



Kontroller uten kontroll

En kartlegging av etniske minoriteters
møte med norsk politi, og en
menneskerettighetsvurdering
av lovverk og praksis

Kontroller uten kontroll

**En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi,
og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis**

© Likestillings- og diskrimineringsombudet 2022

Forfattere:

Natasha Telson

Kathinka Theodore Aakenes Vik

Forsidefoto: Zzz1b / dreamstime.com

Utforming: Munch design

ISBN

978-82-8320-019-5 (trykt utgave)

978-82-8320-020-1 (elektronisk utgave)

Innhold

1 Forord fra ombudet 7

2 Sammendrag 9

Del 1

Bakgrunn, avgrensninger, begrepsavklaringer, metode og rettslige rammer 12

3 Bakgrunn 13

4 Avgrensninger 15

5 Begrepsavklaringer 16

5.1 Hva menes med etnisk profilering? 16

5.2 Politikontroller 17

6 Metode 18

6.1 Kvalitative intervjuer 18

6.1.1 Rekruttering 18

6.1.2 Om informantene 19

6.1.3 Avgrensninger og begrensninger i problemstilling og utvalg 19

6.2 Kvantitativ undersøkelse 19

6.2.1 Rekruttering 20

6.2.2 Utvalgte metodiske utfordringer 20

7 Rettslig rammeverk 21

7.1 Menneskerettighetene som skranke for politiets maktbruk 21

7.1.1 Grunnloven 21

7.1.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon 21

7.1.3 Diskrimineringsvernet i nasjonal lovgivning: likestillings- og diskrimineringsloven 22

7.1.4 Rasediskrimineringskonvensjonen (ICERD) 23

7.1.5 Rasediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 36 om etnisk profilering 23

7.1.6 Diskrimineringsnemndas praksis 24

7.2 Politiets hjemler for bruk av makt 25

7.2.1 Politiets bruk av polisiære tiltak – politiloven § 7 25

7.2.2 Innbringelse – politiloven § 8 26

7.2.3 Visitasjon for å avdekke våpen – politiloven § 7 a 26

7.2.4 Etterfølgende visitasjon – politiloven § 10 26

7.2.5 Trafikkontroll – veitrafikkloven § 10 27

7.2.6 «Frivillig» eller samtykkebasert visitasjon 27

Del 2

Kvalitative samtaler og kvantitative funn 28

8 Erfaringer med politikontroller – kvalitative samtaler 29

- 8.1 Hvor ofte stoppes informantene? 29
 - 8.1.1 Gutter og menn 29
 - 8.1.2 Jenter og kvinner 29
- 8.2 Hva øker sannsynligheten for å bli stoppet? 30
 - 8.2.1 Etnisitet – antall personer samlet – klesstil 30
- 8.3 Hvordan oppleves selve møtet med politiet? 31
 - 8.3.1 Samtale eller kontroll? 31
 - 8.3.2 Begrunnelse for kontroll oppgis for sjeldent og oppfattes intetsigende 32
 - 8.3.3 Dialogen oppleves aggressiv 32
 - 8.3.4 Hvordan oppleves politiets kontrollpraksis? 33
- 8.4 Har informantene tillit til politiet? 33
 - 8.4.1 Svekket tillit 33
 - 8.4.2 Klager ikke på politikontroller 34
 - 8.4.3 Bruk av mobiltelefon 35
 - 8.4.4 Kontakter ikke politiet 35
- 8.5 Kontrollpraksis – hvilke forbedringstiltak foreslår informantene? 35

9 Funn fra den kvantitative undersøkelsen 36

- 9.1 Respondentenes profil 36
- 9.2 Hovedfunn 37
 - 9.2.1 Etniske minoriteter er overrepresentert ved politikontroller 37
 - 9.2.2 Mottatt forklaring på kontroll 39
 - 9.2.3 Egne refleksjoner om hvorfor de ble stoppet 39
 - 9.2.4 Opplevelsen av siste kontroll 40
 - 9.2.5 Klaging 40
 - 9.2.6 Det ombudet merker seg spesielt 40

Del 3

Ombudets vurderinger 42

10 Ombudets vurderinger 43

- Problemstilling 1: Hvordan forhindrer politiet at synlige etniske markører påvirker politiets vurderinger ved utøvelse av makt? 43
- Problemstilling 2: Hva er konsekvensen av politiets manglende begrunnelsesplikt, sett fra den kontrollertes ståsted? 47
- Problemstilling 3: Er visitasjonshjemmelen i politiloven § 7 a egnet til å sikre privatlivets fred, og gir den tilstrekkelig vern mot diskriminering? 49
- Problemstilling 4: Er «frivillig» eller samtykkebasert visitasjon et inngrep i retten til privatliv? 52

Vedlegg

Rasediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 36 om etnisk profilering 54



Likestillings- og diskrimineringsombud
Bjørn Erik Thon
Foto: Thomas B. Eckhoff

FORORD FRA OMBUDET

«Tilliten er mistet for alltid. Den er på null. Samtidig som jeg vet at det er forskjell på mennesker som jobber der. Noen er skikkelig bra, og noen er dårlig. Men jeg har mistet tillit til dem som et kollektiv.»

Det sier Daniel, som er i 30-årene, når han forteller om sine erfaringer med politikontroller. Han sier det oppleves urettferdig at han stadig blir stoppet av politiet, og mener det skyldes at han tilhører en etnisk minoritet. Daniel er en av 44 personer vi har snakket med som en del av kartleggingsarbeidet som har ført frem til denne rapporten. Og det Daniel sier, er alvorlig. Befolkningen i sin helhet har stor tillit til politiet. I en undersøkelse fra 2020 svarer 80 % av befolkningen at de har stor tillit til politiet. Det er svært gode tall.

Jeg leste for en stund siden en undersøkelse som sammenlignet synet på politiet i ulike land. I Norge tenkte de fleste «trygghet» når det så en politibetjent, men i USA tenkte den svarte delen av befolkningen «trøbbel». Vi er langt unna dette i Norge, men Daniel påpeker noe viktig, nemlig at alle grupper i samfunnet skal nye godt av politiets beskyttelse, og det er svært viktig at alle har tillit til politiet. Også de som har en annen etnisk bakgrunn. Eller går i hettegenser. Eller står på et hjørne og henger.

Likestillings- og diskrimineringsombudet skal jobbe for likestilling og mot diskriminering. Å bli kontrollert av politiet fordi man har en annen etnisk bakgrunn, kan være diskriminerende. Vi tar ikke stilling til om

politiet bryter loven i hvert enkelt tilfelle. Men vi kan gjennom 44 intervjuer og en spørreundersøkelse ved flere skoler løfte frem at de med annen etnisk bakgrunn opplever seg i større grad kontrollert av politiet enn befolkningen for øvrig. Vi må grave dypere for å finne både i hvor stort omfang det skjer og hvorfor det skjer, og komme med tiltak for å stanse denne praksisen.

En av våre hovedkonklusjoner er at politiet ikke har tilstrekkelige kontrollmekanismer for å avverge og forhindre etnisk profilering. Det bør derfor utvikles en standard kontrollmekanisme til politidistriktene til bruk i de situasjoner der politiet bruker maktmidler. Dette kan øke tilliten til politiet også blant etniske minoriteter, en tillit politiet er helt avhengig av for å kunne utføre sitt samfunnsoppdrag og sikre trygghet til hele den norske befolkningen.

Noen ganger er det selvsagt nødvendig å kontrollere Daniel, slik det også er nødvendig å kontrollere Ola, som er født i Svolvær av norske foreldre. Men både Daniel og Ola må vite hvorfor de blir stoppet, og minst like viktig: Politiet må vite når og hvorfor de skal stoppe nettopp disse to gutta.

Da tror vi Daniel ikke lenger vil svare som han gjør. Forhåpentligvis vil han svare JA på spørsmålet om han har tillit til politiet.

Bjørn Erik Thon
likestillings- og diskrimineringsombud
Oslo, september 2022

SAMMENDRAG

I denne rapporten kartlegger Likestillings- og diskrimineringsombudet etniske minoriteters opplevelser i møte med politiet i det offentlige rom. Vi undersøker hvorvidt politiet i tilstrekkelig grad forhindrer fare for etnisk profilering i sin praksis, og vurderer aktuelle bestemmelser etter politiloven opp mot Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Denne kartleggingen gjør vi på bakgrunn av anbefalingene til FNs rasediskrimineringskomité, som ombudet fører tilsyn med.¹ Rapporten inneholder empirisk kvalitative og kvantitative data, innsamlet av ombudet selv.

Empirien peker i retning av at personer med etnisk minoritetsbakgrunn opplever seg mistenkeliggjort av politiet uten grunn, og at de opplever å bli stoppet i kontrollen noe oftere enn befolkningen for øvrig. Ombudet mener at disse funnene er problematiske i et diskrimineringsperspektiv. Derfor ønsker vi å løfte frem disse stemmene, for at relevante aktører skal undersøke de bakenforliggende årsakene til opplevelsene. Usaklig mistenkeliggjøring kan redusere etniske minoriteters tillit til politiet, og tapt tillit kan få samfunnsmessige konsekvenser i form av et mindre opplyst politi som følge av at visse grupper unnlater å dele nødvendig opplysninger med politiet – informasjon som kan være avgjørende for å oppklare og forebygge kriminalitet.

