

VITENSKAPELIG PUBLIKASJON

# Nødetatenes bistandsplikt overfor politiet

JOHAN BOUCHT

*Cand.jur. fra Helsingfors universitet (2004) og dr. juris fra Uppsala universitet (2011). Han er nå professor i strafferett ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, og professor II i prosjektet «Politi- og påtalerett» ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen.*

*johan.boucht@jus.uio.no*

**SAMMENDRAG** Den overordnede fellesoppgaven for de tre nødetatene (politi, brannvesen og ambulansetjenesten) er samfunnets sikkerhet og borgernes velferd. Samarbeids- og bistandsspørsmål mellom etatene kan aktualiseres i forskjellige situasjoner. Artikkelen drøfter to spørsmål: For det første om de øvrige nødetatene har en rettslig plikt til å bistå politiet når politiet utfører sitt samfunnsoppdrag, og hvis de har, hvilke begrensninger som da bør gjelde. For det andre om brann- og ambulansepersonell har en rettslig plikt til å gripe inn i situasjoner med pågående, livstruende vold (PLIVO) der disse har kommet først til stedet. I lys av den rettslige uklarhet som råder om hvorvidt en slik bistandsplikt foreligger, er lovregulering ønskelig.

**NØKKELORD** bistand, nødetater, PLIVO, politi

**ABSTRACT** The duty of the three emergency services (the police, the fire department and the ambulance service) is to preserve the safety of our society and the welfare of its citizens. Assistance between the three emergency services can be required in various situations. This article considers two questions related to this. Firstly, do the other emergency services have a legal obligation to assist the police in carrying out its regular duties; and if so, which limitations should apply? Secondly, do fire and ambulance personnel have a legal duty to take action in situations of lethal violence (PLIVO), in which they have arrived at the scene first? In view of the legal uncertainty that prevails as to whether such a duty exists or not, legal regulation would appear desirable.

**KEYWORDS** assistance, emergency services, PLIVO, police

KRITISK JUSS. ÅRGANG 47 nr. 3, s. 109–140

© 2021 UNIVERSITETSFORLAGET

## 1. Innledning<sup>1</sup>

Den overordnede fellesoppgaven for de tre nødetatene – politi, brannvesen og ambulansetjeneste – er samfunnets sikkerhet og borgernes velferd. Selv om de tre i utgangspunktet har ansvar for egne oppgaver, kan det finnes behov for samarbeid, eller bistand, mellom dem. Denne artikkelen dreier seg om situasjoner utenfor tilfeller av redningstjenester der brannvesen og ambulansetjenesten bistår politiet for å utføre en konkret tjenesteoppgave. Slik bistand kan omfatte både materiale og personell.

I artikkelen drøftes to spørsmål. For det første, har brannvesen og ambulansetjenesten en rettslig plikt å bistå politiet i tjenesteutøvelsen (avsnitt 2.3), og – hvis så er tilfellet – hvilke begrensninger bør i så fall gjelde for deres myndighetsutøvelse (avsnitt 3.3)? Man bør her skille mellom to forskjellige typer bistandssituasjoner: dels redningstjeneste, dvs. hvor det foreligger fare for menneskeliv, men ingen nødetat alene har kapasitet til å løse oppdraget alene, og dels bistand som ikke defineres som redningstjeneste. Slik bistand kan f.eks. handle om å bistå med en varmesøkende drone for å finne en psykiatrisk pasient som har rømt, eller å utføre ulykkesstedundersøkelser ved en trafikkulykke.

Det gjøres gjeldende i artikkelen at en generell bistand fra de øvrige nødetatene til politiet i dag i hovedsak må anses å bygge på frivillighet eller avtale, og at det ikke foreligger tilstrekkelig hjemmel for en slik plikt, utover de tilfellene som omfattes av politiloven § 27. Hvorvidt en bistandsplikt bør foreligge, er langt på vei et spørsmål om politiske prioriteringer, men dersom en slik plikt anses som ønskelig, bør særskilt lovhjemmel vurderes innført. Samtidig bør en slik regulering undergis ulike skranker, blant annet av hensyn til sektorprinsippet og at de tre personellgruppene har ulik kompetanse.

Kapittel 3 dreier seg om et mer spesifikt spørsmål, nemlig hvorvidt brann- og ambulansepersonell har en rettslig plikt til å gripe inn i situasjoner med pågående, livstruende vold (også kalt PLIVO-situasjoner) der disse har ankommet stedet før politiet.<sup>2</sup> Den nasjonale prosedyren for slike situasjoner legger til grunn at brann-

- 
1. Jeg vil takke Arild Aaserød, Anne Kjersti Befring, Gert Johan Kjelby, Jon Christian Fløysvik Nordrum, Eivind Smith, Kai Spurkland, den anonyme fagfellen samt redaksjonen for innsiktsfulle innspill under arbeidet. Artikkelen er skrevet i min stilling som professor II ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, i prosjektet «Politi- og påtalerett».
  2. Se f.eks. <https://www.firda.no/hoyanger/politi/nyheiter/ber-politiet-betale-etter-knivdrama-pa-asylmottak/s/5-15-302602>, <https://www.nrk.no/rogaland/na-kan-brannvesenet-bruke-dette-mot-voldsmenn-1.12959929>. Eventuelle erstatningsrettslige problemstillinger som tematikken reiser, behandles ikke her. Heller ikke behandles de rettslige spørsmål som er knyttet til brannvesenets bistand til ambulansetjenesten (slik bistand har gått opp med 24,6 % fra 2016 til 2019. Se [https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=B395E8D7-67B6-40DB-841A-A5FA5380A826&type=SEARCH\\_DEFINITION](https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=B395E8D7-67B6-40DB-841A-A5FA5380A826&type=SEARCH_DEFINITION)).

og helsepersonell i enkelte situasjoner kan måtte vurdere tiltak for å nøytralisere én eller flere gjerningsperson(er) for å hindre ytterligere vold/skader på publikum og muliggjøre evakuering og behandling av skadde. I artikkelen gjøres gjeldende at det neppe kan etableres en slik plikt til å inngripe med hjemmel i den nasjonale prosedyre som er vedtatt.

Enkelte rettslige og funksjonelle utgangspunkter ligger til grunn for drøftelsene. Norsk rett har i dag ingen generell regulering av alminnelig innbyrdes samarbeids- eller bistandsplikt mellom ulike forvaltningsorganer, særlig hvis organene tilhører forskjellige forvaltningsgrener. Samarbeids- eller bistandsplikt kan imidlertid følge av særlig pliktgrunnlag.<sup>3</sup> Noe generelt forbud mot samarbeid foreligger ikke, og samarbeid er ofte praksis så langt det praktisk og rettslig lar seg gjøre.<sup>4</sup> Det kan imidlertid foreligge rettslige barrierer for samarbeid, for eksempel helsepersonells taushetsplikt, jf. helsepersonelloven § 21.

Den overordnede fellesoppgaven for alle tre nødetater er samfunnets sikkerhet og borgernes velferd. Det generelle utgangspunktet, bl.a. i lys av hensynet til kontroll med offentlige bevilgninger, er likevel at offentlige organer i det daglige holder seg til sine egne oppgaver (det såkalte sektorprinsippet).<sup>5</sup> Ut fra hensynet til fornuftig bruk av det offentliges totale ressurser er det samtidig viktig at det er «et godt samarbeid og ikke for sterk sektorisering» mellom etatene.<sup>6</sup>

De tre nødetatene er heterogent organisert. Politiet er en statlig etat, mens brannvesenet er kommunalt. Ambulansetjenesten ligger under de regionale helseforetakenes prehospitalt ansvar, jf. spesialisthelsetjenesteloven § 2-1 a.<sup>7</sup> Dette omfatter plikten til å ha en akuttmedisinsk beredskap, medisinsk nødmeldetjeneste, luftambulans og ambulans med bil og båt.

Brannvesenets oppgaver reguleres i brann- og eksplosjonsvernloven § 11 første ledd. Ifølge tredje ledd kan departementet gi forskrifter om brannvesenets eksisterende oppgaver, mens kommunen ifølge annet ledd kan pålegge brannvesenet

3. Ragnar Auglend/Henry John Mæland, *Politirett*, 3. utg. (Gyldendal Juridisk 2016), s. 975. Det finnes heller ikke noen alminnelig lovhjemmel for å kreve bistand fra borgene. Bestemmelsen i strl. 1902 § 327 som forpliktet enhver på oppfordring å bistå politiet, ble ikke videreført i strl. 2005. I pi. § 7-2 annet ledd angis at det kan påkalles hjelp fra borgere hvis det antas å være strengt nødvendig enten for å gjennomføre en pågrep eller oppklare et lovbrudd, eller for å avverge angrep mot eller annen fare for person eller eiendom. Å kreve bistand innebærer imidlertid utøving av myndighet og må derfor ha hjemmel i lov (jf. GrL. § 113).

4. Auglend/Mæland 2016, s. 975.

5. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 35.

6. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 35.

7. Se NOU 2019: 24 Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak, s. 84.

andre oppgaver så langt dette ikke svekker brannvesenets gjennomføring av primæroppgavene.

Av kommuneloven § 2-1 tredje ledd følger krav til hjemmel i lov for at nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommunene og fylkeskommunene oppgaver, eller styre, instruere eller overprøve kommunene og fylkeskommunene.<sup>8</sup>

Kommuneloven § 2-2 oppstiller videre en viktig tolkningsregel: Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.<sup>9</sup> Ifølge forarbeidene må det altså i lys av forholdsmessighetskravet «foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til kommunalt og fylkeskommunalt selvstyre vurderes», slik at fordelene med tiltaket oppveier eventuelle ulemper.<sup>10</sup> Sentrale hensyn kan i denne sammenhengen være bl.a. adressaten for den lovfestede fullmakten, hvor samfunnsmessig viktig det er å få gjennomført bistanden, inngrepets art og hvor sterkt det griper inn i det kommunale selvstyret, samt hvor stor kommunens økonomiske og funksjonelle byrde blir som en følge av inngrepet.<sup>11</sup>

Ambulansearbeidere og annet helsepersonell i ambulansen er regulert av helsepersonelloven.<sup>12</sup> Ambulansetjenestens oppgaver reguleres i akuttmedisinforskriften (FOR-2015-03-20-231) og mer overordnet bl.a. i helsepersonelloven.<sup>13</sup> De selvstendige pliktene i helsepersonelloven, for eksempel om forsvarlighet, samarbeid og samhandling med annet kvalifisert personell og taushetsplikt, jf. helsepersonelloven §§ 4 og 21, begrenser styringsretten som påhviler arbeidsgiver.

Selv om spesialisthelsetjenesten er organisert i helseforetak, har staten et helhetlig ansvar for spesialisthelsetjenesten, med både sektoransvaret, finansieringsansvaret og eierskapet på én hånd. Stortinget styrer gjennom helselovgivningen

---

8. Bestemmelsen lyder som følger: «Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.»

9. Jan Fridthjof Bernt, Norsk lovkommentar: Lov om kommuner og fylkeskommuner § 2-2 (9.10.2019).

10. Prop. 46L (2017-2018), s. 356

11. I Rt. 1995 s. 530 fant Høyesterett at «kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er overfor den som rammes». Selv om denne uttalelsen relaterte seg til det forvaltningsrettslige lovkravet (jf. Gr.l. § 113), kan den likevel anses å gi en viss strukturell veiledning for vurderingen også for det kommunale lovkravet.

