøre nødvendige lovendringer eller endringer i instruksjer, praksiser mv.

Utvalget anbefaler at det opprettes et eget maktmiddelråd som har i oppgave å gi kvalifiserte råd til beslutningstagere knyttet til problemstillinger om politiets bruk av maktmidler. NIM mener at et råd, som utvalget skisserer, med sammensatt kompetanse vil kunne ivareta en viktig funksjon. Vi vil understreke at dersom et slikt råd etableres, er det viktig at det sikres tilstrekkelig finansiering og ressurser til å gjennomføre reell vurdering av politiets maktmiddelbruk.⁴⁸

NIM stiller seg til disposisjon ved eventuelle spørsmål eller behov for presiseringer.

⁴⁶ Utredningens s. 225.

⁴⁷ For en gjennomgang av ulike FN-organers anbefalinger om statistikk til norske myndigheter på andre områder, se NIMs rapport *En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge* pkt. 3 med videre henvisninger. I saken *Basu mot Tyskland (215/19)* peker dissenterende EMD-dommer Pavli på dilemmaet i avsn. 20: «as a legal and practical challenge, in many countries the collection of statistics or operational police records on racial or ethnic grounds is prohibited by anti-discrimination law. Paradoxically, however, that may make it much harder for both public bodies and potential victims of profiling to assess and demonstrate the possible existence of indirect discrimination through entrenched or informal practices in law enforcement and other domains».

⁴⁸ Til sammenlikning viser vi til at KK-utvalget har fremhevet at det ikke har mulighet til reell kontroll av politiets skjulte metoder, jf. [Kontrollutvalg: Har ikke mulighet til reell kontroll av politiets skjulte metoder \(politiforum.no\)](#)

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Vilde Jalleni Tennfjord

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.