Relevante begreper

I denne rapporten benytter vi begrepet «*politikontroller*», som dekker ulike møter mellom våre informanter og politiet hvor politiet bruker maktmidler slik som

anholdelse, bortvisning og visitasjon. Med *etnisk profilering* mener vi at personer havner i politiets søkelys eller mistenkeliggjøres på bakgrunn av deres hudfarge eller antagelser om nasjonalitet eller etnisk opprinnelse, i motsetning til objektive bevis eller individuell atferd.

Rettslig rammeverk

Rapportens rettslige rammeverk gir en oversikt over relevante menneskerettsforpliktelser, herunder den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og Grunnloven, med særlig vekt på retten til privatliv og vernet mot diskriminering. Forpliktelsene utgjør overordnede skranker for politiets maktbruk og gir enkeltindividet rettigheter som innebærer at politiet ikke har anledning til vilkårlig maktbruk eller til å diskriminere i sitt arbeid. Videre kartlegges relevante hjemler for bruk av maktmidler etter politiloven, i lys av våre informanternes opplevelser. Hjemlene i politiloven §§ 7, 7a, 8 anses som de mest relevante opp mot empirien.

Kvalitative samtaler

Ombudet har gjennomført kvalitative intervjuer med 44 ungdom og voksne, primært fra Oslo-området. Alle disse hadde kontakt med politiet i det offentlige rom. Formålet med vår kvalitative empiri var å fange opp erfaringer og oppnå dybdekunnskap om hvordan personer som opplever «politikontroller» fortolker disse møtene.

Ombudet gjennomførte samtaler med til sammen 32 gutter og menn med etnisk minoritetsbakgrunn. Alle disse har erfaringer med politikontroller, men med varierende hyppighet. De resterende 12 informantene var kvinner, og kun to har blitt stoppet i politikontroller. Flertallet av informantene som har

¹ CERD, «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/GC/36), avsnitt 38 og 39.

opplevd politikontroller mener de ble stoppet av politiet på grunn deres etniske bakgrunn eller hudfarge. De begrunner dette med at de opplever hyppige kontroller, og at de mener å ha sett at politiet behandler ulike persongrupper ulikt i gjennomføring av kontrollen. Informantene forteller også at særlig minoritetsgutter og menn som er samlet i grupper, og avhengig av deres klesstil, kan øke sannsynligheten for å havne i politiets søkelys. Videre forklarer informantene at uformelle samtaler med politiet ofte sklir over til kontroller. Informanter opplever at de selv må be om en begrunnelse for kontrollen, og opplever at de sjelden får en tilstrekkelig forklaring av politiet.

Kvantitativ spørreundersøkelse

Ombudet ønsket å supplere intervjuene med en kartlegging blant en bredere gruppe, og gjennomførte en spørreundersøkelse blant 12 videregående skoler i Oslo og Drammen. Vi har foretatt en deskriptiv analyse av svarene.

Av de 1588 besvarelsene ombudet mottok, oppgir 11 % at de har opplevd politikontroller i løpet av det siste året. Ombudet vil fremheve at respondenter med minoritetsbakgrunn er noe overrepresentert i gruppen som har opplevd politikontroller. Totalt i undersøkelsen svarer 26 % at de tilhører en etnisk minoritet. Derimot utgjør etniske minoriteter nesten 34 % av dem som har opplevd politikontroller det siste året.

Overrepresentasjonen for etniske minoriteter øker, både for dem som har opplevd mange politikontroller i løpet av det siste året, og for gruppen som tidligere har erfaring med politikontroller. Relativt få respondenter svarer at de har opplevd mer enn 2 politikontroller det siste året, men av dem som har opplevd 3 kontroller eller mer, utgjør etniske minoriteter 51 % (18 av 35 respondenter). Av respondentene som har opplevd politikontroller i løpet av det siste året og tidligere, tilhører 39 % en etnisk minoritet.

Respondentene med etnisk minoritetsbakgrunn skiller seg også ut når det gjelder opplevelsen med den siste kontrollen. Etniske minoriteter utgjør halvparten av dem som svarer at de opplevde siste kontroll som negativ.

Av de 59 med etnisk minoritetsbakgrunn som ble stoppet i løpet av det siste året, mener 12 av de spurte at de egentlig ble stoppet på grunn av hudfarge. Dette utgjør 20 % av gruppen etniske minoriteter som har opplevd politikontroll det siste året.

Ombudets vurderinger

Empirien fra undersøkelsen utgjør ikke et representativt utvalg av gruppen vi ser på. Funnene er derfor ikke generaliserbare. Likevel gir empirien fra både

undersøkelsen og intervjuene en indikasjon på en praksis som ombudet mener er problematisk i et diskrimineringsperspektiv. På den bakgrunn skisserer vi fire ulike problemstillinger med tilhørende anbefalinger i kapittelet «Ombudets vurderinger».

Det grunnleggende spørsmålet er om politiloven er utformet på en måte som samsvarer med menneskerettslige krav, og om politiet i sin praksis sikrer maktbruk i tråd med lovhjemlene. Problemstillingene er definert dels ut fra våre informanternes og respondenters beskrivelser av deres møter med politiet, og dels som en konsekvens av vår juridiske analyse av dagens regelverk hvor ombudet ser rom for forbedringer i lys av menneskerettighetskonvensjonene.

Den første problemstillingen bygger på vår empiri, der informantene fra intervjuene mener seg profilert av politiet på grunn av hudfarge. At det norske lovverket forbyr en diskriminerende praksis, er imidlertid ikke tilstrekkelig for å unngå diskriminering. Vi konkluderer med at politiet ikke har tilstrekkelige kontrollmekanismer for å avverge og forhindre etnisk profilering.

Den andre problemstillingen omtaler sammenhengen mellom politiets manglende begrunnelsesplikt og våre informanternes beskrivelse av at politiet innleder uformelle samtaler med dem, som ender med visitasjon eller kontroll. Denne opplevde metoden innebærer at politiet etablerer et hjemmelsgrunnlag for å benytte makt ved å tilnærme seg publikum i en såkalt frivillig samtale. Problemet med en slik metode oppstår dersom politiet tar uforholdsmessig mye kontakt med minoritetsgrupper fremfor majoritetsbefolkningen. Vi konkluderer med at begrunnelsesplikten bør styrkes ved kontroll.

Den tredje problemstillingen tar for seg politiets hjemmel for massevisitasjoner for å avdekke våpen i politiloven § 7 a. Ombudet problematiserer hjemmelen i henhold til menneskerettighetene nedfelt i EMK artikkel 8 om retten til privatliv og artikkel 14 om forbudet mot diskriminering. Konklusjonen er at lovformuleringen i § 7 a er upresis med hensyn til hvem som kan visiteres, og hvilke begrensninger som gjelder ved anvendelse av hjemmelen. På den bakgrunn oppstår en risiko for brudd på både retten til privatliv og forbudet mot diskriminering.

Den fjerde problemstillingen gjelder bruken av samtykkebasert visitasjon. Dette hjemmelsgrunnlaget er ikke nedfelt i lov, og derfor problematisk i henhold til EMK artikkel 8 om retten til privatliv og krav til inngrep i denne rettigheten. Ombudet konkluderer med at samtykkebasert visitasjon bør avvikles.

Ombudets anbefalinger

I korte trekk anbefaler ombudet følgende:

- at Politidirektoratet utvikler en standard kontrollmekanisme til politidistriktene som er egnet til å avdekke og forhindre diskriminerende praksis i situasjoner der politiet bruker maktmidler. Ombudet anbefaler at funnene fra en slik internkontroll munner ut i konkrete forbedringstiltak for det enkelte politidistrikt, brukes til internopplæring i politiet og at resultatene publiseres.
- at Justisdepartementet, i samarbeid med Datatilsynet, utreder muligheten for å føre statistikk over politiets oppfatning² av den kontrollertes etnisitet.³
- at det gode samarbeidet om forbedring av klageordningen fortsetter mellom Oslo politidistrikt og Politidirektoratet og utvides til andre politidistrikt.
- at Justisdepartementet og eventuelt politihøgskolene igangsetter forskning som får frem aktuelle problemstillinger knyttet til §§ 7 og 8 i politiloven. Forskingen bør få frem politiets vurderinger og sammenholde disse med opplevelsene til dem som stoppes.
- at Justisdepartementet utreder forslaget om en lovfestet begrunnelsesplikt for politiet i forbindelse med kontroller og visitasjoner. Ombudet mener at den omtalte kvitteringsordningen kan bidra til en praksis hvor kontrollene begrunnes bedre. Erfaringene fra prosjektet bør inngå i departementets utredning.
- at Politidirektoratet (subsidiært Riksadvokaten) utvikler en felles tolkning av bestemmelsen i § 7 a. Massevisitasjonene må være avgrenset i sted og tid for å sikre forutsigbarhet for borgerne og hindre vilkårlige stopp.
- at Politidirektoratet (subsidiært Riksadvokaten) utvikler retningslinjer for hvem som skal velges ut til kontroll ved massevisitasjoner etter § 7 a. Utvelgelsen må skje etter individualisert mistanke basert på rimelige og objektive grunner for å unngå diskriminerende praksis.
- at politidistriktene jevnlig publiserer rapporter om tid og sted for slike visitasjoner etter at aksjonen er avsluttet. Eventuelle funn bør også inkluderes i rapporten.
- at Justisdepartementet i samarbeid med Politidirektoratet evaluerer politidistriktenes praktisering av § 7 a, og om bestemmelsen er et egnet verktøy for å motvirke voldskriminalitet, og vurderer behovet for lovendring.
- at samtykkebaserte visitasjoner som hjemmelsgrunnlag avvikles.