12. Se definisjon av helsepersonell i helsepersonelloven § 3.

13. Akuttmedisinforskriften er gitt med hjemmel i spesialisthelsetjenesteloven, helseberedskapsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, helsepersonelloven og pasientjournalloven.

og andre lover, mens den mer detaljerte rettslige styringen skjer gjennom forskrifter fra departementet, eventuelt Kongen i statsråd, og gjennom myndighetskrav.<sup>14</sup> Helsepersonell er dermed underlagt statlig styring på helseområdet, f.eks. ved instruks, forutsatt at den ikke står i strid med lovfestede oppgaver eller plikter som gjelder helsepersonell i helsepersonelloven og andre helselover (lex superior). Derimot er statlige instruksjoner utenfor kjerneoppgavene som er gitt med hjemmel i statens generelle instruksjonsmyndighet (jf. GrL. § 3), antakelig ikke bindende for helseforetakene som selvstendige rettssubjekt.<sup>15</sup>

## 2. Har de øvrige nødetatene en alminnelig bistandsplikt overfor politiet?

### 2.1. Avgrensning: Samvirke mellom nødetatene ved redningstjeneste

Som det påpekes i innledningen, bør man skille mellom bistand som skjer innenfor redningstjeneste, og dels bistand som ikke omfatter redningstjeneste. Når en innsats defineres som en redningstjeneste, blir blant annet en særskilt koordinerings- og ledelsesstruktur aktivert, som også skaper en samvirkeplikt for etatene.<sup>16</sup>

I *Organisasjonsplan for redningstjenesten* (ofr.) § 1-3 er *redningstjeneste* definert som «offentlig organisert øyeblikkelig innsats fra flere samvirkepartnere for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede virksomheter eller ved særskilte tiltak».<sup>17</sup> En oppgave som krever innsats bare fra en enkelt nødetat, utgjør dermed ingen «redningstjeneste».<sup>18</sup> Definisjonsfullmakten over hva som utgjør redningstjeneste, er med hjemmel i politiloven (pl.) § 27 annet ledd lagt til redningstjenesten, dvs. politimestrene ved hovedredningsentralene.<sup>19</sup>

14. Se NOU 2019: 24, s. 84.

15. Se Torstein Eckhoff/Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg. (Universitetsforlaget 2019), s. 154–156, 159–160.

16. Om redningstjenestenes organisasjon, se Arild Aaserød: *Rettslige problemstillinger i redningstjenesten* (Gyldendal 2019).

17. FOR-2019-12-06-1740. Se også St. Meld. Nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet*, s. 121. Samvirkeprinsippet er et sentralt utgangspunkt også i den nasjonale prosedyren om nødetatenes samvirke ved pågående, livstruende vold (Den nasjonale prosedyre RPOD-2015-1, Versjon 4.0 2019).

18. NOU 2001: 31 *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*, s. 102, og Aaserød 2019, s. 26. Se imidlertid Auglend/Mæland 2016, s. 877, for noen unntak.

19. Aaserød 2019, s. 32–33.

Det sentrale utgangspunktet ved organiseringen av den norske redningstjenesten er samvirkeprinsippet.<sup>20</sup> Ifølge ofr. § 1-4 første punktum innebærer samvirkeprinsippet at

«[r]edningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige virksomheter, frivillige redningsorganisasjoner, private virksomheter og personer. Alle offentlige virksomheter som har kapasitet, informasjon eller kompetanse egnet for redningsformål, plikter å bidra i redningstjenesten med til enhver tid tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og fullmakter. Samvirkeprinsippet innebærer at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre mest mulig samvirke både i det forberedende arbeidet og under redningsaksjoner».

Alle offentlige etater plikter å bidra med til enhver tid tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og fullmakter.<sup>21</sup> Organisasjonsplanen er gitt med hjemmel i pl. § 27 annet ledd, som gir Kongen hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om redningstjeneste.<sup>22</sup> Det er dermed god grunn til å mene at lovkravet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd ikke oppstiller hindringer for statlige pålegg om brannpersonellets bistandsplikt i redningssituasjoner utover det som de er forpliktet til i særlovgivningen (jf. diskusjonen foran i avsnitt 2.1).<sup>23</sup> Den rettslige situasjonen på dette området er dermed nokså klar. Den videre fremstillingen omfatter dermed ikke redningstjeneste.

## *2.2. Generell bistandsplikt for nødetatene overfor politiet?*

Alminnelig bistand, som ikke er redningstjeneste, kan finne sted i mange forskjellige situasjoner. Det kan dreie seg om tilfeller med overlappende ansvar der flere nødetater er på stedet, f.eks. ved en trafikkulykke, men også situasjoner der politiet ennå ikke er ankommer ulykkesstedet og brann- og ambulansespersonell på grunn av kortere responstid ankommer innsatsstedet først, eller om å gi opplysninger som politiet trenger.<sup>24</sup> I tillegg kan det handle om bistand i situa-

20. For en diskusjon, se Auglend/Mæland 2016, s. 876– 879. Ettersom redningstjeneste dreier seg om en samvirkesituasjon, kan man si at det ikke er en bistandssituasjon i egentlig mening. Et alternativ til samvirkeprinsippet er at én enkelt organisasjon har som oppgave å håndtere ulykker. For en diskusjon rundt dette, se NOU 2001: 31, s. 23.

21. Se også NOU 2001: 31, s. 23. Ifølge ofr. § 4-3 plikter alle offentlige etater selv å bære alle utgifter som påløper i forbindelse med søk- og redningsaksjoner og redningsøvelser.

22. Ot.prp. nr. 22 (1994–1995), s. 55. Se også Aaserød 2019, s. 78.

23. Se Aaserød 2019, s. 74–79.

24. Se f.eks. <https://www.dagbladet.no/nyheter/brannvesenet-ma-sikre-asted-ta-bilder-for-politiet-og-redde-liv-i-trafikkulykker--en-skremmende-utvikling/68536465>.

sjoner der politiet ikke er til stede, f.eks. åstedsundersøkelser ved ulykker. Potensielt kan det til og med innebære at brann- og/eller helsepersonell anmodes om å gripe inn ved rene polisiære ordensoppdrag, slik som husbråk eller barslagsmål.<sup>25</sup>

Statistikk fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser at særlig brannvesenets bistand til politiet i andre tilfeller enn ulykkes- og katastrofesituasjoner ikke er en helt marginal foreteelse. Brannvesenet hadde i perioden 1.1.2017 til 31.12.2019 2776 bistandsoppdrag til politiet (889 oppdrag i 2017, 976 oppdrag i 2018 og 911 oppdrag i 2019), hvilket tilsvarte ca. 1 % av den totale oppdragsmengden i denne perioden.<sup>26</sup> Brann- og redningsvesenet var først på hendelsesstedet ved branner og ulykker i 53 % av tilfellene, sammenlignet med 22 % for ambulansetjenesten og 16 % for politiet.<sup>27</sup>

Bistand mellom nødetatene kan gis frivillig eller på avtalerettslig grunn mot betaling.<sup>28</sup> Det spørsmål som drøftes her, er imidlertid om det kan etableres en generell, offentligrettslig samvirke- og bistandsplikt for de øvrige nødetatene til politiet også utenfor redningstjeneste dersom politiet trenger det.<sup>29</sup>

25. I et slikt tilfelle ville nok et spenningsforhold til pl. § 26, som begrenser andre enn politiets adgang til å utføre politioppgaver, oppstå.

26. [https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=13CE5C98-3C3C-4D65-876E-E89161571F40&type=SEARCH\\_DEFINITION](https://www.brannstatistikk.no/brus-ui/search?searchId=13CE5C98-3C3C-4D65-876E-E89161571F40&type=SEARCH_DEFINITION). Ifølge DSB inkluderer statistikk-kategorien «bistand til politiet» «oppdrag der brannvesenet rykker ut på politioppdrag uten at politiet selv er til stede. Eks. sperrer av vei hvis noen har snudd veiskilt om kjøreretning. Inkluderer trusselsituasjoner, eks. bombetrusler. Inkluderer også deltakelse i leteaksjoner og situasjoner der politiet trenger bistand til å komme inn i hus/leilighet» (mail fra DSB 7.5.2020).

27. <https://www.dsb.no/reportasjearkiv/brannstatistikk-2018/>. I 2 % av tilfellene var to eller flere etater samtidig på stedet, og i 7 % vet man ikke hvem som var først.

28. For eksempel kan kommunene og de regionale helseforetakene etter § 5 i akuttmedisinforskriften, som del av sin akuttmedisinske beredskap, inngå avtale om bistand fra akuttgjelpere, som kan være medlemmer av bl.a. kommunalt brannvesen. Ifølge § 4-2 i forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (FOR-2002-06-26-729) skal kommunen eller brannvernerregionen, utover eventuelle samarbeidsavtaler, inngå avtaler som legger til rette for å motta eller yte bistand ved behov i akutte brann- og ulykkesituasjoner med nabobrannvesen, industrivern, flyplass- og havarieredskap, sivilforsvar, Forsvaret mv. der slike styrker finnes.

29. En bistandsplikt fra nødetatene skiller seg prinsipielt fra situasjoner der politiet rekvirerer ressurser fra en annen nødetat, dvs. krever å få bruke visst utstyr som trengs for å ivareta en pliktmessig oppgave. Det finnes ikke noen eksplisitt hjemmel for politiets rekvisisjonsfullmakt. Slik hjemmel kan muligens gjenfinnes i pl. § 7 annet ledd hvis de interesser som bestemmelsen skal ivareta, står i fare for å bli krenket, selv om bestemmelsen ikke eksplisitt nevner denne muligheten (se Auglend 2016, s. 684 og 605–607). Legalitetshensyn taler imidlertid for en restriktiv tilnærming til en slik eventuell mulighet. Ved vurderingen bør det ses hen til tiltakets art, interessene det gripes inn i, tiltakets intensitet og hvor hardt den enkelte rammes (Auglend 2016, s. 606). Det må altså gjøres en bred vurdering av de involverte samfunnsinteressene, bl.a. risikoen for redusert beredskap i den etaten materiellet blir rekvirert fra. Hvorvidt bestemmelsen muliggjør rekvisisjon også av personell, er uklart. Rekvisisjon av materiell ved en nødsituasjon kan nok også skje med hjemmel i strl. § 17 (eller den forvaltningsrettslige nødretten) forutsatt at skaderisikoen ved den handling man vil forhindre, er langt

Det finnes enkelte spesialbestemmelser om bistand i gitte situasjoner. For eksempel skal lege, sykepleier eller bioingeniør etter anmodning fra politiet ta blodprøve eller foreta lignende undersøkelse av personer som er mistenkt for straffbart forhold under påvirkning av alkohol eller annet berusende eller bedøvende middel, jf. helsepersonelloven § 12.<sup>30</sup> Det finnes imidlertid ingen generell bestemmelse om brann- og ambulanspersonellets bistandsplikt til politiet hverken i politiloven, i brann- og eksplosjonsvernloven eller i akuttmedisinforskriften eller helsepersonelloven.<sup>31</sup>

Et uttrykk for at nødetatene likevel kan forventes å ha en generell samarbeids- og bistandsplikt til politiet, er samvirkeprinsippet i avsnitt III i samfunnssikkerhetsinstruksen (ssi.).<sup>32</sup> Ifølge fjerde punktum innebærer dette at «myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering».

Samfunnssikkerhetsinstruksen er gitt med hjemmel i forskrift om ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet, som i sin tur er gitt med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet (jf. Grl. § 3).<sup>33</sup> Etter som forskriften dermed ikke oppfyller lovkravet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd, kan den ikke brukes som rettsgrunnlag for en videre handleplikt enn det som følge av primæroppgavene for det kommunale brannvesenet. Ambulanspersonell (og annet helsepersonell) er i utgangspunktet underlagt statlig styring, men som nevnt

---

større enn skaderisikoen ved rekvisisjonen. Rekvisisjon bør muligens også aktualisere kostnadsstatning.

30. Politiet kan med hjemmel i vegtrafikkloven § 22a be om bistand fra helsepersonell for å få tatt blodprøve av en fører som mistenkes for promillekjøring.