² Politidistriktene har praksis på å fylle ut skjema om innbraktes signalement ved arrest. Dette innebærer at politiet blant annet registrerer den arrestertes hudfarge, øyefarge, hårtype, høyde, etnisitet o.l.

³ I den forbindelse vises det til Norges institusjon for menneskerettigheters gjennomgang av de menneskerettslige rammene for innsamling av samisk statistikk i rapporten *En menneskerettsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge* (2020). Ombudet mener at rapporten inneholder punkter som har overføringsverdi for føring av statistikk også for andre minoriteter, blant annet sikkerhetstiltak som må være på plass for å beskytte sensitive data og forhindre misbruk.

DEL 1

**Bakgrunn, avgrensninger,
begrepsavklaringer, metode
og rettslige rammer**

BAKGRUNN

Enkeltpersoner og minoritetsorganisasjoner har i flere tiår reist spørsmål rundt etnisk profilering i norsk politivirksomhet. Norge har ved to anledninger mottatt internasjonal kritikk knyttet til etnisk profilering. Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) mente at etnisk profilering pågår i forbindelse med «stopp og sjekk» utført av politiet, tollpersonale og tjenestemenn i immigrasjonsmyndighetene.⁴ Også FNs menneskerettighetsråd har kritisert politiet for å begå etnisk profilering ved gjennomføring av utlendingskontroll.⁵

Av forskere som undersøker etnisk profilering i Norge, har flere tatt for seg perspektivet til ungdommer med minoritetsbakgrunn og deres møter med politiet. I 2019–2020 publiserte en gruppe forskere en rekke artikler basert på empiri innhentet av etniske minoriteter som bor i et nordisk land. Forskningen viste at informantene hadde generell høy tillit til politiet som institusjon, men forklarte samtidig at de følte seg mistenkt av politiet uten saklig grunn.⁶ Informantene

trakk frem klesplagg, at de omgås i grupper, etnisitet, boligområde og kjønn som markører som de mente gjør dem mer utsatt for politistopp enn andre grupper. Slike politistopp påvirker ungdommenes tilhørighet,⁷ og negative møter med politiet påvirkes også av erfaringer med å bli behandlet urettferdig i andre sammenhenger.⁸ I 2017 gjennomførte Antirasistisk senter en kartlegging av ungdom med minoritetsbakgrunn, der 10 % av respondentene svarte at de hadde opplevd diskriminering i møte med politiet.⁹

Feltarbeidet til Ragnhild Aslaug Sollund er et av få norske bidrag som fanger opp politiets oppfatninger av egen rolle og deres syn på etniske minoriteter, og minoriteters syn på og møter med politiet.¹⁰

4 ECRI, «ECRIs rapport om Norge (fjerde overvåkingssyklus)» vedtatt 20. juni 2008, offentliggjort 24. februar 2009, s. 9. Tilgjengelig på norsk fra: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/ecri-report-norway-fourth-monitoring-cycle-o_en.

5 Kritikken kom i 2018. Se «Concluding observations on the seventh periodic report of Norway» CCPR/C/NOR/CO/7 av 25. april 2018, avsnitt 10 og 11. Tilgjengelig fra: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx.

6 Elsa Saarikkomäki, Mie Birk Haller, Randi Solhjell, Anne Alvesalo-Kuusi, Torsten Kolin og Geoffrey Hunt, «Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's description of police relations». *Policing and Society*, vol. 31(4) s. 1–16 (2020).

7 Randi Solhjell, Elsa Saarikkomäki, Mie Birk Haller, David Wästerfors og Trosten Kolind, «'We are seen as a threat': Police stops of young ethnic minorities in the Nordic Countries». *Critical Criminology*, vol. 27 s. 347–361 (2019).

8 Mie Birk Haller, Randi Solhjell, Elsa Saarikkomäki, Torsten Kolind, Geoffrey Hunt, David Wästerfors, «Minor harassments: Ethnic minority youth in the Nordic countries and their perceptions of the police», *Criminology & Criminal Justice*, vol. 20(1) s. 3–20 (2020).

9 Antirasistisk senter (2017), «Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun»: En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom.

10 Ragnhild Aslaug Sollund (2007), *Tatt for en annen: En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Gyldendal Akademisk.

Annen forskning har også tatt for seg menneskerettslige utfordringer knyttet til barn som begår kriminalitet,¹¹ og minoritetsungdoms tillit til politiet.¹²

Som Likestillings- og diskrimineringsombud har vi i flere år vært kjent med diskusjonen knyttet til etnisk profilering i norsk politi, både gjennom saker vi mottar i vår veiledningstjeneste og kontakten vi har med siviltt samfunn.¹³ Ombudet har som hovedoppgave å fremme likestilling og hindre diskriminering, blant annet på grunnlag av etnisitet. Vi har tilsynsmandat for FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD),¹⁴ og vi vil se hen til om de forpliktelsene som følger av konvensjonen, gjenspeiler seg i møtet mellom politi og publikum.

Ombudet har tidligere sendt et brev til Justisdepartementet,¹⁵ der vi understreker at det finnes begrenset norsk forskning på feltet, og anbefaler blant annet en komparativ studie hvor politiets perspektiv ses i sammenheng med dem som stoppes i kontroll.

Denne rapporten dekker ikke hele kunnskapsbehovet om etnisk profilering i Norge, men er vårt bidrag til å gi anbefalinger til norske myndigheter om hvordan Norge bør ivareta relevante menneskerettslige forpliktelser og avverge og forhindre etnisk profilering i politiet.

11 Inger Aasgaard og Malcolm Langford (2019), «Policing». I Malcolm Langford, Marit Skivenes og Karl Harald Søvig (red.), *Children's rights in Norway: An implementation paradox?* Universitetsforlaget.

12 Manjeet Singh, «Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet: En masteroppgave om minoritetsungdommens tillit og endring i tillit i møte med politiet» (Masteroppgave) 2015. Tilgjengelig fra: <https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/handle/11250/2656449>.

13 Etnisk profilering er også et område andre nordiske ombud er opptatt av. Den finske Diskrimineringsombudsmannen arbeider aktivt mot etnisk profilering, både i forbindelse med politikontroller og innvandringskontroll. Selv om de mottar få klagesaker knyttet til etnisk profilering, viser en undersøkelse fra Diskrimineringsombudsmannen og forskning fra Universitetet i Helsinki at etnisk profilering forekommer i forbindelse med politikontroller og innvandringskontroll, særlig blant personer med romsk bakgrunn og personer med afrikansk opprinnelse (Suvi Keskinen, Aminkeng Atabong Alemanji et. al. «The stopped: Ethnic profiling in Finland», University of Helsinki (2018)). I 2022 utga det danske Institut for Menneskerettigheder en rapport om etnisk profilering i en dansk kontekst. Hovedrapporten er basert på tre underrapporter. Hovedrapporten er basert på tall i perioden 2009–2019 over personer siktet og pågrepet for lovbrudd de ikke er funnet skyldig i. Tallene viser at sannsynligheten for å bli siktet uten domfellelse er 27 % høyere for siktede innvandrere enn for siktede personer med dansk opprinnelse. For siktede etterkommere av innvandrere er sannsynligheten for å bli siktet uten domfellelse 45 % høyere sammenlignet med siktede personer med dansk opprinnelse (se «Resumé» i hovedrapporten 2022 tilgjengelig her: <https://menneskeret.dk/udgivelser/etnisk-profilering>).

14 Lov 16 juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven), § 5 tredje ledd, bokstav b).

15 Brev til Justis- og beredskapsdepartementet «Vedrørende etnisk profilering i norsk politiarbeid» 26.06.2020, ref. 20/112-1-KAVI.

AVGRENSNINGER

I denne rapporten har ombudet valgt å sette søkelys på politikontroller i det offentlige rom i henhold til politiloven og veitrafikkloven. Med andre ord vil rapporten ikke ta for seg toll- og grensekontroll eller utlendingskontroll. Også bruken av tvangsmidler etter straffeprosessloven faller utenfor rapportens fokusområde.

Begrunnelsen for denne avgrensningen skyldes at polisiære tiltak sjelden overprøves av domstolene. Videre gir politiloven større rom for skjønnsutøvelse for politibetjenten sammenlignet med bruk av tvangsmidler etter straffeprosessloven.¹⁶ Derfor er det helt avgjørende at politiets hjemler for bruk av makt er klare og egnet til å sikre rettighetene alle som oppholder seg i Norge har etter relevante menneskerettsbestemmelser.