31. Sml. pl. § 27a om Forsvarets bistand til politiet. Selv om bestemmelsen ble gitt for å tilfredsstille kravet i Grl. § 101 tredje ledd, innebærer den at fullmakten også oppfyller lovkravet i Grl. § 113. Inngående om Forsvarets bistand til politiet, i Kai Spurkland, *Forsvarets bistand til politiet. En studie av de rettslige rammene for operativ bistand fra Forsvaret til politiet* (avhandling for graden PhD, Universitetet i Oslo 2019).

32. FOR-2017-09-01-1349. Politiinstruksen § 7-3 om politimanns plikt å søke bistand fra andre politimenn kan synes å forutsette ikke bare plikt for politipersoner (tredje ledd) til å bistå andre politipersoner, men også for private til å bistå politiet (annet ledd) hvis det antas strengt nødvendig for gjennomføre en pågrep eller oppklare et lovbrudd, eller for å avverge angrep mot eller annen fare for person eller eiendom. Selv om man kunne tenke seg at § 7-3 også skulle forutsette at andre profesjonelle aktører på samme samfunnsområde kan måtte bistå, oppstiller ikke bare det kommunale lovkravet et hinder for å etablere bistandsplikt for kommunale etater, men instruksen kan neppe forplikte andre etater enn politiet.

33. FOR-2017-03-10-312.



i kapittel 1 er det neppe hjemmel til å påføre helsepersonell handleplikter som ligger utenfor primær oppgavene i instruks basert på Kongens instruksjonsmyndighet. Uansett er instruks begrenset til «kriser og alvorlige hendelser» og kan dermed neppe tas til inntekt for noen mer generell bistandsplikt.<sup>34</sup>

I pl. § 27 reguleres politiets oppdrag ved ulykkes- og katastrofesituasjoner. Ifølge første ledd tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret. Annet ledd er en bestemmelse som gir hjemmel for å fastsette nærmere bestemmelser om redningstjeneste (se videre avsnitt 2.2).<sup>35</sup> I tredje ledd angis at i ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette nødvendige tiltak samt å organisere og koordinere hjelpeinnsatsen inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet.

De tre leddene i pl. § 27 har noe forskjellig anvendelsesområde. Den plikt til å organisere en redningsinnsats som politiet har etter første ledd, må anses å medføre fullmakt til å disponere også andre enn politiets egne ressurser på en hensiktsmessig måte hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.<sup>36</sup> Dette bør nok også anses å omfatte fullmakt til å gi pålegg om bestemte oppdrag for de etater som er til stede. Ved redningstjeneste følger imidlertid uansett en samvirkeplikt for offentlige etater i redningsaksjonen, jf. samvirkeprinsippet i organisasjonsplanen for redningstjenesten § 1-4. Ettersom første ledd er begrenset til redningstjeneste, kan noen mer vidtrekkende bistandsplikt for øvrige nødetater overfor politiet neppe utleses derav.

Dette støttes også av politilovutredningen 1991, som foreslo at en egen bestemmelse om øvrige myndigheters bistand til politiet (som et supplement til pl. § 2 annet ledd pkt. 6) skulle inntas i pl., mens nåværende pl. § 27 første ledd (§ 33 i forslaget) eksplisitt gjaldt redningstjeneste (se nærmere i avsnitt 3.4).<sup>37</sup> At man opprinnelig så for seg at bistandsplikten skulle reguleres separat, taler imot at pl. § 27

34. For ambulansetjenestens del kan nevnes at i Politidirektoratets og Helsedirektoratets rundskriv om politiets bruk av ambulanseressurser (IS-2016-5) angis at hovedregelen for helsetjenesten er at verken bil-, båt- eller luftambulans skal transportere polititjenestemenn med mindre det gjelder såkalte PLIVO-hendelser. Utgangspunktet er ifølge rundskrivet at politiet selv har ansvar for å sørge for nødvendig transportkapasitet og beredskap for å løse eget samfunnsoppdrag. Dette taler mot en generell bistandsplikt.

35. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 55.

36. Om pl. § 27, se Aaserød 2019, s. 74. Ifølge Aaserød 2019, s. 60, har politiet kommandomyndighet på taktisk nivå over alle enheter som deltar, og følgelig kan politiets innsatsleder pålegge deltakende enheter å utføre oppdrag selv om enhetens leder er uenig i at oppdraget utføres.

37. Ragnar Auglend, *Utkast til ny lov om politiet med motiver* (1991), del V, s. 158–159, og del VI, s. 30.

første ledd var tenkt å utgjøre grunnlag for en mer generell plikt til å bistå i andre oppgaver som politiet har.

Tredje ledd angir politiets oppgaver ved naturkatastrofer og ulykker som ikke utgjør en redningsaksjon, eller som har følger som går utover det som man forstår med redningsaksjoner, f.eks. ved omfattende flommer eller stormer. Ifølge forarbeidene siktes det til tildragelser av mer alvorlig natur som ofte har nødrettskarakter.<sup>38</sup> Det å «organisere og koordinere hjelpeinnsatsen» bør nok også her anses å implisere fullmakt til å disponere andre ressurser som har plikt til å delta, enn politiets. Å disponere tilgjengelige ressurser på en hensiktsmessig måte bør også kunne omfatte det å gi bistandspålegg til andre nødetater som deltar i operasjonen. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til mer alvorlige ulykkes- og katastrofesituasjoner, og gjelder bare ressurser som er til stede, inntil ansvaret blir overtatt av andre myndigheter.<sup>39</sup> Når ansvaret er overtatt av fagmyndighetene, vil politiets oppgave begrense seg til å ivareta befolkningens sikkerhet og opprettholde orden i ulykkesområdet.<sup>40</sup> Tredje ledd kan derfor neppe heller tas til inntekt for noen mer generell bistandsplikt.

Kan man da eventuelt på grunnlag av nødretten etablere en rett for politiet til å gi bistandspålegg til de øvrige nødetatene? Ifølge strl. § 17 er en handling som ellers ville være straffbar, lovlig når den blir foretatt for å redde liv, helse, eiendom eller en annen interesse fra en fare for skade som ikke kan avverges på annen rimelig måte, og denne skaderisikoen er langt større enn skaderisikoen ved handlingen. Det foreligger ikke noen lovbestemmelse om forvaltningsrettslig nødrett, men i litteraturen anses forvaltningsrettslig nødrettskompetanse «iallfall et stykke på vei» for å være bygd på sedvanerett, selv om terskelen nok er ganske høy.<sup>41</sup> I forarbeidene til politiloven fremholdes at det i en nødrettstilstand vil kunne være lovlig å gjøre disposisjoner som ikke har noen særskilt lovhjemmel, for eksempel å gjennomføre evakuering av truede områder i forbindelse med ulykker og naturhendelser med tvang hvis situasjonen tilsier det.<sup>42</sup> Den som blir berørt av disposisjonen, må da tåle inngrepet.

38. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 55.

39. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 56.

40. Se Aaserød 2019, s. 29. Etter brann- og eksplosjonsvernloven § 5 tredje ledd plikter imidlertid «[e]nhver som oppholder seg nær en brann, eksplosjon eller annen ulykke [...] etter evne å gjøre det som er mulig for å begrense skadevirkningene». I dette arbeidet må alle anses å ha plikt til å innordne seg politiets ledelse av arbeidet.

41. Eckhoff/Smith 2019, s. 346.

42. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 55.

At politiet i noen tilfeller kan ha rett til å foreta disposisjoner i de to andre nød-etatenes rettssfære på nødrettsgrunnlag, synes dermed lite tvilsomt. Her er imidlertid spørsmålet et annet, nemlig om de øvrige nødetatene på nødrettsgrunnlag kan pålegges en plikt til å bistå politiet i et tjenesteoppdrag. Det handler da ikke om å gi en rett for politiet til å foreta disposisjoner i de andre etatenes rettssfære (f.eks. å benytte brannetatens utstyr uten samtykke), men å forplikte en annen sideordnet offentlig etat til å aktivt bistå i en polisiær oppgave. En slik plikt kan neppe hevdes på nødrettsgrunnlag.<sup>43</sup>

Det kan muligens forekomme tilfeller hvor nødetaten som et ledd i å kunne utføre sine primær oppgaver, f.eks. å yte helsehjelp, først må gjøre noe som strengt tatt faller utenfor primær oppgaven, f.eks. å pågripe noen. Selv om utgangspunktet fortsatt må være sektorprinsippet, kunne man f.eks. i en situasjon hvor flere etater «møtes» for å løse en oppgave, altså tenke seg at en viss bistand fra ambulansesepersonellet til politiet kunne forventes som et ledd i den egne handleplikten til å yte helsehjelp.<sup>44</sup> Plikten skulle imidlertid da primært oppstå som et ledd i den egne handleplikten og kan dermed ikke gi grunnlag for en mer generell bistandsplikt. Ved vurderingen av hvor langt en slik plikt eventuelt kunne strekke seg, ville de skranker som diskuteres i avsnitt 2.3 nedenfor, også bli relevante.

Konklusjonen synes dermed å være at generell bistand fra de øvrige nødetatene til politiet (utenom pl. § 27) i dag i hovedsak må anses å bygge på frivillighet eller avtale.<sup>45</sup>

### 2.3. Ytre skranker for nødetatenes bistand til politiet

#### 2.3.1. Innledning

I avsnitt 2.2 er konklusjonen at det i hovedsak ikke kan oppstilles en generell bistandsplikt for de øvrige nødetatene overfor politiet utover de situasjoner som omfattes av pl. § 27. Hvorvidt det er ønskelig å ha en slik bistandsplikt, er langt på vei et spørsmål om politiske prioriteringer.<sup>46</sup> I lys av det overordnede samfunns-

43. Bestemmelsene om sivil pågripelse i strpl. § 176 og nødrett og nødverge i strl. §§ 17–18 kan som strafferettslige unntaksregler i seg selv ikke anses å utgjøre et positivt forvaltningsrettslig pliktgrunnlag for de øvrige nødetatene.

44. Utgangspunktet synes å være at kommunene også bør anses for å være bundet av de positive EMK forpliktelsene. Se Michael Reiertsen, «EMK og kommunene», *Lov og Rett* (2015), s. 421.

45. Se også Ragnar Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (Gyldendal 2016), s. 685. Etter omstendighetene kan en viss selvstendig handleplikt dog oppstå ut fra straffelovens bestemmelser; se nærmere nedenfor i avsnitt NN in fine.

46. Sml. med den finske polislagen (872/2011) 9:2 som angir at «[e]n myndighet ska inom ramen för sin behörighet ge polisen sådan handräckning som denna behöver för sina uppdrag».

oppdraget synes en bistandsplikt å kunne forsvares selv om det kan medføre viss belastning for kommunene og helseforetakene. En betingelse bør da likevel være at bistandsrelasjonen praktiseres innenfor relativt strenge rammer som i hovedsak respekterer sektorprinsippet.

I det følgende kommer jeg til å diskutere hvilke aspekter som etter mitt skjønn bør inngå i et slikt ytre, begrensende rammeverk («skranke»). Sammenlignet med det som er sagt i 2.3, har fremstillingen også i en viss grad et normativt preg, dvs. hvordan disse skrankene *burde* se ut dersom en *prima facie* alminnelig bistandsplikt faktisk forelå.

Diskusjonen omfatter både de begrensninger som bør gjelde for bistandsanmodninger fra politiet (avsnitt 2.3.2), og forutsetningene for at den bistandsytende parten (de øvrige nødetatene) skal kunne nekte å gi den bistand det er anmodet om (avsnitt 2.3.3). Det konkrete innholdet i en eventuell bistandsplikt i en gitt situasjon fastlegges dermed ved at innholdet i *prima facie* bistandshjemmelen veies mot disse begrensningene. Begrensningene kan altså gjøre at *prima facie* bistandsplikten nøytraliseres (dvs. i praksis at bistand kan nektes).

### 2.3.2. Materielle skranke for den bistandsanmodende part

Et sentralt utgangspunkt er, som nevnt, at politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser (sektorprinsippet).<sup>47</sup> Mot denne bakgrunn kan en første begrensning for politiets anmodninger formuleres som at politiet ikke skal søke bistand med mindre det er nødvendig for å utføre oppgaven i den konkrete situasjonen.<sup>48</sup> I tråd med generelle forholdsmessighetsbetraktninger bør fordelene med tiltaket oppveie eventuelle ulemper, slik at bistanden medfører en «gevinst» for politiet i oppgaveutførelsen, dvs. en bedre utføring av oppdraget, sammenlignet med situasjonen dersom bistand ikke hadde blitt gitt.<sup>49</sup>

I lys av sektorprinsippet bør behovskravet være relativt strengt. Politiets behov for bistand kan plasseres på en glidende skala fra situasjoner der bistanden er helt

47. Se Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 35. Se også bistandsinstruksen (FOR-2017-06-16-789) § 2 annet ledd hvor dette fremgår klart.

48. En slik begrensning finner man også i utenlandsk rett. Se f.eks. 9 kap. 2 § i den finske politilov: «En myndighet ska inom ramen för sin behörighet ge polisen sådan handräddning som denna behöver för sina uppdrag.»

49. Et slikt krav kan også begrunnes med kravet etter kommuneloven § 2-1 tredje ledd om at fordelene med tiltaket må oppveie eventuelle ulemper (se kapittel 2), selv om denne proporsjonalitetsvurderingen antakelig i hovedsak bør ligge hos lovgiver. For en diskusjon om et slikt krav ved Forsvarets bistand til politiet, se Spurkland 2019, s. 331–342, som konkluderer med at det ikke kan oppstilles noe materielt krav om at Forsvarets bistand må medføre operativ gevinst.

nødvendig, eller uunnværlig, for at politiet skal kunne utføre oppgaven, til tilfeller hvor grunnen til bistandsanmodningen nærmest bygger på bekvemmelighets-hensyn, dvs. at det er mer praktisk/enkelt å la en annen etat håndtere saken (eller kanskje til og med økonomiske hensyn, dvs. at politiet vil spare penger).<sup>50</sup> At politioppgaven ikke kan utføres med mindre den anmodete bistanden gis, bør klart anses som en tilstrekkelig grunn for å anmode om bistand. Det er imidlertid ikke gitt at nødvendighetskravet bør forstås så strengt at bare disse tilfellene åpner for en bistandsanmodning. Med analogi fra forståelsen av «nødvendighet» i pl. § 6 kan et veiledende synspunkt være at bistanden i hvert fall må gi vesentlig lettelse i utførelsen av den polisiære oppgaven.<sup>51</sup> I lys av den generelle handleplikt som påligger politiet, bør nok rene bekvemmelighetshensyn (eller økonomiske hensyn) som utgangspunkt ikke i seg selv gjøre en bistandsanmodning nødvendig. Noe krav om at bistand bare kan anmodes om i ekstraordinære tilfeller, kan neppe oppstilles.<sup>52</sup>

Men bistandens «nytteeffekt» kan ikke være det eneste vurderingsmomentet. I lys av alminnelige forholdsmessighetsbetraktninger kan også tjenesteoppdragets art og den skade som kan oppstå dersom politiets inngripen ikke er tilstrekkelig effektiv, være relevant. Hvis f.eks. den polisiære oppgaven innbefatter risiko for andres liv (f.eks. å pågripe en bevæpnet farlig person), bør bistand kunne anmodes også der den konkrete nytteeffekten er noe mindre.

Dersom bistandsanmodningen gjelder utstyr som skal bli brukt i maktutøvelse mot person eller eiendom, kan politiinstruksen (pi.) § 3-2 femte ledd, som krever at de særlige maktmidler av teknisk art som politiet benytter i maktutøvelse, må være godkjent av Justisdepartementet (med mindre det dreier seg om en nødvergesituasjon etter strl. § 18), utgjøre en begrensning. Som eksempel kunne man tenke seg at politiet anmoder om bistand fra brannvesenet med brannslanger for å spyle vann på demonstranter for å bryte opp en voldelig demonstrasjon. Her vil pi. § 3-2 femte ledd begrense det utstyr som politiet kan anmode om, dersom trykksatte brannslanger ikke er godkjente maktredskap (hvilket de ikke er).

Hvis bistanden derimot gjelder maktredskap av alminnelig art som politiet også disponerer selv, f.eks. en brannbil eller en ambulanse som veisperring, så bør pi. § 3-2 femte ledd derimot ikke anses å oppstille hinder for en bistandsanmodning.

50. For en tilsvarende forståelse av bistandsoppgavene som en glidende akse innenfor konteksten Forsvarets bistand til politiet, se Spurkland 2019, s. 78.

51. Se Auglend/Mæland 2016, s. 630.

52. Sml. pl. § 27a (se Prop. 79 L (2014–2015) Endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret), s. 5). For en kritisk diskusjon om dette, se Spurkland 2019, s. 330–331.

Kravet i pl. § 6 annet ledd om at politiets inngrep må være nødvendig og proporsjonalt, kan utgjøre en ytterligere begrensning.<sup>53</sup> Politiet må altså, etter å ha vurdert behovet for bistand, også vurdere hvorvidt det å gjennomføre tjenesteoppdraget med bistand fra brannetaten eller ambulansetjenesten er nødvendig og forsvarlig i forhold til den/det som blir utsatt for et inngrep som følge av oppdraget, jf. pl. § 6 annet ledd. Som et ledd i forsvarlighetsvurderingen bør konsekvensene av politiets inngripen uten bistand (liksom eventuell passivitet som taktisk tilnærming) vurderes. Hvis gjennomføringen av bistand innebærer en større risiko for skade enn om politiet alene hadde utført oppdraget, kan bistandshandlingen komme i konflikt med pl. § 6 annet ledd. I slike tilfeller bør det heller ikke kunne anmodes om bistand.<sup>54</sup>

### 2.3.3. Materielle skranker for den bistandsytende part

Selv om forutsetningene for å anmode om bistand er til stede for politiet, kan den anmodede etaten ha rett til å nekte bistand. Ikke bare hensynet til kontroll med offentlige bevilgninger, men også den kompetanse og det utstyr som de respektive etatene har til disposisjon for å utføre sine samfunnsoppgaver, tilsier at sektorprinsippet bør være et sentralt utgangspunkt, slik at hver nødetat holder seg til sine egne oppgaver. Det finnes dermed grunn til å mene at ofr. § 1-4, som angir at samvirkeplikten gjelder «med til enhver tid tilgjengelige kompetanse, kapasitet og fullmakter», gir uttrykk for rimelige skranker ved bistandsanmodninger mellom nødetatene. Arbeidsrettslige hensyn gjør i tillegg at også bistandspersonellets sikkerhet bør være en relevant omstendighet.

En eventuell plikt til samvirke og bistand bør derfor, for det *første*, som utgangspunkt bare ha gyldighet innenfor respektive etats *kjernekompetanse*. For politiets bistand til andre etater (pl. § 2 første ledd pkt. 5) gjelder at bistanden må være «naturlig», dvs. ha en saklig og funksjonell sammenheng med politiets rolle og virksomhet.<sup>55</sup> Ettersom de samme hensynene synes å gjelde ved nødetatenes bistand til politiet, finnes det god grunn til å mene at det samme bør gjelde da. Den

53. Om nødvendighet og proporsjonalitet som alminnelige regler for utøvelse av politimyndighet, se Auglend/Mæland 2016, s. 628–649.

54. Politiet kan altså måtte gjøre to forskjellige nødvendighets- og proporsjonalitetsvurderinger før det anmodes om bistand fra de andre nødetatene: dels en alminnelig nødvendighetsvurdering i lys av sektorprinsippet, dels etter pl. § 6 annet ledd, for bistand kan anmodes. Nødvendighetsvurderingene synes samtidig i stor grad å sammenfalle.

55. Auglend/Mæland 2016, s. 979.

anmodede bistanden bør i hovedsak være av en slik natur at den er saklig begrunnet i lys av den anmodede etatens regulerte kjernekompetanse.

Bistand bør altså være et faglig begrunnet supplement til, og ikke et substitutt for, primæretatens inngripen. For eksempel ville faglig veiledning fra helsepersonell i forbindelse med at politiet skal pågripe en farlig psykiatrisk pasient, falle innenfor kjerneområdet. Det ville derimot neppe være faglig begrunnet for helseetaten å yte bistand til politiet for å pågripe en farlig person for å muliggjøre strafforfølging (det kan være annerledes dersom det er et ledd i å yte helsehjelp), eller for brannetaten å gripe inn i rene ordensoppgaver, f.eks. et barslagsmål. En annen ting er at enkelte oppgaver som strengt tatt faller utenfor etatens primæroppgaver, likevel nok kan motiveres i lys av det overgripende oppdraget dersom etatene allerede er til stede og har tilgjengelig kapasitet, f.eks. trafikkdirigering på et ulykkessted hvor brannvesenet er til stede.

For det *andre* kan *kapasitetsbegrensninger* utgjøre en skranke for bistand, f.eks. i tilfeller der det utstyr som politiet anmoder om å få bruke, trengs av den bistandsytende etaten for å utføre en primæroppgave eller opprettholde forsvarlig beredskap. Bistand fra en etat til en annen medfører ofte en gevinst hos den ene og et tap hos den andre; tapet materialiseres som en redusert evne til å inngripe i en konkret situasjon, eller til å håndtere en risiko innenfor etatens primæroppgaver. En mulig tilnærming ville være en helhetsbasert vurdering av respektive etats behov der den anmodende og den bistandsytende etatens behov veies mot hverandre i lys av den samfunnsmessige interesse som anmodningen gjelder, dvs. en slags proporsjonalitetsvurdering.<sup>56</sup> De tilgjengelige ressursene og det potensielle tapet ved reduksjonen i beredskapsressurser for den bistandsytende etaten vil da være relevante hensyn. Dersom den anmodende etatens behov veier tyngre, bør bistand som utgangspunkt gis.

Et eksempel: Politiet anmoder om å låne en brannbil for å sperre av veien for å stoppe en farlig bilist/flyktende ransmann. Brannetatens beredskap for en fremtidig brann, eller dets evne å håndtere en konkret branninnsats, vil samtidig bli redusert. Graden av reduksjon påvirkes imidlertid bl.a. av om den aktuelle brannbilen utgjør én av to eller én av ti tilgjengelige enheter. I det første tilfellet er nytten av den ene bilen ved en eventuell branninnsats sannsynligvis større, mens den i det

---

56. Det synes mest hensiktsmessig at den bistandsytende enheten utfører denne vurderingen i samråd med den bistandsanmodende etaten, ettersom det for politiet kan være vanskelig å ha tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for en slik vurdering.

senere tilfellet kan være mindre. Å redde liv bør generelt være viktigere enn å gripe en gjerningsmann eller utføre et ordensoppdrag med mindre det polisære oppdraget i seg selv innebærer fare for liv. I det siste tilfellet kan avveiningene være vanskelige.

For det tredje kan det oppstå spørsmål om den bidragsytende etatens fullmakt til å gi bistand. Utilstrekkelig rettslig fullmakt bør kunne gi grunn til å nekte bistand.<sup>57</sup> Dette spørsmålet kan oppstå f.eks. for den bistandsytende etatens rettslige *fullmakt* til å bruke makt når den yter bistand som kan aktualiseres f.eks. hvis materiell bistand forutsetter at personell fra den bistandsytende etaten bistår som «operatør» ved maktbruk. Et eksempel kunne være at politiet anmoder brannvesenet om bistand med brannbil for å spyle vann på voldelige demonstranter for å stoppe dem. Dersom politiet ikke selv kan operere brannslangen og brannpersonellet dermed spuler vannet, er det strengt tatt også de som utøver makt mot demonstrantene.