En utfordring ved denne avgrensningen er at bruken av skriftlig dokumentasjon er svært begrenset ved anvendelse av polisiære tiltak. Muligheten for både internkontroll og ombudets tilsyn med politiet er derfor begrenset. Dette omtales i kapittelet «Ombudets vurderinger».

Som en konsekvens av ombudets avgrensning mot straffeprosessloven, vil kun en begrenset del av fenomenet etnisk profilering undersøkes. Dersom etnisk profilering skjer på kontrollstadiet, er det grunn til å anta at en eventuell diskriminerende praksis gir seg utslag i øvrige ledd i straffesakskjeden. Ombudet mener det er av stor interesse og relevans å kartlegge hvordan etnisitet gjør seg gjeldende på etterforskningsstadiet, samt ved domstolenes behandling av straffesaker, ved å sammenligne etniske minoriteter med befolkningen for øvrig som *siktes* for straffbare handlinger, og hvem som *domfelles* vs. *frifinnes* av retten.

Videre er empirien begrenset til informanter som er ungdom og voksne med etnisk minoritetsbakgrunn, hovedsakelig unge menn fra Oslo-området. Det kunne også være interessant å kartlegge andre gruppers opplevelser i møte med politiet, også i andre norske byer.

¹⁶ Se eksempelvis lov 22. mai 1981 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 195 om ransakelse som krever «skjellig grunn» til mistanke om handling som kan medføre frihetsstraff, til forskjell fra politiloven § 7 nr. 1, hvor det ikke stilles krav til sannsynlighetsovervekt for å gripe inn i situasjoner, eksempelvis ved visitasjon.

BEGREPS- AVKLARINGER

5.1 Hva menes med etnisk profilering?

Begrepet «etnisk profilering» kan ha ulike betydninger. Overordnet handler etnisk profilering om at etnisitet benyttes som en markør for kriminalitet.

I sin vurdering av betydningen av etnisk profilering, har FNs rasediskrimineringskomité (CERD) sammenlignet ulike definisjoner av fenomenet og funnet fellesnevnerne ved definisjonene.¹⁷ Komiteen definerer etnisk profilering som en *praksis* utført av politi eller rettshåndheverende tjenestemenn i spesifikke tjenstlige sammenhenger. Komiteen forklarer at etnisk profilering bygger på ytre kjennetegn fremfor objektive kriterier eller saklig begrunnelse. CERDs definisjon er:

*Racial profiling is: (a) committed by law enforcement authorities; (b) is not motivated by objective criteria or reasonable justification; (c) is based on grounds of race, colour, descent, national or ethnic origin or their intersection with other relevant grounds, such as religion, sex or gender, sexual orientation and gender identity, disability and age, migration status, or work or other status; (d) is used in specific contexts, such as controlling immigration and combating criminal activity, terrorism or other activities that allegedly violate or may result in the violation of the law.*¹⁸

Ifølge CERD skjer etnisk profilering hos politi, tollere eller sikkerhetsvakter og lignende når deres håndheving av loven ikke er basert på objektive kriterier eller saklig begrunnelse, men på (antatt) rase, farge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse, ofte i kombinasjon med religion, kjønn, alder, migrasjonsstatus osv. Dette kan eksempelvis skje ved gjennomføring av vilkårlige stopp, identitetskontroller og arrestasjoner der lovbrudd angivelig har forekommet.

I denne rapporten har ombudet tatt utgangspunkt i CERDs definisjon, men kartlegger kun en del av fenomenet etnisk profilering. Basert på empirien vi har innhentet, har ombudet valgt å avgrense rapportens innhold til å omfatte politiets bruk av politiets maktmidler, der personer blir mistenkeliggjort på bakgrunn av deres hudfarge eller antagelser om nasjonalitet eller etnisk opprinnelse.¹⁹ De mest typiske eksemplene på dette i denne rapporten er gjennomføring av personkontroller, anholdelse eller bortvisning av personer, eller visitasjon av personer eller gjenstander uten tilstrekkelig hjemmel i lov.

Politiet kan i noen sammenhenger ha saklige grunner for å stanse personer basert på hudfarge eller en antagelse om etnisk tilhørighet. Dersom politiet har troverdig informasjon om en antatt gjerningspersons hudfarge, vil det være saklig og nødvendig å benytte denne opplysningen i politiarbeidet. Imidlertid vil det være av avgjørende betydning for politiet hvor spesifikke slike opplysninger er. Opplysninger om en antatt gjerningsperson må kunne spesifiseres med

¹⁷ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/GC/36).

¹⁸ Ibid., avsnitt 13

¹⁹ Etnisk profilering kan likevel skje i andre situasjoner, der andre tjenestemenn enn politiet mistenkeliggjør personer på bakgrunn deres antatte etnisitet, religion, funksjonsnedsettelse osv.

ytterligere indikatorer – både for å ivareta tilliten i alle deler av befolkningen og av hensyn til politiets egen bruk av ressurser. Tips om at en mørkhudet mann på Grønland i Oslo har forsøkt å selge hasj, vil neppe gi politiet saklig belegg for å kontrollere alle menn med mørk hud i området.

5.2 Politikontroller

Begrepet «politikontroll» finnes ikke i norsk lov, men benyttes muntlig både av befolkningen og tidvis av politiet selv. Slik ombudet tolker begrepsbruken, kan «politikontroller» romme alt fra bruk av polisieretiltak til forsøk på uformelle samtaler mellom politiet og publikum.

Enkelte uformelle samtaler kan i prinsippet være frivillige, sett fra politiets side. Legger man dette til grunn, vil ikke samtalen med politiet nødvendigvis være en krenkelse av retten til privatliv eller brudd på diskrimineringsforbudet. Som påpekt i forskningen,²⁰ kan møtet mellom politi og befolkningen oppleves ulikt for politibetjenten og den enkelte person som stanses. Fra politiets side kan en samtale fortone seg som en alminnelig prat og naturlig del av betjentens arbeidshverdag, mens den enkelte som stanses, kan oppleve det ubehagelig og kanskje invaderende. *Asymmetrien* i maktbalansen mellom politiet og den enkelte borger vil prege opplevelsen av møtet, og *tilliten* til politiet som institusjon vil kunne avgjøre hvordan opplevelsen blir for den enkelte.

I ombudets kvalitative samtaler og kvantitative spørreundersøkelse har vi likevel valgt å operere med begrepet «politikontroll» når møtene med politiet omtales. Dette gjør vi fordi informantene ikke nødvendigvis får vite hva møtet med politiet er begrunnet i, eller hva som er hjemmelen for visitasjonen.

I den juridiske gjennomgangen av politiets inngrepshjemler i politiloven vil grunnlaget for anholdelse²¹ og visitasjon²² stå sentralt. Her vil vi også redegjøre nærmere for begrepenes innhold. Vi har avgrenset vår gjennomgang av politiets inngrepshjemler slik at vi ikke ser på utlendingslovens²³ bestemmelser.

20 Ragnhild Sollund, *Tatt for en annen: En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Gyldendal Akademisk (2007), s. 226–228.

21 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven), § 7.

22 Se politiloven §§ 7, 7a og 10.

23 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), § 21 om visitasjon for å finne personers identitetsdokumenter.

METODE

6.1 Kvalitative intervjuer

Mellom mai og november 2021, gjennomførte ombudet fem gruppeintervjuer og fire kvalitative én-til-én samtaler. Til sammen snakket vi med 44 personer. Samtalene varte 45–75 minutter.

Formålet med intervjuene var å fange opp erfaringer og kartlegge omstendighetene knyttet til møter med politiet i det offentlige rom. Begrepet «politikontroller» er, som nevnt, et uformelt uttrykk for befolkningens møte med politiet. For å sikre at informantene fikk en felles forståelse av «politikontroller», ble de innledningsvis gitt en definisjon av begrepet: Situasjoner i det offentlige rom der man blir pålagt stoppet av politiet og spurt om å identifisere seg, der politiet ba om opplysninger om hvor man hadde vært eller hvor man skulle, eller ba om å undersøke bestemte gjenstander som ens sekk eller mobil.

Intervjuene er gjennomført med semistrukturert intervjuguide, og berører temaer som erfaringer med politikontroller, typiske kjennetegn eller mønstre ved disse kontrollene og tillit til politiet.

Enkelte informanter ønsket ikke at samtalen skulle tas opp på lydopptak. Da tok vi notater. Andre én-til-én-intervjuer ble gjort digitalt og transkribert. Intervjuene ble holdt i lokalene til den aktuelle organisasjonen eller på den aktuelle skolen, slik at vi møtte informantene på en arena som var kjent for dem. Enkelte intervjuer ble holdt i det offentlige rom for å holde tilstrekkelig avstand av hensyn til daværende smittevernrestriksjoner.

Når informantene var under 18 år, ble intervjuene gjennomført med en fortrolig voksenperson til stede. For eksempel deltok skolens minoritetsrådgiver på noen av intervjuene.

Informantene ble gitt muntlig og skriftlig informasjon om at deres deltakelse var frivillig, at de kunne avbryte intervjuet når som helst, og at ombudet ville ivareta deres anonymitet.

6.1.1 Rekruttering

Ombudet har tatt i bruk ulike strategier i arbeidet med å rekruttere informanter. Der vi har mottatt enkeltsaker om politikontroller gjennom vår veiledningstjeneste, har vedkommende fått informasjon om prosjektet og tilbud om å intervjues. Vi har henvendt oss til minoritetsrådgiverne som jobber på videregående skoler i Oslo, som har oppfordret elever som har blitt stoppet i politikontroller til å delta i gruppesamtaler. I tillegg har ombudet tatt kontakt med en rekke organisasjoner med ungdomsnettverk og andre relevante personer i vårt nettverk, med forespørsel om å gjøre prosjektet kjent blant aktuelle intervjuobjekter. Hensikten med vår rekruttering har vært å få tak i personer som har erfaring med politikontroller.

I rekrutteringen av informanter var det eneste kriteriet for deltakelse at man hadde erfaringer med å bli stoppet i politikontroller. Det var ikke krav om antall ganger man hadde opplevd politikontroller. Det er derfor stor variasjon i informantenes erfaringer, men temaet er etter vår vurdering likevel relevant for de fleste av dem vi rekrutterte.

Ombudet ble også satt i kontakt med noen unge kvinner som selv ikke hadde blitt stoppet av politiet i kontroller, men som politiet hadde bedt om hjelp fra til å peke ut andre som skulle kontrolleres. Vi mener at disse informantene har verdifull kjennskap til politikontroller, og har derfor tatt med disse erfaringene i rapporten.

6.1.2 Om informantene

Rapporten baserer seg på samtaler med 44 ungdommer og voksne med et aldersspenn fra slutten av tenårene til 40-årene. Med unntak av to personer er informantene fra Oslo-området med erfaringer fra politiet i hovedstaden. 12 av de 44 informantene er jenter og kvinner i aldersgruppen 16–22 år. Disse har minoritetsbakgrunn og bor i Oslo. De resterende 32 informantene er gutter og menn med minoritetsbakgrunn, flesteparten mellom 17 og 22 år. To av de mannlige informantene er bosatt i andre norske storbyer enn hovedstaden. Alle de mannlige informantene hadde erfaringer med politikontroller, men med varierende hyppighet.

Det var ikke krav om at informanter skulle ha minoritetsbakgrunn eller ha bestemt landbakgrunn. Likevel har informantene i denne rapporten enten innvandret sammen med familien til Norge, eller har foreldre eller besteforeldre som har innvandret til Norge fra utlandet. I denne rapporten bruker vi begrepet «minoritetsbakgrunn» som dekker disse kategoriene. De fleste informantene har markører som gjør at de er en synlig minoritet. Av de 44 som ble intervjuet, har 39 annen hudfarge enn hvit.

6.1.3 Avgrensinger og begrensinger i problemstilling og utvalg

Formålet med den kvalitative intervjustudien var å oppnå dybdekunnskap om hvordan personer som opplever politikontroller, fortolker disse møtene med politiet. Den sier ikke noe om utbredelse av fenomenet. Informantenes subjektive opplevelser og tolkninger er viktige da de gir oss innsikt i hvordan de forstår møtene med politiet, og hvordan slike møter påvirker dem.

Vi har i denne rapporten avgrenset datamaterialet og har ikke innhentet politiets perspektiver og erfaringer med politikontroller. Dette gjør blant annet at vi ikke kan sammenligne informasjonen vi får fra informantene, med politiets fortellinger om hvordan kontrollene artet seg. Dette er heller ikke formålet med rapporten. Snarere er meningsinnholdet i fortellingene fra informantene det som står sentralt. Det er logikken og tenkemåten til informantene vi er ute etter å forstå. Som ombud er vi opptatt av å være kjent med nettopp disse perspektivene når vi er i kontakt med relevante aktører om politikontroller. Vi ønsker å bruke kunnskapen fra rapporten inn i vår pågående dialog med politiet, og at politiet kan få mer kunnskap og ta perspektivet til dem som blir stoppet i kontroller, inn i sitt arbeid med å utbedre kontrollpraksisen.

Kunnskapen fra de kvalitative samtalene har et Oslo-perspektiv. Det overveiende flertallet av informantene bor i Oslo og har erfaringer med

politikontroller fra Oslo og omegn. Kunnskapen fra informantene er også aldersbetinget. Av praktiske hensyn besluttet vi å intervju informanter over 16 år, siden yngre informanter krever samtykke fra foreldrene. Denne avgrensningen gjør at vi går glipp av erfaringer som yngre ungdommer har knyttet til politikontroller. I tillegg har vi merket en klar overvekt av menn som meldte interesse til prosjektet. Mange av organisasjonene eller enkeltpersonene som vi kontaktet, oppga å ikke ha kjennskap til kvinner som stoppes i politikontroller. De som kjente til slike tilfeller, forklarte at de likevel opplever at langt flere gutter og menn forteller om slike erfaringer enn unge kvinner. Intervjumaterialet innebærer således en kjønnskjevhet, som antagelig speiler at gutter og menn oftere enn jenter og kvinner blir stoppet.

6.2 Kvantitativ undersøkelse

Ombudet gjennomførte en webbasert spørreundersøkelse i Microsoft Forms²⁴ rettet mot elever på videregående skoler i Drammen og Oslo. Undersøkelsen ble gjort i etterkant av de kvalitative intervjuene. Vi ønsket å supplere intervjuene med en kartlegging blant ungdom på videregående skoler om deres erfaringer med politiet. Målet vårt var å undersøke nærmere temaer som ble tatt opp i de kvalitative samtalene blant en bredere gruppe ungdommer. Ved utarbeidelsen av undersøkelsen var ombudet i kontakt med forskere og ungdommer for innspill og tilbakemeldinger.

Ungdom som samtykket til å delta, måtte oppgi relevant bakgrunnsinformasjon som alder, kjønn og hvilken by skolen de gikk på, ligger i. I tillegg fikk de spørsmål knyttet til etnisk bakgrunn. Spørsmålene om etnisk bakgrunn var ikke obligatoriske. Vi ba om disse opplysningene for å se om ulike persongrupper rapporterte om ulike erfaringer.

Spørreundersøkelsen inkluderte spørsmål om erfaringer med «politikontroller» i løpet av det siste året, og tidligere erfaringer. Spørsmålene gikk på omfang av stopp og hvor disse fant sted (det vil si i hvilken by og område, som for eksempel «på gata», «på kollektivtransport» eller «i en park»). Videre fikk respondentene spørsmål knyttet til begrunnelsen for kontrollen, og vi ba dem vurdere hvordan gjennomføringen av kontrollen opplevdes. De fikk også spørsmål om klaging og kunne komme med forslag til hvordan forbedre politikontroller.

²⁴ Microsoft Forms er en del av Office 365 og benyttes til online-spørreundersøkelser.

Resultatene fra undersøkelsen er ikke generaliserbare. Nedenfor redegjør vi for rekrutteringsprosessen og noen metodiske utfordringer.

6.2.1 Rekruttering

I 2022 henvendte ombudet seg til Viken fylkeskommune og Utdanningsetaten i Oslo kommune med formål om å gjennomføre en kartlegging av elever på videregående skole om deres erfaringer med politikkontroller i det offentlige rom. Ombudet ba om at undersøkelsen skulle gjennomføres i skoletiden av elevene på alle trinnene, for å sikre høyest mulig svarandel og størst mulig representasjon blant elevene. Totalt bekreftet 12 videregående skoler i Oslo og Drammen at de kunne delta på undersøkelsen. De aktuelle skolene fikk tilsendt en innledende video om undersøkelsen, i tillegg til en lenke til selve undersøkelsen i Microsoft Forms.

6.2.2 Utvalgte metodiske utfordringer

Av personvern hensyn er undersøkelsen utformet slik at man svarer anonymt. Det er ikke mulig for ombudet å spore svarene tilbake til den enkelte eller hvilken skole eleven gikk på. Vi kan derfor ikke bekrefte hvilke skoler som faktisk gjennomførte undersøkelsen, eller om respondentene utgjorde et representativt utvalg av elevene på skolen. Flere skoler gjorde ombudet oppmerksom på at det var høyt fravær fra tredje trinn da skoleåret nærmet seg slutten. Dette kan ha hatt innvirkning på svarprosenten.

Ombudet ønsket å legge til rette for at skolene kunne gjennomføre undersøkelsen uten at det gikk ut over undervisningen i pensum. Vi besluttet derfor å la undersøkelsen være åpent tilgjengelig i en periode i juni, slik at den enkelte læreren kunne selv velge et tidspunkt det passet for klassen å besvare undersøkelsen. Det forelå derfor en risiko for at den samme personen kunne besvare undersøkelsen flere ganger etter å ha fått tilgang. Dette er en metodisk svakhet som har innvirkning på påliteligheten av dataene vi har samlet inn.

Av de i underkant 1700 elevene som påbegynte undersøkelsen, valgte 103 å avbryte uten å sende inn svar. Ombudet fjernet ytterligere åtte svar fra

resultatene fordi disse elevene oppga å være under 16 år.²⁵

På bakgrunn av de metodiske utfordringene nevnt over, vil dataene inneholde visse skjevheter og kan ikke sies å utgjøre et representativt utvalg av erfaringer fra elever på videregående skoler i Oslo og Drammen. Vi foretar en deskriptiv analyse av dataene, og kan derfor ikke uttale oss om sammenhenger i datasettet. Undersøkelsen gir oss likevel verdifull kunnskap direkte fra ungdommer.