Ifølge GrL § 113 må myndighetenes inngrep med makt overfor den enkelte ha grunnlag i lov.<sup>58</sup> Hvis brann- og ambulansepersonell skal kunne utøve makt mot enkeltpersoner, må altså lovhjemmel foreligge.<sup>59</sup>

Politiet er samfunnets sivile maktapparat som gir bistand til andre myndigheter bl.a. i situasjoner som krever maktbruk.<sup>60</sup> Politiets maktbruk mot person og eiendom i den grad det er nødvendig og forsvarlig for å utføre politiets tjenestep oppgaver, er hjemlet i pl. § 6 fjerde ledd. I politilovens struktur er § 6 fjerde ledd en såkalt sekundærhjemmel som gir fullmakt til å effektivere en eksisterende såkalt primærhjemmel, f.eks. pl. § 7, med makt.<sup>61</sup> Det finnes imidlertid ikke noen eksplisitt offentligrettslig hjemmel som gir ambulanse- eller brannpersonell fullmakt til å utøve makt mot borgerne.

I brann- og eksplosjonsvernloven § 12 finnes riktignok enkelte inngrepsfullmakter for leder av brannvesenet, bl.a. til å rekvirere eiendom, bygninger og mate-

57. Man kan også tenke seg at utilstrekkelig fullmakt er en omstendighet som gjør at etaten ikke får anmodes om å yte bistand. Det synes imidlertid mest hensiktsmessig at denne grunnen vurderes av etaten selv.

58. Se f.eks. HR-2016-1833-A, avsnitt 14.

59. En eventuell pliktnorm bør ikke anses som tilstrekkelig hjemmel for maktbruk, se diskusjonen nedenfor i avsnitt 3.4.

60. Om politiets bistand til andre etater (i lys av pi. § 13-1), se Auglend/Mæland 2016, kap. 10.

61. Se Auglend/Mæland 2016, s. 622–623 og 664–665. Om primær- og sekundærhjemmel, se også Johan Boucht, *Polisär våldsanvändning. En straff- och offentligrättslig undersökning* (Iustus förlag 2011), s. 141–142.



riell for å gjennomføre redningsinnsats. I første ledd bokstav c angis også at leder av brannvesenet har ordensmyndighet inntil politiet kommer til stedet, bl.a. for å gjennomføre avsperring av brannstedet og området rundt dette i den utstrekning det anses nødvendig, og for å nekte uvedkommende adgang innenfor sperringen. Fra et praktisk ståsted kan det hevdes at ordensmyndighet i seg selv bør anses å innbefatte en viss fullmakt til å bruke makt (særlig ettersom bestemmelsen gjelder frem til at politiet ankommer), f.eks. dersom publikum ikke retter seg etter henstillinger om å holde seg unna det brennende objektet slik at de ikke skades dersom f.eks. deler av en bygning faller ned.

Konsistenshensyn tilsier imidlertid at normstrukturen i pl. også bør gjelde her. Primærhjemmel til å utføre en viss oppgave, f.eks. ordensmyndighet, bør derfor ikke nødvendigvis anses å omfatte sekundærhjemmel til å utføre oppgaven med makt. I § 12 bokstav c, som viderefører tilsvarende bestemmelse i lovene om brannvern fra 1987 og 1970, er dessuten maktbruk overhodet ikke nevnt. Maktbruk er heller ikke omtalt i forarbeidene.<sup>62</sup> Videre sies det hverken i § 12 bokstav c eller ellers i loven noe om hvilke begrensende kriterier (f.eks. nødvendighet og proporsjonalitet) som da bør gjelde. Slike kriterier er sentrale, også i lys av EMK, særskilt artikkel 2 og 3, når en primærhjemmel effektueres med makt (jf. pl. § 6 fjerde ledd).<sup>63</sup>

Å hevde at det foreligger hjemmel for maktbruk for å effektuere ordensfullmakten i § 12 bokstav c, ville kreve ikke bare at man klart går utover det som naturlig ligger i bestemmelsens ordlyd, men også at man må overføre begrensende kriterier fra annen lovgivning, f.eks. pl. § 6 fjerde ledd. En slik tolkning vil neppe være forenlig med de krav som GrL § 113 oppstiller. Selv om konklusjonen kan være praktisk uheldig, så finnes det fra et rettslig ståsted grunn til å mene at bokstav c ikke gir fullmakt å utøve makt mot person. Det samme bør også gjelde for de øvrige inn-grepsfullmaktene, f.eks. rekvireringsfullmakt, som nevnes i brann- og eksplosjonsvernloven § 12.<sup>64</sup> Fullmakt til å bruke makt bør bygge på eksplisitt bestemmelse i loven.

En mulighet kunne være å gi brann- og ambulanspersonell begrenset politi-myndighet. Selv om det i forvaltningsretten generelt gjelder tilbakeholdenhet med

62. Ved merknader til § 12 (Ot.prp. nr. 28 (2001–2002), s. 44) og § 19 (Ot.prp. nr. 43 (1986–1987), s. 35).

63. For en diskusjon om EMDs praksis, se Auglend 2016, s. NN.

64. Sml. helseberedskapsloven § 3-1 femte ledd som angir at rekvisisjon når det er nødvendig, gjennomføres ved politiets hjelp.

å delegere fullmakter mellom forskjellige forvaltningsorganer,<sup>65</sup> kan politimyndighet ifølge pl. § 20 tredje ledd unntaksvis gis til andre. Også om politimyndigheten i alminnelighet er begrenset temporært og geografisk, vil den som regel være fullstendig i form av hvilke beføyelser den gir adgang til, inklusive bruk av makt.<sup>66</sup>

Politimyndighet bør imidlertid bare tildeles unntaksvis, dvs. ikke i større utstrekning «enn det som fremstår som absolutt nødvendig ut i fra politiets eget behov eller sterke og dokumenterte behov fra søkers side».<sup>67</sup> Det er tvilsomt om f.eks. politiets manglende ressurser for å gjennomføre egne primær oppgaver bør anses å utgjøre god nok grunn for politiet til å delegere politimyndighet, inklusive fullmakt til å bruke makt, til øvrige nødetater. En slik delegasjon vil også stå i et spenningsforhold ikke bare til pl. § 26, som begrenser andre enn politiets adgang til å utføre politiopp-gaver, men også til Grl. § 113. Et viktig formål med det forvaltningsrettslige lovkravet er å muliggjøre demokratisk kontroll av maktfullmaktene, men dette ville være klart begrenset ved tildeling av begrenset politimyndighet etter pl. § 20.<sup>68</sup> I tillegg oppstår spørsmål om hvor egnet brann- og ambulansespersonellet er for å utføre politiopp-gaver. Det finnes gode grunner til å mene at midlertidig politimyndighet til å bruke makt ikke bør gis til bistandspersonell.

Ett alternativ, som det imidlertid ikke finnes lovhjemmel for i norsk rett i dag, ville være at politimannen gir brann- eller ambulansemannen midlertidig fullmakt til å bruke vold under politimannens tilsyn i en konkret situasjon. En slik mulighet finner man f.eks. i finsk og svensk rett.<sup>69</sup> I lys av at det i utgangspunktet ikke er hensiktsmessig å gi de andre nødetatene begrenset politimyndighet, kan det være grunn til å vurdere et slikt unntak også i norsk rett.

Situasjonen kan imidlertid være slik at straffelovens bestemmelser om nødrett (§ 17) eller nødverge (§ 18) kan anvendes som rettsgrunnlag for maktanvendelse. Dette er strafferettslige unntaksregler som gjelder enhver, også brann- og helsepersonell.<sup>70</sup>

65. Eckhoff/Smith 2019, s. 183.

66. Se f.eks. Fredrik Steinarsen/Tor Geir Myhrer, *Politirett i et netteskall* (2018), s. 68.

67. Justisdepartementets rundskriv G 107/2000 (13.12.2000), s. 2. I tillegg kreves (s. 3) at de som skal tildeles slik begrenset politimyndighet, må gjennomgå slik opplæring (minimum 40 h) som gir «god innsikt i regler om bruk av tvangsmidler, rapportskriving og de alminnelige regler for politiets opp-treden».

68. Eckhoff/Smith 2019, s. 175–176.

69. I finsk rett gir polislagen 2:17.3 rett for en politimann til midlertidig å gi maktfullmakt til den som bistår «där det är nödvändigt att anlitat utomståendes hjälp vid användning av maktmedel för att utföra ett synnerligen viktigt och brådskande polisiärt tjänsteuppdrag» (se Johan Boucht, *Polisens maktmedelsanvändning. En lärobok om finsk rätt* (Polisyrkeshögskolan 2018), s. 55–57). I svensk rett finnes en liknende bestemmelse i brottsbalken 24:5 (se nærmere Boucht 2011, s. 214–216).

70. Se f.eks. Rt. 2007 s. 1172 og Rt. 2007 s. 1473 vedrørende politiets nødvergerett.

Det kan imidlertid problematiseres om det er rettsstatlig tilfredsstillende at strafferettslige unntaksnormer, som har en helt annen natur og et helt annet formål enn å virke som positive, offentligrettslige fullmaktsnormer, utgjør rettsgrunnlaget for myndighetsinngripen med makt mot enkeltpersoner særlig i situasjoner hvor myndigheten har en handleplikt.<sup>71</sup> En viktig del av kravet om at myndighetenes inngrep i den enkeltes rettssfære må ha hjemmel i lov, er tanken om folkesuverenitet og muligheten til domstolskontroll.<sup>72</sup> Offentligrettslig maktutøvelse burde dermed *positivt* hjemles i lov og ikke baseres på strafferettslige rettmessighetsgrunner (som f.eks. pl. § 6 fjerde ledd). Dette gjelder særlig for politiet som ofte befinner seg i kritiske situasjoner. I prinsippet gjelder det samme også brann- og helsepersonell, selv om argumentet er noe svakere med hensyn til disse gruppene.

Et annet aspekt som kan oppstå, er at bistandsfullmakten begrenses av andre normer, dvs. at en normkonflikt foreligger. Det kan f.eks. foreligge en situasjon hvor politiet for å utføre sine tjenesteoppgaver trenger opplysninger fra ambulanspersonell om et individ, men den relevante informasjonen omfattes av taushetsplikten, jf. § 21 helsepersonelloven.<sup>73</sup>

Et slikt spørsmål var oppe til vurdering i Høyesterett i Rt. 2005 s. 1329. Saken gjaldt en trafikkulykke hvor en person mistet livet og sjåføren ble brakt til sykehus alvorlig skadet. Det var mistanke om promillekjøring og overtredelse av straffeloven (1902) § 239, men av uklare årsaker ble ikke rekvirert blodprøve tatt i tide. Under henvisning til taushetsplikten kom Høyesteretts flertall (4–1) til at helsepersonelloven § 12 ikke hjemlet en rett for politiet til å kreve å få utlevert andre blodprøver som var tatt som ledd i den ordinære medisinske behandling av vedkommende. I denne typen situasjoner bør bistand altså kunne nektes.

71. For en kritisk diskusjon om forholdet mellom nødretts- og nødvergebestemmelsene som strafferettslige unntaksnormer og politisær inngrepsfullmakt, se Boucht 2011, s. 462–467.

72. Se f.eks. Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati. Statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 4. utg. (Fagbokforlaget 2019), s. 207; Andenæs/Fliflet 2017, s. 271. I Lovavdelingens veiledning *Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid* (2004), s. 23, sies at «[f]lere forhold vil være av betydning for vurderingen i denne sammenheng. Foruten rent politiske hensyn kan særlig forholdet til borgernes rettssikkerhet fremheves. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering».

73. Begrensninger i taushetsplikten reguleres i § 23 i helsepersonelloven; etter punktum 4 gjelder unntak f.eks. når tungtveiende offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene videre.

Det kan, for det *fjerde*, finnes *arbeidsavtalerettslige* begrensninger. En institusjonell handleplikt bør forankres på individuelt nivå i arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.<sup>74</sup> Arbeidsavtalen må vedrørende den handleplikt som gjelder, tolkes i lys av de regler som gjelder for respektive etats samfunnsoppdrag da arbeidsavtalen ble inngått.

Arbeidsavtalen må bl.a. tolkes i lys av arbeidsmiljøloven (aml.) § 4-1 om at arbeidsmiljøet «skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd». Etter aml. § 2-3 skal arbeidstaker avbryte arbeidet dersom han mener at det ikke kan fortsette uten å medføre fare for liv eller helse. Ifølge Rt. 1989 s. 329 gir en risiko som ligger innenfor det som følger av ansettelsen, ikke arbeidstakeren rett til å nekte å utføre arbeidet. Men hvor stor fare arbeidstakeren i det enkelte tilfelle må finne seg i, vil ifølge Høyesterett måtte bero på en konkret vurdering der det blant annet tas hensyn til hvilke interesser som skal ivaretas ved arbeidstakerens innsats, og hva som kan gjøres for å minske risikoen ut fra de tilgjengelige ressurser. Arbeidstakeren må imidlertid kunne nekte å etterkomme selv en uttrykkelig ordre hvis den utsetter ham for en fare som ikke under noen omstendighet er akseptabel, eller hvis den må anses som klart uforsvarlig ut fra en bedømmelse av den konkrete situasjon.

Utgangspunktet er nok at brann- og ambulanspersonell har en plikt til å utsette seg for høyere faregrad en gjennomsnittsborgeren, men faren må relateres til det respektive ansvarsområde i lys av arbeidsavtalen. Hvis bistanden innebærer forhøyet risiko sammenlignet med det som kan anses å følge av arbeidsavtalen (tolket i lys av gjeldende regler), bør bistand kunne nektes med mindre politiet kan trygge operatørens liv og helse på forsvarlig måte. Et eksempel kan være en situasjon der en gjerningsperson har forskanset seg i en leilighet og skyter mot politiet, og politiets eneste mulighet for inngripen er å rekvirere en kranbil fra brannvesenet med brannvesenets personell som operatør. En brannmann har altså plikt til å utsette seg for høyere fare for å gjøre en branninnsats, men ikke nødvendigvis for å bistå politiet ved pågripelse av en farlig gjerningsperson.

#### 2.4. Oppsummering

Fremstillingen viser at det er vanskelig ikke bare å klarlegge hvorvidt det foreligger en bistandsplikt for brannetaten og ambulansetjenesten overfor politiet, men også å trekke grensene for en eventuell plikt. Dette gir ikke den rettslige klarhet som er

---

74. Se Auglend 2016, s. 369–370, og Aaserød, s. 121.

nødvendig for at de operative innsatsene og samvirket skal fungere friksjonsfritt. Rettslig avklaring er derfor ønskelig.

Hvorvidt det er ønskelig å ha en slik bistandsplikt, er som nevnt langt på vei et spørsmål om politiske prioriteringer, men i lys av det overordnede samfunnsoppdraget synes en bistandsplikt å kunne forsvares. En lovbestemmelse om øvrige myndigheters støtte til politiet ble foreslått av politilovutredningen 1991, som et supplement til pl. § 2 annet ledd pkt. 6:

«Annen offentlig myndighet skal støtte politiet i dets virksomhet når forholdene tilsier det, og bestemmelser gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for slikt samvirke.»<sup>75</sup>

Bestemmelsen var ikke tenkt å skape noen direkte samarbeidsplikt for andre offentlige myndighetsorganer, men var «et uttrykk for en bestemt intensjon fra samfunnets side, altså nærmest som en henstilling i lovs form».<sup>76</sup> Det ble lagt til grunn at eventuell bistandsplikt måtte reguleres i den særlov som regulerer vedkommende forvaltningsområde. Forslaget ble ikke videreført, ettersom departementet bl.a. mente at samarbeid mellom ulike offentlige organer egnet seg mindre godt for lovregulering i generell form.<sup>77</sup>

En generell forpliktende lovbestemmelse om øvrige etaters bistand til politiet finner man derimot i den finske polislagen (2011/872) 9 kap. 2 §:

«En myndighet ska inom ramen för sin behörighet ge polisen sådan handräckning som denna behöver för sina uppdrag.»<sup>78</sup>

Den svenske förvaltningslagen (2017:900) 8 § 1 st. har i stedet en generell bestemmelse om at hver forvaltningsetat skal bistå andre myndigheter innenfor rammen av sin virksomhet:

«En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.»

I forslaget til ny forvaltningslov § 1 annet ledd foreslås, inspirert av den svenske bestemmelsen, en ny, generell bestemmelse om at forvaltningsorganer skal samarbeide med hverandre:

75. Auglend 1991, del VI s. 30.

76. Auglend 1991, del V s. 158–159.

77. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 35.

78. Se RP 224/2010 rd: Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till polislagen och vissa lagar i samband med den, s. 161.

«For å oppnå lovens formål skal forvaltningsorganet opptre saklig og samarbeide med andre forvaltningsorganer.»

Bestemmelsen skal «oppfattes som en generell rettesnor for utøving av all forvaltningsvirksomhet».<sup>79</sup> Utvalget fremholder imidlertid at hvor omfattende deltakelsen i samarbeidet kan bli, likevel må vurderes i lys av det som er forvaltningsorganets hovedoppgaver.<sup>80</sup>

Selv om den nye forvaltningsloven dermed kan få en generell samvirkebestemmelse, kan det i lys av de utfordringer som en friksjonsfri operativ virkelighet stiller for nødetatene, likevel være hensiktsmessig med mer spesifikk lovregulering på dette området. En slik regulering bør da skje innenfor de skranker som diskuteres i kapittel 2.3. Bestemmelsen kan innføres enten i pl. eller i særlovgivning for vedkommende nødetat. Selv om en generell, forpliktende bestemmelse i politiloven kan være praktisk, vil en plassering i respektive etats særregelverk ha den fordel at omfanget av hver etats bistandsplikt kan vurderes separat. I en slik bestemmelse kan det også være hensiktsmessig å klargjøre prosedyren for å anmode om bistand. Hvorvidt man da også trenger en uforpliktende intensjonsbestemmelse i pl., er derimot tvilsomt.

### **3. Nødetatenes bistand til politiet ved pågående livstruende vold (PLIVO)**

#### *3.1. Innledning*

Jeg går nå over til å drøfte artikkelens andre hovedspørsmål, nemlig om brannvesen og ambulansetjenesten har plikt til å bistå politiet ved såkalt pågående livstruende vold (PLIVO). Denne situasjonen skiller seg fra det som er behandlet i avsnitt 2, ettersom det her foreligger en nasjonal prosedyre som normerer disse etatenes handlinger i slike tilfeller.

I et rundskriv av 2.3.2015, og som senest er oppdatert i 2019 (versjon 4.0), implementeres den nasjonale prosedyren for nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold (PLIVO).<sup>81</sup> Den nasjonale prosedyren er fastsatt av Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

---

79. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), s. 565.

80. NOU 2019: 5, s. 158.

81. Bare den første versjonen av rundskrivet (RPOD-2015-1) er offentlig tilgjengelig på lovdata.no. Senere versjoner er unntatt offentlighet. Her brukes versjon 4.0 (1.10.2019) i sladdet versjon som ikke er unntatt offentlighet.

Bakgrunnen for PLIVO-ordningen er erfaringene fra 22. juli 2011. Formålet med PLIVO-prosedyren er å danne grunnlag for en bedre nasjonal beredskap gjennom å beskrive grunnleggende prinsipper på taktisk og operasjonelt nivå ved håndtering av hendelser med pågående livstruende vold mot flere personer. I avsnitt A2 angis at prosedyren «skal anses som normerende og retningsgivende for planlegging og gjennomføring av denne type aksjoner».<sup>82</sup>

I punkt A1 i rundskrivet defineres en PLIVO-situasjon som en «pågående situasjon hvor en eller flere gjerningspersoner utøver – eller er i ferd med å utøve – livstruende vold med våpen/farlige gjenstander mot flere uskyldige personer».<sup>83</sup> For å kvalifisere som en PLIVO-situasjon kreves dermed, for det første, at situasjonen er pågående. Det er dermed ikke tilstrekkelig med en truende situasjon, eller en PLIVO-situasjon som har opphørt.

For det andre må den vold som utøves, være livstruende og skje med våpen eller farlige gjenstander. Dette innebærer at livstruende vold uten redskap, f.eks. slag og spark mot hodet, faller utenfor PLIVO-prosedyren. Typeeksempel på PLIVO-situasjoner er dermed skoleskytinger eller skytinger f.eks. på kjøpesenter eller i parker der gjerningsmannen fortsetter å skyte også etter at redningspersonell har ankommet stedet.

For det tredje kreves at den livstruende volden er rettet mot flere uskyldige personer som ikke selv har noen del i voldsutøvelsen. Et rimelig utgangspunkt synes her å være at prosedyren forutsetter at flere personer har blitt utsatt for vold, eller at noen allerede har blitt det og at det foreligger konkret (politirettslig) fare for at de øvrige også kommer til å bli det.<sup>84</sup> Det bør altså foreligge et saksforhold som etter en fornuftig vurdering på forhånd, ut fra en normalt aktsom tjenestemanns perspektiv, med tilstrekkelig grad av sannsynlighet kommer til å føre til en krenkelse av noens liv innen overskuelig fremtid.

Prosedyren legger til grunn at brann- og helsepersonell i enkelte situasjoner kan måtte vurdere tiltak for å nøytralisere én eller flere gjerningsperson(er) for å hindre ytterligere vold/skader på publikum og muliggjøre evakuering og behandling av skadde i en slik situasjon, hvis disse etatene ankommer situasjonen før politiet, f.eks. gjennom pågripelse og tilbakeholdelse av gjerningsperson(er) inntil politiet

---

82. RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 4.

83. Se versjon 4.0 (2019), A1 (s. 4).

84. Om det politirettslige farebegrepet, se Johan Boucht, «Politirettslig fare – særlig ved ordensforstyrrelser», *Tidsskrift for strafferett* (2018), s. 327–347. Se også Auglend/Mæland 2016, s. 746–747.

kommer. I rundskrivet presiseres at en slik inngripen mot gjerningsperson(er) har som formål at innsatspersonell skal kunne gjennomføre redningsinnsats og yte helsetjenestehjelp.<sup>85</sup> Selv om primæraktøren ved PLIVO-situasjoner fortsatt er politiet, bygger den nasjonale prosedyren altså på at brannvesen og helsetjenesten aktivt skal bistå med livreddende tiltak.

Prosedyren skiller mellom tilfeller der gjerningspersonen(e) benytter skytevåpen, og tilfeller der vedkommende bruker kniv eller annet dødelig masseskadevåpen.<sup>86</sup> Når gjerningspersonen(e) benytter skytevåpen, skal brann og helse stanse i oppmarsjområdet og først etter at politiet har klarert og sikret sonen, være klare for umiddelbar innsats. Når derimot gjerningspersonen(e) benytter kniv eller annet dødelig stikk-/huggvåpen, skal leder for brann- og/eller helsevesen på stedet selv vurdere om tiltak kan iverksettes mot gjerningspersonen(e) før politiets ankomst. Politiet skal ikke avslå/nekte øvrige nødetater på stedet å iverksette tiltak mot gjerningspersonen(e) hvis nødetatene selv vurderer at de kan iverksette tiltak eller livreddende innsats overfor skadde.<sup>87</sup>

I det følgende drøftes to forskjellige problemstillinger som PLIVO-ordningen gir opphav til: for det første om den nasjonale prosedyren etablerer en plikt for mannskap fra brann- og helse-etatene til å gripe inn overfor den eller dem som forvolder faren i slike situasjoner, eller om den nærmest er å oppfatte som en anbefaling om en taktisk tilnærming i slike situasjoner (avsnitt 3.2). Dersom bistandspersonell eventuelt anses for å ha plikt til å gripe inn i PLIVO-situasjoner, oppstår, for det andre, spørsmål om vedkommende har rettslig kompetanse å utføre slike inngrep mot person. Dette behandles i avsnitt 3.3.