25 Barn kan i noen situasjoner gi samtykke alene, uten samtykke fra foreldrene, men dette må vurderes bl.a. ut fra barnets modenhet og om barnet har forutsetning for å gi informert samtykke til å delta. Se Datatilsynets nettsider om «Samtykke fra mindreårige» tilgjengelig fra <https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/skole-barn-unge/samtykkje-fra-mindreareige/>. Ombudet har derfor valgt å ikke bruke data innhentet fra dem under 16 år.

RETTSLIG RAMMEVERK

7.1 Menneskerettighetene som skranke for politiets maktbruk

Menneskerettighetene er grunnleggende rettigheter og friheter som ethvert individ har overfor statens myndigheter.²⁶ Menneskerettighetene bygger på et grunnsyn om at alle mennesker har like stor verdi og har krav på det samme vernet mot krenkelser. At den norske stat har forpliktet seg til menneskerettighetene, gir enhver som oppholder seg i den norske stat, et vern av menneskets fysiske og psykiske integritet.

7.1.1 Grunnloven

Norges grunnlov har et eget kapittel om menneskerettigheter i kapittel E. Her fremgår det at statlige styresmakter skal respektere og trygge menneskerettighetene.²⁷

Legalitetsprinsippet setter skranke for offentlige myndigheters utøvelse av makt.²⁸ Prinsippet betyr i praksis at inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i formell lovgivning. Legalitetsprinsippet tilsier at politiets visitasjon eller anholdelse krever en spesifikk hjemmel i hvert enkelt tilfelle. Det er ikke tilstrekkelig å vise til politiets generelle samfunnsoppdrag om å forebygge, avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold.²⁹

I forbindelse med politikontroller er to rettigheter særlig relevante: retten til likhet for loven og retten til privatliv, grunnlovfestet i henholdsvis § 98 og § 102. Innholdet av disse rettighetene redegjøres for under.

7.1.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Den norske stat har forpliktet seg til menneskerettighetene gjennom en rekke ulike internasjonale konvensjoner, og har blant annet inkorporert den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) gjennom menneskerettsloven § 2. Som en ytterligere styrking av menneskerettighetene er EMK gitt forrang ved konflikt med andre lover.³⁰ Ved motstrid mellom EMK og politiloven vil menneskerettighetene gå foran.³¹ Dette vil bety at dersom politiloven gir muligheter for visitasjon, som utgjør et brudd på EMK, vil visitasjonen være ulovlig.

EMK artikkel 8 om retten til privatliv

EMK art. 8 verner om den private sfære som borgerne selv kontrollerer uten forstyrrelser eller innblanding fra andre. Bestemmelsen er delvis overlappende med Grunnloven § 102.³²

²⁶ Njål Høstmælingen, *Internasjonale menneskerettigheter*.

Universitetsforlaget (2012), 2. utgave, s. 33.

²⁷ Kongeriket Norges grunnlov 17. mai 1814 (Grunnloven), § 92.

²⁸ Grunnloven, § 113.

²⁹ Om politiets samfunnsoppdrag og tilhørende oppgaver, politiloven §§ 1 og 2.

³⁰ Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er gitt forrang ved motstrid, jf. lov 21. mai 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), § 3.

³¹ Dette nevnes uttrykkelig i Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), pkt. 3.4.

³² I den såkalte «Maria-saken», Rt. 2015 s. 93, avsnitt 57, fremgår det at Grunnloven § 102 skal tolkes i lys av EMK artikkel 8.

Bestemmelsen er relevant ved politiets anholdelse og visitasjon av borgere fordi slike handlinger regnes som et inngrep i privatlivets fred. Det kommer til uttrykk i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD)³³ og i politilovens forarbeider.³⁴ Likevel følger det en inngrepsadgang med art. 8, slik at staten kan gjøre unntak fra denne rettigheten.³⁵

Det første vilkåret for inngrep i retten til privatliv er at inngrepet må være i samsvar med «loven». Dette lovkravet innebærer at inngrepet må være hjemlet i den nasjonale lovgivningen.³⁶ I tillegg stilles det kvalitetskrav til loven, hvilket betyr at loven må være tilgjengelig, formulert tilstrekkelig klart og presist og inneholde effektive garantier. Det er krav om at loven formuleres med tilstrekkelig klarhet, samtidig som rettspraksis fra EMD fastholder at bestemmelser kan åpne for skjønn.³⁷ Videre må inngrepet være «nødvendig»³⁸ i et demokratisk samfunn, og formålet med inngrepet tilstrekkelig legitimt.³⁹

Det stilles ikke krav om at den nasjonale lovbestemmelsen redegjør for ethvert tenkelig forhold som skal reguleres. Likevel skal borgere kunne forstå hva regelverket innebærer, og når man kan forvente å få rettigheten sin innskrenket.⁴⁰ Hvor presis lovbestem-

melsen må være, er i stor grad avhengig av innholdet i bestemmelsen, området som skal reguleres og antallet og statusen til borgerne lovverket berører.⁴¹ Kravet om effektive garantier skal motvirke at en regel favner for vidt og skal forhindre ovhåndhevers eventuelle maktmisbruk.

Spørsmålet i denne rapporten, er om politiets inngrepshjemler tilfredsstillende EMKs kriterier for å gjøre inngrep i retten til privatliv. Dette drøftes i kapittelet «Ombudets vurderinger».

EMK artikkel 14 om diskrimineringsvernet

EMK gir også et vern mot diskriminering i artikkel 14. Bestemmelsen er ment å sikre at rettighetene i konvensjonen skal vernes likt for alle, uavhengig av blant annet rase, hudfarge, språk, religion, nasjonal opprinnelse eller minoritet. Bestemmelsen betegnes derfor som aksessorisk fordi den må knyttes til en annen relevant bestemmelse for å kunne gjøres gjeldende.

I denne sammenheng vil bestemmelsen få den praktiske betydningen at alle, uavhengig av antatt nasjonal opprinnelse eller hudfarge, må få nyte den samme retten til privatliv ved politiets bruk av maktmidler.

Dette prinsippet står sentralt også i andre menneskerettskonvensjoner.⁴²

7.1.3 Diskrimineringsvernet i nasjonal lovgivning: likestillings- og diskrimineringsloven

Det menneskerettslige diskrimineringsforbudet er langt på vei inkorporert i likestillings- og diskrimineringsloven (ldl.). Det følger av lovens hovedbestemmelse i § 6 at det er forbudt å diskriminere på grunn av etnisitet. Med etnisitet menes blant annet «nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk». Begrepet diskriminering dekker både direkte og indirekte forskjellsbehandling, jf. §§ 7 og 8.

Direkte forskjellsbehandling betyr at en person behandles dårligere enn andre på grunn av ett eller flere av diskrimineringsgrunnlag, herunder at vedkommende tilhører en etnisk minoritet. Indirekte forskjellsbehandling innebærer at en person behandles

33 *Gillan og Quinton mot Storbritannia* av 12. januar 2010, klagesak 4158/05, avsnitt 63.

34 Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) pkt. 3.4 s. 17 om politiloven § 7 a, sitat «å bli stanset på gaten og visitert av politiet er i seg selv et inngrep i privatlivet».

35 Art. 8 andre ledd.

36 Det følger av EMDs praksis at begrepet «lov» dekker formelt vedtatte lover, forarbeider og praksis fra domstoler (se storkammersaken *Vavříčka og andre mot Tsjekkia* [GC] av 8. mars 2021, klagesak 47621/13 mfl., § 266–269). Hjemmelskravet innebærer videre at regelen er tilgjengelig («adequately accessible») for borgerne.

37 Se blant annet *Vig mot Ungarn* av 14. januar 2021 (klagesak 59648/13) §§ 51–58; *Gillan og Quinton mot Storbritannia* av 12. januar 2010 (klagesak 4158/05) §§ 76–77; *Silver og andre mot Storbritannia* av 25. mars 1983 (klagesak 5947/72 mfl.) §§ 85–90.

38 Ved vurdering av dette vilkåret må det foretas en forholds-messighetsvurdering, hvor hensikten med inngrepet og nytteverdien i perspektiv av politiets samfunnsoppdrag veies opp mot inngrepets art og omfang sett fra borgerens side.

39 Formålet med inngrepet forankres i ett eller flere av de oppramsede alternativene: «av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

40 *Silver med flere mot Storbritannia* av 25. mars 1983, klagesak 5947/72, §§ 86–88, 90.

41 *Gillan og Quinton mot Storbritannia* av 12. januar 2010, klagesak 4158/05, avsnitt 77.

42 Se Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966, art. 2 første ledd og art. 26, Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966, art. 2 andre ledd, Den europeiske menneskerettskonvensjonen med protokoller (EMK) av 4. november 1950, art. 14 og FN's konvensjon av 20. november 1989 om barnets rettigheter med protokoller (Barnekonvensjonen), art. 2 første ledd.

dårligere som en følge av en «tilsynelatende nøytral bestemmelse» eller praksis, men som rammer personen hardere på grunn av personens etnisitet. Et tenkt eksempel på indirekte diskriminering kan være dersom politiet kun utfører kontroller på Oslos østkant, hvor innvandrerbefolkningen er overrepresentert.