### *3.2. Er PLIVO-prosedyren rettslig forpliktende for brann- og helseetatene?*

Skaper den nasjonale prosedyren da en rettslig plikt for brann- og helse-etatene til å gripe inn i PLIVO-situasjoner der gjerningspersonen(e) er bevæpnet med kniv eller stikkvåpen? Det finnes flere rettslige grunner som taler mot, eller i det minste etablerer tvil om, at den prosedyre som rundskrivet omhandler (i avsnitt C3), er rettslig forpliktende.

For det første oppstår spørsmål rundt valget av rettslig instrument. Prosedyren er etablert ved et rundskriv. Språklig sett er et rundskriv nærmest et kommuni-

---

85. Ifølge Helsedirektoratets og Politidirektoratets rundskriv om Politiets bruk av ambulanseressurser (IS-2016-5) kan politiet i PLIVO-situasjoner anmode helsetjenesten om bistand til transport av polititjenestemenn i sivile ambulansetøyer for å løse politioppdrag under visse betingelser.

86. RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 30.

87. RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 30.



kasjonsmiddel som kan inneholde orienteringer om det som rundskrivet gjelder, f.eks. en lovtolkning eller – som her – en taktisk tilnærming, og utstedes som regel med hjemmel i den alminnelige styrings- og direktivmakt som regjeringen har. Rundskriv kan altså f.eks. fortelle om eller gjengi instruks, men da må slike normer ha/vise til et annet hjemmelsgrunnlag enn rundskrivet selv.

Rundskriv er imidlertid heterogene og kan også inneholde instrukseligheter. Men for at slike elementer skal være forpliktende, må de fremgå tydelig (særlig når den virksomhet som rundskrivet omhandler, ligger utenfor etatens kjerneoppgaver).<sup>88</sup> For å avgjøre om et rundskriv er av instruksnatur, må man altså vurdere det materielle innholdets karakter og de brukte formuleringenes natur.

PLIVO-rundskrivet er på enkelte steder formulert på en måte som indikerer en forpliktende karakter. For eksempel sies i innledningen (punkt A2) at prosedyren «beskriver [...] hvordan innsatspersonell fra brann og helse skal handle i situasjoner der politiet ikke har ankommet», og at «prosedyren skal anses som normerende og retningsgivende for planlegging og gjennomføring av denne type aksjoner». Lenger nede i hovedavsnittet (punkt C3) indikeres derimot en mindre forpliktende natur: det «kan [...] være aktuelt for innsatspersonell fra brann og helse å vurdere tiltak for å nøytralisere én eller flere gjerningspersoner». Disse formuleringene er så vage og inkonsistente at de neppe kan legges til grunn for en handleplikt.

Men også om man skulle mene at pliktelementet i PLIVO-rundskrivet er tilstrekkelig tydelig, oppstår, for det andre, spørsmål om det valgte rettslige instrumentet (rundskriv/instruks) formelt gir rettslig adgang til å etablere en slik handleplikt.

Som nevnt i kapittel 1 er den organisatoriske strukturen rundt nødetatene heterogen. For brannetaten må begrensninger i det kommunale selvstyret ha hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Ambulanse- og annet helsepersonell er i prinsippet underlagt statlig styring på helseområdet, mens det er mer tvilsomt om de uten hjemmel i lov kan pålegges plikter utover dette.

Ifølge forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav a skal en forskrift inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften. Hjemmelsgrunnlaget for å involvere brann- og helsepersonell i slike situasjoner er i rundskrivet angitt som strpl. § 176 første ledd annet punktum om såkalt sivil pågripelse på fersk gjerning.<sup>89</sup>

88. En annen ting er at adressatene likevel kan føle seg bundet av et rundskriv (se Smith/Eckhoff 2018, s. 148–149).

89. RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 17.

Med «på fersk gjerning» menes ikke bare at den mistenkte oppdages umiddelbart etter forøvelsen, men også når han oppdages under selve utføringen av lovbruddet og det er klart at han er gjerningsmannen.<sup>90</sup> Bestemmelsen gir hjemmel til å berøve den mistenkte friheten, men sier ikke noe om hvordan pågripelsen kan effektueres, f.eks. med bruk av makt. Supplerende regler om effektueringen finnes i strl. § 18 annet ledd som angir at nødvergeretten etter strl. § 18 første ledd gjelder tilsvarende for den som iverksetter en lovlig pågripelse. En «lovlig pågripelse» omfatter også sivil pågripelse etter strpl. § 176 første ledd annet punktum.<sup>91</sup> Følgelig kan det på nødvergegrunnlag brukes slik makt som ikke går lenger enn nødvendig og ikke åpenbart går utover hva som er forsvarlig under hensyn til hvor farlig angrepet er, hva slags interesse angrepet krenker, og angriperens skyld.<sup>92</sup>

At bare strpl. § 176 første ledd annet punktum og ikke også strl. § 18 første ledd er nevnt, kan tolkes som at fokus bør ligge på å pågripe gjerningspersonen, og ikke nødvendigvis å avverge hans angrep, men hvorvidt dette er et bevisst valg eller ikke, fremgår ikke av rundskrivet. Man kan samtidig merke seg at rundskrivet beskriver forskjellige formål med en inngripen fra brann- og helsevesenet: dels «å nøytralisere én eller flere gjerningspersoner for å hindre ytterligere vold/skader på publikum», dvs. å stanse gjerningsmannen, dels å «muliggjøre evakuering og behandling av skadde».<sup>93</sup> Hva som egentlig er formålet med brann- og helsepersonellens inngripen, er altså noe uklart. Uansett kan det for å pågripe en person i en pågående situasjon kreves at angrepet først avverges. Det er derfor allerede mot denne bakgrunnen tvilsomt om strpl. § 176 første ledd annet punktum er rett grunnlag for inngripen i disse tilfeller.

Strpl. § 176 første ledd annet punktum og strl. § 18 første ledd er imidlertid strafferettssystematisk å oppfatte som rettmessighetsgrunner (eller objektive straffrihetsgrunner), og kan neppe anses å utgjøre et forvaltningsrettslig pliktgrunnlag. Noe annet hjemmelsgrunnlag i lov er ikke nevnt.<sup>94</sup>

En nærliggende konklusjon er dermed at PLIVO-rundskrivet/instruksen slik den er utformet, ikke kan anses å pålegge den kommunale brannetaten noen ny plikt til å gripe inn i skarpe situasjoner utover det som eventuelt følger av de ordinære primæroppgavene.

90. Straffeprosessloven, kommentarutgave av H.K. Bjerke/E. Keiserud/K.E. Sæther (Universitetsforlaget Juridika), § 176.

91. Se Ot.prp. nr. 90 (2003–04), s. 421.

92. Om nødvergehandlingen, se f.eks. J. Andenæs (ved Georg Fredrik Rieber-Mohn og Knut Erik Sæther), *Alminnelig strafferett*, 6 utg. (2016), s. 166–169.

93. RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 17.

94. Derimot er en mengde «lovreferanser» samlet sammen med øvrige kilder under «referanser og litteratur» i slutten av rundskrivet.

For ambulanspersonell kunne man tenke seg at en viss prima facie handleplikt kan oppstå som et ledd i å yte helsehjelp, selv om bistandshandlingen i seg selv faller utenfor primær oppgaven (se avsnitt 2.2 in fine). I dette tilfellet kunne nøytraliseringen av gjerningspersonen være et slikt forutgående ledd. En slik plikt ville imidlertid nærmest følge av den ordinære handleplikten og ikke nødvendigvis av den nasjonale prosedyren. I lys av at en inngripen i en PLIVO-situasjon kan medføre betydelig fare for ambulanspersonellet, som i tillegg har hverken særlig utdanning eller utstyr for å håndtere slike situasjoner, kan det imidlertid settes spørsmåltegn ved om en slik plikt kan anses å oppstå (se avsnitt 2.3). Den nasjonale prosedyren kan neppe anses å påføre ambulanspersonell handleplikt i PLIVO-situasjoner utover det som eventuelt følger av den egne handleplikten på helseområdet.

Handleplikt for brannetaten og ambulanspersonell i PLIVO-situasjoner bør dermed etableres enten gjennom lov eller gjennom delegasjon ved fullmaktsbestemmelse i lov (eller, for brannetaten, ved at kommunen beslutter om det, jf. brann- og eksplosjonsloven § 11 annet ledd).

Til sist oppstår også her spørsmål om den eventuelle handlepliktens avtalerettslige forankring på individuelt nivå. De samfunnsoppgaver som politi, brann og helse er satt til å utføre, er av en slik art at innsatspersonellet må påregne å utsette seg for en større risiko enn det som er normen i arbeidslivet for øvrig (såkalt plikt til forhøyet risikoaksept).<sup>95</sup> Arbeidsavtalen tolket i lys av de regler som regulerte den relevante etatens samfunnsoppdrag da avtalen ble inngått, bør altså utgjøre utgangspunktet ved vurderingen av hvilke plikter som avtalerettslig kan pålegges brann- og helsepersonell i en PLIVO-situasjon (jf. Rt. 1989 s. 329). Plikten til forhøyet risikoaksept bør imidlertid forstås slik at bare større fare som hører til realiseringen av det egne ansvarsområdet, må tolereres. For brannpersonell er ansvarsområdet i hovedsak å være innsatsstyrke ved brann, og for helsepersonell å sørge for helsehjelp.

Å gripe inn ved skarpe politioppdrag utgjør oppdrag av så vesentlig annerledes natur enn det som hører til både brann- og ambulanspersonalets primære ansvarsoppgaver, at det må anses å falle utenfor den handleplikt som relaterer seg til disse. Ansatte i brannvesen og helsetjeneste bør derfor ikke kunne pålegges slike oppgaver hvis disse medfører en større fare enn det som kan forventes også av personer som ikke arbeider i nødetatene, med mindre noe annet følger av arbeidsavtalen.<sup>96</sup>

95. Se f.eks. RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 15, og Rt. 1989 s. 329. Se også Aaserød 2019, s. 121. Se også avsnitt 2.4.3 ovenfor.

96. Se også Aaserød 2019, s. 126.

Dersom man mener at den gjeldende PLIVO-ordningen er uforpliktende, hvilket det altså finnes grunn til å mene, kan en handleplikt likevel fastlegges i arbeidsavtalen, f.eks. gjennom en reforhandling. At handleplikten skulle foreligge utelukkende på avtalerettslig grunnlag, vil imidlertid innebære en rettslig utilfredsstilende asymmetri mellom avtalerettslige og offentligrettslige forpliktelser i lys av at det dreier seg om offentlig virksomhet.<sup>97</sup>

Hvis man skulle mene at PLIVO-rundskrivet etablerer en offentligrettslig handleplikt for brann- og helsepersonell, synes en distinksjon å måtte gjøres mellom arbeidsavtaler som er blitt inngått før handleplikten ble oppstilt, og avtaler som er inngått senere. For ansatte med arbeidsavtaler som ble inngått før PLIVO-prosedyren ble implementert, er det dermed tvilsomt om de kan anses å være forpliktet til å handle i PLIVO-situasjoner, ettersom arbeidsgiver da må anses å mangle styringsrett. For denne del bør arbeidsavtalen dermed kompletteres, hvorved også spørsmålet om eventuell lønnskompensasjon oppstår. Dersom arbeidsavtalen er inngått etter at PLIVO-prosedyren ble implementert, bør reglene anses å inngå i det regelverk som arbeidsavtalen skal tolkes i lys av. Handleplikten kan dermed anses å ha også en avtalerettslig forankring.