Forskjellsbehandling som skyldes personens etnisitet, kan likevel være lovlig dersom det er saklige grunner for det, jf. § 9. Det følger av unntaksbestemmelsen at årsaken til forskjellsbehandlingen må ha et «saklig formål», tiltaket må være «nødvendig for å oppnå formålet» og må ikke være «uforholdsmessig inngripende overfor den eller de» som rammes.

7.1.4 Rasediskrimineringskonvensjonen (ICERD)

I tillegg til diskrimineringsforbudet i Grunnloven, EMK og ldl. omtalt over er også Norge forpliktet til å følge FNs rasediskrimineringskonvensjon (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, forkortet ICERD). Konvensjonen er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven § 5 og gjelder som norsk lov. Likestillings- og diskrimineringsombudet har et lovfestet ansvar for å føre tilsyn med om norsk lov, politikk og forvaltningspraksis er i samsvar med rasediskrimineringskonvensjonen.

Mens ldl. gjelder for en rekke diskrimineringsgrunnlag,⁴³ forbyr FN-konvensjonen rasediskriminering.⁴⁴ Rasediskriminering er forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, som svekker nytelsen av menneskerettighetene og grunnleggende friheter.⁴⁵ Konvensjonens artikkel 2 inneholder statens grunnleggende forpliktelser. Som tilsluttet stat har Norge forpliktet seg til å forby og bekjempe denne typen diskriminering med alle egnede midler.⁴⁶

Ingen offentlige myndigheter, herunder politiet, må ta del i noen praksis som innebærer rasediskriminering overfor personer eller grupper av personer.⁴⁷ Videre må den norske stat treffe effektive tiltak for å oppheve lover eller forskrifter som fører til eller opprettholder rasediskriminering.⁴⁸ Det følger av ICERDs

artikkel 5 at stater skal sikre likhet for loven, uavhengig av rase, hudfarge, avstamning osv. Flere rettigheter blir fremhevet som særlig relevante med hensyn til likhet for loven, deriblant retten til lik behandling for domstolene og de organer som håndhever loven (bokstav a) og rett til adgang til ethvert sted eller innretning til bruk for allmennheten, eksempelvis transportmidler og parker (bokstav f).

I tillegg forplikter artikkel 7 staten til å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering, og til å fremme forståelse, toleranse og vennskap. Staten skal ta øyeblikkelige og effektive forholdsregler, særlig når det gjelder undervisning, utdanning, kultur og opplysning.

7.1.5 Rasediskrimineringskomiteens generelle anbefaling nr. 36 om etnisk profilering

FNs rasediskrimineringskomité (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, forkortet CERD) fører tilsyn med at konvensjonen etterleves. CERD gir anbefalinger til statene som er tilsluttet konvensjonen. Hvilken vekt som skal tillegges en generell anbefaling fra CERD-komiteen, vurderes i praksis konkret blant annet ut fra hvor godt anbefalingen er forankret i konvensjonsteksten. Det må derfor tas stilling til om anbefalingen er en *tolkningsuttalelse* eller om uttalelsen må sees som en *tilråkning* om optimal praksis på et konvensjonsområde.⁴⁹

I desember 2020 utga CERD-komiteen generell anbefaling nr. 36 om raseprofilering.⁵⁰ Begrepet raseprofilering er ikke omtalt i konvensjonsteksten, men komiteen knytter fenomenet til konvensjonens artikkel 2 (grunnleggende forpliktelser), artikkel 5 (avskaffe rasediskriminering og likhet for loven), artikkel 6 (effektivt vern og midler mot rasediskriminering) og artikkel 7 (forpliktelser til å bekjempe fordommer og fremme forståelse, toleranse og vennskap).

Komiteen fremhever at raseprofilering har negativ innvirkning på både enkeltpersoner og samfunnet for øvrig. Mennesker som opplever at de har blitt utsatt for diskriminerende rettshåndhevelse, har gjerne mindre tillit til politiet og er mindre villig til å samarbeide med politiet. Dette begrenser hvor effektivt politiet er i å forebygge og bekjempe kriminalitet. Raseprofilering

⁴³ Herunder kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder, jf. ldl. § 6.

⁴⁴ ICERD artikkel 1.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ ICERD art. 2 første ledd.

⁴⁷ ICERD art. 2 første ledd bokstav a.

⁴⁸ ICERD art. 2 første ledd bokstav c.

⁴⁹ Høyesterett har i flere saker uttalt hvilken vekt uttalelser fra FNs konvensjonsorganer skal ha i norsk rett. Se blant annet HR-2018-2096-A, avsnitt 14, der Høyesterett omtaler uttalelser fra barnekonvensjonen.

⁵⁰ CERD, «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/GC/36).

kan også føre til overkriminalisering av visse grupper og forsterke stereotypier om etnisitet og kriminalitet.

Komiteen anbefaler en rekke tiltak for å få bukt med raseprofilering, fordelt på seks tematiske områder: lovgivning og politiske midler, menneskerettighetsopplæring og kursing, rekruttering, «community policing»,⁵¹ datainnsamling (disaggregerte data), ansvarlighet og kunstig intelligens.

I denne rapporten drøfter vi CERDs anbefalinger i lys av ombudets empiri og juridiske analyse i kapitlet «Ombudets vurderinger».

7.1.6 Diskrimineringsnemndas praksis

Diskrimineringsnemnda er et domstollignende forvaltningsorgan med kompetanse til å fatte vedtak i tvister mellom private parter der den ene parten mener seg diskriminert av den andre.⁵² Nemnda er et lavterskeltilbud og et supplement til domstolene.

Ettersom ombudet ikke kjenner til saker behandlet av domstolene hvor tvistetemaet har vært etnisk profilering, er Diskrimineringsnemndas praksis ekstra viktig og relevant. I 2021 behandlet nemnda en sak om etnisk profilering.⁵³ Klager hadde blitt utsatt for 10 politikontroller over en periode på 5 år. Flere av kontrollene var ubegrunnede og var heller ikke loggført.

Politidistriktet ble felt for direkte diskriminering som følge av at klager var blitt stoppet av politiet langt flere ganger enn det som er normalt for befolkningen for øvrig. Det ble lagt til grunn at årsaken til kontrollene var klagers afrikanske utseende. Videre ble politidistriktet felt for indirekte diskriminering av klager på grunn av manglende loggføring av kontrollene, hvilket ble ansett å vanskeliggjøre opplysningen av saken og forfølgelsen av eventuelle krav.

Til tross for at politidistriktet anførte at diskriminering ikke hadde foregått, beklaget politidistriktet i sitt tilsvarende den forskjellsbehandlingen klager var blitt utsatt for, og viste til at kontrollene skyldtes klagers etnisitet. Politidistriktet skrev: «Det synes som at du er kontrollert mange ganger i forhold til andre, noe som vanskelig kan forklares på annen måte enn at din etnisitet er bakgrunn. Dette er ikke bra.» Nemnda tolket denne uttalelsen som en erkjennelse fra politidistriktets side, med den konsekvens at nemnda ikke gjorde noen reell vurdering av om klager var utsatt for

forskjellsbehandling.

Likevel er det interessant å merke seg nemndas uttalelse om at kontrollpraksisen ikke kan anses som saklig forskjellsbehandling etter ldl. § 9. Nemnda uttaler at: «Når forskjellsbehandlingen har sin bakgrunn i etnisitet ved flere av kontrollene, vil den hverken ha et saklig formål, eller være forholdsmessig overfor [klager]. Unntaksbestemmelsen vil derfor ikke være anvendelig i denne saken.»

Diskrimineringsnemndas uttalelse kan altså tolkes som at politikontroller eller andre former for maktmidler som tas i bruk kun basert på vedkommendes etnisitet, kan anses som diskriminerende.

Oslo politidistrikt har også blitt felt av nemnda i en annen sak om etnisk profilering.⁵⁴ Saken ble klaget inn av en kvinne med rombakgrunn, som fikk tre politibetjenter på døra for å undersøke klagers leilighet etter melding om bråk. Under besøket ble det oppklart at det ikke var grunnlag for anklagene om husbråk. Likevel ble det gitt pålegg om ro, og klager ble truet med arrestasjon og opplyst om at barnevernet ville frata henne omsorgen for barna dersom politiet i fremtiden ville motta meldinger om husbråk hos klager. Politibetjenten omtalte dessuten kvinnen som «sigøyner», som er en nedsettende betegnelse for gruppen, og spurte om hvilken familie kvinnen og barna tilhørte. Nemnda kom til at politiet hadde brutt forbudet mot diskriminering og trakassering, da det ikke var sannsynliggjort at det var andre årsaker til pålegget enn kvinnens etnisitet.

51 «Community policing» er en forebyggingsmodell for politiet og innebærer at politiet har et samarbeid med lokalbefolkningen.