Dersom inngrep i PLIVO-situasjoner anses å være del av arbeidsavtalen til brann- og helsepersonell, bør altså de ansatte i utgangspunktet ha plikt til å utsette seg for større risiko i disse situasjonene. Samtidig kan man ikke se bort fra at dette personellet ikke har fått – eller bare har fått begrenset – utdanning eller trening i håndteringen av slike situasjoner. Den plikt som må aksepteres av brann- og helsepersonell, synes derfor ikke nødvendigvis å være identisk med den som må aksepteres av politipersonell, som har både utdanning og utstyr egnet for denne typen oppgaver. Brann- og helsepersonell behøver heller aldri godta å utsette seg for en fare som ikke under noen omstendighet er akseptabel, eller som må anses som klart uforvarselig ut fra en bedømmelse av den konkrete situasjon.

Til sist kan drøftes hvorvidt en bistandsplikt eventuelt kan etableres på strafferettslig grunn. Det er nærmest to bestemmelser som kan bli aktuelle. Den ene er strl. § 196 om plikt til å avverge et straffbart forhold. Den primære avvergingshandlingen er her å anmelde hendelsen til politiet eller i enkelte tilfeller andre myndigheter, f.eks. barnevernet. Fysiske tiltak kan etter omstendighetene være aktuelle, men da er begrensningene i tredje ledd bokstav b viktige (særlig at brudd på avvergingsplikten ikke straffes når plikten ikke kan oppfylles uten å utsette ham selv

---

97. Se videre avsnitt 2.2.

fare for liv, helse eller velferd).<sup>98</sup> Den andre muligheten er strl. § 287 om forsømmelse av hjelpeplikt. Det straffbare er da å unnlate «etter evne» å hjelpe den som er i «åpenbar fare» for å miste livet eller bli påført betydelig skade på kropp eller helse. Hjelpen kan bestå i å gi førstehjelp eller å tilkalle ambulansetransportere den skadete til sykehus (vedkommendes personlige forutsetninger tas herved i betraktning).<sup>99</sup> Hjelpeplikten er betinget av at hjelpen kan gis uten fare for eget liv eller egen helse.<sup>100</sup>

Selv om disse bestemmelsene skaper en handleplikt i enkelte situasjoner, kan de neppe anses å oppstille en handleplikt for brann- og helsepersonell til fysisk å avverge angrep fra gjerningsmannen i situasjoner av pågående livstruende vold.

### *3.3. Rettslig kompetanse for brann- og helseetater å gripe inn i PLIVO-situasjoner*

Fremstillingen ovenfor viser at det er tvilsomt om den nasjonale PLIVO-proseduren kan anses å etablere noen rettslig handleplikt for innsatspersonell fra brann- og helsetjenesten utover de plikter som relaterer seg til den respektive etats kjerneoppgaver. Enten dersom man skulle mene at en slik plikt uansett foreligger (på offentligrettslig eller avtalerettslig grunn), eller om man legger til rette for å etablere en slik rettslig plikt, vil et sentralt spørsmål være hvorvidt bistandspersonellet har rettslig fullmakt til slike inngrep. Dette spørsmålet kommenteres i det følgende.

Ifølge legalitetsprinsippet i Grl. § 113 må myndighetenes inngrep overfor den enkelte ha grunnlag i lov. Det er på rettsstatlig grunn viktig å skille mellom pliktnormer og fullmaktsnormer i denne sammenhengen.<sup>101</sup> Dersom handleplikten innebærer inngrep i den enkeltes rettssfære, må pliktnormen i seg selv anses som utilstrekkelig til å oppfylle legalitetskravet. Det må derfor i tillegg finnes en supplerende fullmaktsbestemmelse. Som et eksempel kan nevnes skillet mellom beskrivelsen av politiets oppgaver i pl. § 2, som definerer politiets handleplikt, og lovens fullmaktsbestemmelser (f.eks. i pl. § 7 og § 6 fjerde ledd), hvis funksjon er å oppfylle legalitetskravet i Grl. § 113.

Det finnes ikke noen offentligrettslig lovhjemmel for brann- og helsepersonells bruk av makt.<sup>102</sup> Slik lovhjemmel finnes heller ikke for PLIVO-situasjoner, selv

98. Se nærmere M. Matningsdal, *Straffeloven 2005. Kommentirutgave*, Juridika (per 25.1.2021), § 196.  
99. Ot.prp. nr. 22 (2008–09), s. 437.

100. Se nærmere Matningsdal (Juridika), § 287.

101. Se Boucht 2011, s. 143–145.

102. Se også avsnitt 3.3.3.

om det med en betydelig grad av sannsynlighet vil medføre maktbruk som krever hjemmel i lov. Selv om man skulle anse at PLIVO-rundskrivet faktisk etablerer en offentligrettslig handleplikt for brann- og helsepersonell, hvilket er tvilsomt, utgjør GrL § 113 og § 93 en hindring for å gi offentligrettslig fullmakt til å bruke makt mot den enkelte på instruksnivå. For å være konstitusjonelt akseptabel må en slik maktfullmakt for brann- og helsepersonell være regulert i lov.

Derimot bør brann- og helsepersonell kunne bruke makt i en PLIVO-situasjon med hjemmel i nødvergeretten i strl. § 18. Som diskutert i avsnitt 2.3.3. ovenfor kan det imidlertid problematiseres hvorvidt det er rettsstatlig tilfredsstillende at offentligrettslig maktbruk ut fra en handleplikt skjer på grunnlag av slike strafferettslige unntaksregler. Det finnes sterke prinsipielle grunner til å mene at offentligrettslig maktbruk mot den enkelte krever positiv hjemmel i lov.

### 3.4. Oppsummering

Fremstillingen ovenfor viser at det er tvilsomt om den nasjonale PLIVO-prosedyren kan anses å etablere noen rettslig handleplikt for innsatspersonell fra brann- og helsetjenesten utover de plikter som relaterer seg til den respektive etats kjerneoppgaver. Denne del av den nasjonale prosedyren må i stedet anses å gi uttrykk for hva som oppfattes som en taktisk hensiktsmessig prosedyre i samvirket mellom brann- og helseetaten og politiet.

Det er derfor mest nærliggende å begrunne en eventuell inngripen ved brann- og helsepersonell i PLIVO-situasjoner med rollen som samfunnsborger og privatperson med støtte i nødvergeretten i strl. § 18 eller i retten til sivil pågripelse i strpl. § 176, men ikke som offentlig ansatt med tjenesteplikt. Dette innebærer altså at brann- og helsepersonell i en PLIVO-situasjon har rett, men ikke plikt, til å gripe inn i en pågående situasjon for å avverge livstruende vold mot personer. En endring av dette bør anses for å kreve lovhjemmel.

Det kan imidlertid finnes grunn til å revurdere hvorvidt den del i PLIVO-prosedyren som gjelder brann- og helsepersonells inngripen i skarpe situasjoner (punkt C3), bør opprettholdes. Ambisjonen om å få på plass en samvirkeordning mellom nødetatene er både forståelig og god. Den formaliserte form som PLIVO-samvirket har fått ved den nasjonale prosedyren, medfører imidlertid i tillegg til de rettslige spørsmål som er diskutert ovenfor, også enkelte praktiske og funksjonelle uklarheter.<sup>103</sup> For det første kan det innebære en økt involvering av brann- og hel-

---

103. PLIVO-ordningen fører også med seg enkelte ledelsesrelaterte uklarheter, se f.eks. Aaserød 2019, s. 136–137.

sepersonell i skarpe politioppdrag på områder der politiet har lengre responstid, noe som svekker oppgaveseparasjonen i PLIVO-tilfeller mellom politi-, brann- og ambulansepersonell. Selv om de tre etatenes samfunnsoppgaver er beslektet, er de likevel tydelig atskilt.<sup>104</sup> Å gripe inn i skarpe situasjoner for å stanse voldsutøvelse og pågripe en farlig gjerningsmann er politiets primæransvar, og faller utenfor de to øvrige nødetatens primære ansvarsområder.<sup>105</sup>

For det andre kan brann- og helsepersonell mangle både trening og egnet utstyr til å håndtere slike situasjoner.<sup>106</sup> I PLIVO-instruksjonen nevnes f.eks. som mulige tiltak at innsatspersonell fra brann holder gjerningspersonen(e) i sjakk med trykksatt slange, brannslukningsapparat eller annet relevant verktøy.<sup>107</sup> Brann- eller ambulansepersonell kan imidlertid ved en slik inngripen utsettes for større risiko enn hva som hadde vært tilfellet hvis politiet, som er både trent og utstyrt for å mestre kritiske situasjoner, hadde grepet inn.

For det tredje kan gjerningspersonen i slike situasjoner utsettes for en større risiko enn om politiet hadde grepet inn. Dette synspunktet kan formuleres i termer av proporsjonalitet, som etter pl. § 6 utgjør en grunnleggende norm når politiet utøver sine fullmakter. Hvis et oppdrag utført av bistandspersonell representerer en større risiko for avvik enn om den hadde vært utført av politipersonell, vil bistandsoppdraget dermed fra et politirettslig perspektiv representere et mer inngripende virkemiddel enn om politiet hadde utført samme oppdrag.<sup>108</sup> En annen ting er at en slik inngripen likevel kan være godtagbar i lys av nødvergeretten i strl. § 18 og den mer sjenerøse interesseavveining som da gjelder.

For det fjerde kan ordningen potensielt medføre tillitsproblemer for brann- og helsepersonell (særlig i utsatte områder) hvis de forventes å gå inn i skarpe situasjoner for å nøytralisere og/eller pågripe en farlig gjerningsmann i stedet for å begrense seg til å håndtere sine egne primæroppgaver, dvs. å yte hjelp. Hvis gjerningsmannen tror at brannmennene også kan forsøke å pågripe ham, istedenfor bare å slukke brannen, kan den vold han utøver, også komme til å bli rettet mot redningspersonellet.

104.Se pl. § 2, § 10 akuttmedisinforskriften og brann- og eksplosjonsloven § 11 for respektive etats kjerneoppgaver.

105.Aaserød 2019, s. 137.

106.En relevant omstendighet i denne sammenhengen er at en stor del (70 % ifølge Fagforbundet) av de ansatte i brannvesenet i Norge er deltidsansatte (se <https://fagbladet.no/nyheter/brann-og-redningstjenesten-ma-stadig-oftere-rykke-ut-pa-helseoppdrag-6.91.638989.d31b0b1f0b>).

107.RPOD-2015-1, versjon 4.0, s. 30.

108.Se Spurkland 2019, s. 341.

Separasjonen av samfunnsoppgaver mellom brann- og helsepersonell og politiet er viktig å opprettholde slik at de forskjellige oppgavene fordeles til de etater som har de beste faktiske forutsetninger for å håndtere dem. Det ligger mye sannhet i det gamle ordtaket: «Skomaker, bli ved din lest».<sup>109</sup>

Etter mitt skjønn er det betenkelig å overføre polisiære kjerneoppgaver, som å stanse vold og pågripe en voldelig gjerningsperson, til andre etater som mangler tilstrekkelige rettslige eller faktiske forutsetninger for å håndtere slike situasjoner. Som en viktig del av politiets samfunnsoppdrag ligger at etaten bør ha tilstrekkelige ressurser og være organisert på en måte som gir mulighet for effektivt å kunne utføre sine oppgaver selv. Særlig problematisk blir denne del av PLIVO-ordningen hvis begrunnelsen for å involvere andre etater i politiets oppgaver er å kompensere for manglende ressurser innenfor primæretaten, dvs. politiet.

#### **4. Avsluttende bemerkninger**

Fremstillingen ovenfor viser at bistandsrelasjonen mellom brann- og ambulansetaten på den ene siden og politiet på den andre er rettslig uklar. Den manglende rettslige reguleringen av brann- og redningsetatens og ambulansetjenestens bistandsplikt til politiet, både generelt og i PLIVO-situasjoner, gjør at det både er vanskelig å trekke de rettslige grensene for adgangen og plikten til å bistå, og vanskelig å finne de rettslige normene som styrer dette. Mot denne bakgrunn er en rettslig avklaring ønskelig.

---

109. Se også Ot.prp. nr. 22 (1994–95), s. 35.