52 Diskrimineringsombudsloven, lov av 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, §§ 6 og 7.

53 Diskrimineringsnemndas sak 20/175, avgjørelse av 13. april 2021.

54 Diskrimineringsnemndas sak 2020/338, avgjørelse 22. september 2021.

7.2 Politiets hjemler for bruk av makt

For at politiet skal ha forutsetninger for å utføre sitt samfunnsoppdrag om blant annet å avdekke og stanse kriminalitet, vil det i flere situasjoner være nødvendig at politiet benytter seg av makt.

Politiets handlingsrom ved bruk av makt er regulert i politiloven. Politiets bruk av makt må være «nødvendig og forsvarlig».⁵⁵ Forarbeidene presiserer at det må være forholdsmessighet mellom tiltaket og situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og de øvrige omstendighetene.⁵⁶ Dette prinsippet gjelder i alle sammenhenger hvor politiet benytter makt.⁵⁷

Vurderingen av om makt skal benyttes, må sees i sammenheng med politiets samfunnsoppdrag, og målet for politiets virksomhet om å «fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig».⁵⁸

Videre plikter politiet å opptre «saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet».⁵⁹ Dette kan bety at personer som visiteres av politiet, bl.a. ikke skal utsettes for offentlig eksponering i større grad enn nødvendig.

For øvrig regulerer politiinstruksen hvordan politipersonell skal handle i møte med befolkningen. Politibetjenten må opptre med ro og ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser. Upassende eller sårende uttrykk skal ikke benyttes. Politipersonell skal opptre høflig mot enhver.⁶⁰ Dersom vedkommende ikke er uniformert, plikter han eller hun å legitimere sin politimyndighet.⁶¹ Politiet skal også respektere grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskes verdighet.⁶²

⁵⁵ Politiloven § 6 fjerde ledd.

⁵⁶ Ot.prp. nr.22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), s 61.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid, s. 73.

⁵⁹ Politiloven § 6 tredje ledd.

⁶⁰ Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) 22. juni 1990 nr. 3963, § 5-2.

⁶¹ Politiinstruksen § 5-4 tredje punktum.

⁶² Politiinstruksen § 3-1.

Begrepsavklaring

«**Visitasjon**»: Besiktigelse og undersøkelse av en person utenpå kroppen, av vedkommendes klær, veske o.l. i den hensikt å finne bestemte gjenstander.

«**Bortvise**»: Pålegge en person å forlate et bestemt sted og holde seg borte fra et avgrenset område i et angitt tidsrom.

«**Anholde**»: Holde en person tilbake mot vedkommendes vilje.

«**Innbringe**»: Ta med en person til politistasjonen med eller mot vedkommendes vilje. Innebærer normalt en frihetsberøvelse av noe lengre varighet.

7.2.1 Politiets bruk av polisære tiltak – politiloven § 7

Politoloven § 7 er politiets mest sentrale inngrepshjemmel og gir anledning til å ta i bruk en rekke ulike virkemidler i tjenesteutøvelsen.⁶³ Kriteriet for å benytte disse maktmidlene er angitt i tre alternative vilkår i bestemmelsens første ledd.

I henhold til § 7 første ledd nr. 1 kan politiet gripe inn enten for å stanse pågående forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når det foreligger omstendigheter som gir grunn for å frykte slike forstyrrelser. Slike forstyrrelser omfatter både straffbare og ikke-straffbare forhold. Forarbeidene pålegger tjenestepersoner å legge gjennomsnittsborgerens toleransegrenser til grunn ved vurderingen av hva som utgjør en forstyrrelse av den offentlige ro og orden.⁶⁴ I de tilfellene der politiet iverksetter forebyggende tiltak, som visitasjon eller bortvisning av personer når det er grunn til å frykte ordensforstyrrelser, krever forarbeidene at det kan påvises en konkret og nærliggende risiko for forstyrrelser av ro og orden. Den potensielle forstyrrelsen må være vesentlig og ikke ligge langt frem i tid. Denne avgrensningen må sees i sammenheng med borgernes alminnelige handlefrihet.⁶⁵

⁶³ Politiloven § 6 siste ledd.

⁶⁴ Ot.prp. nr.22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), s. 61.

⁶⁵ Ibid.

Politiloven § 7 første ledd nr. 2 gir politiet hjemmel til å gripe inn for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet. Ifølge forarbeidene må det stilles et kvalifikasjonskrav for at inngrepet skal være berettiget. Det må altså foreligge en kvalifisert risiko, og skaden må være av et visst omfang, for at inngrepet kan være berettiget.⁶⁶

Etter politiloven § 7 første ledd nr. 3 kan politiet gripe inn for å avverge eller stanse lovbrudd. Forarbeidene viser til at hjemmelen omfatter både pågående og nært forestående lovbrudd. Ved nært forestående lovbrudd er det krav om at det foreligger en konkret og nærstående risiko. I utgangspunktet stilles det krav til lovbruddets grovhet og art for at politiet skal kunne gripe inn, men politiet må utvise skjønn i hvert tilfelle.

Det fremgår av forarbeidene at visitasjoner må utføres på en «skånsom måte» dersom den rammer deler av befolkningen som står i fare for å bli utsatt for etnisk diskriminering.⁶⁷

7.2.2 Innbringelse – politiloven § 8

Politiet har hjemmel til å innbringe personer til politistasjonen dersom vedkommende 1) forstyrrer ro og orden på offentlig sted, 2) ikke etterkommer pålegg fra politiet, 3) ikke oppgir personalia til politiet,⁶⁸ eller 4) treffes på eller ved et sted der det antageligvis er begått en forbrytelse.

I henhold til lovkommentarene forutsetter innbringelse etter 4. ledd at personen påtreffes *umiddelbart* etter det antatte gjerningstidspunkt. Bestemmelsen kan ikke anvendes dersom det går noe tid før lovbruddet oppdages, meldes eller hvis det tar tid for politiet å komme til stedet.⁶⁹ Det avgjørende er om det er *rimelig grunn* til å sette personen i forbindelse med lovbruddet.

At vedkommende kan innbringes til politistasjonen, forutsetter at personen først er anholdt. Bestemmelsen gir slik sett også politiet hjemmel til å holde personer igjen mot deres vilje. Imidlertid kan ikke anholdelsen eller innbringelsen vare utover 4 timer.

7.2.3 Visitasjon for å avdekke våpen – politiloven § 7 a

I tillegg til politilovens ovennevnte hjemmel i § 7, gir bestemmelsen i politiloven § 7 a en særhjemmel for visitasjon av person eller kjøretøy for å avdekke våpen. Pl. § 7 a ble innført permanent i år 2001 for å effektivisere politiets arbeid med å forebygge alvorlig voldskriminalitet.⁷⁰

Bestemmelsen gir kun hjemmel for visitasjon for å finne våpen. Dersom politiet har grunn til å mistenke *andre* straffbare forhold, må politiet ha et annet hjemmelsgrunnlag for å visitere vedkommende.

Visitasjoner med hjemmel i § 7 a må besluttes av politimesteren og skal være avgrenset i tid og sted. Dette betyr at visitasjon etter denne hjemmelen ikke kan benyttes av den enkelte politibetjent når det anses beleilig. Visitasjonene må altså være forhåndsplanlagt. Det følger dessuten av bestemmelsen at beslutningen skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før visitasjon skjer.⁷¹ Imidlertid vil ikke *hver enkelt* visitasjon som foretas under visitasjonsaksjonen, måtte begrunnes av politiet.⁷²

Disse prosessuelle begrensingene har som formål å sikre etterprøvbarehet.

7.2.4 Etterfølgende visitasjon – politiloven § 10

I tillegg til de ovennevnte hjemlene har politiet også på nærmere vilkår adgang til å visitere personen for å få klarhet i vedkommendes identitet, jf. pl. § 10, samt å ta vedkommende med til politistasjonen om nødvendig, jf. Pl. § 8 nr. 3. Dette kan gjøres i den grad personen nekter å oppgi personalia når politiet ber om det, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk.

Det er nødvendig å påpeke at bestemmelsen ikke gir politiet hjemmel til å be om personers legitimasjon når politibetjenten selv måtte ønske det. En slik praksis kan ikke forankres i § 10. Det følger av bestemmelsens overskrift, «Etterfølgende visitasjon», at visitasjon bare kan skje i etterkant av et allerede gjennomført inngrep, som f.eks. en innbringelse til politistasjonen. Visitasjonshjemmelen er altså ikke et selvstendig virkemiddel på lik linje med politiloven § 7.⁷³

⁶⁶ Ibid, s. 62.

⁶⁷ Ot.prp. nr.58 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), s. 27–28.

⁶⁸ Se Rt. 1979 s. 118, og førstvoterendes uttalelse hvor det stilles krav om «en fornuftig og rimelig vurdering på stedet», se s. 119.

⁶⁹ Norsk lovkommentar ved Tor-Geir Myhrer, note 52 til politiloven § 8. Hovedrevidert 15.12.2021.

⁷⁰ Lovens formål er derfor i tråd med EMKs formålsskrav ved at bestemmelsen skal forebygge kriminalitet, sikre offentlig trygghet og beskytte helse.

⁷¹ Se § 7 a fjerde ledd.

⁷² Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), punkt 3.7.2, og under kapittelet «Politiets hjemler for bruk av makt».

⁷³ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), s. 27.

7.2.5 Trafikkontroll – veitrafikkloven § 10

I henhold til veitrafikkloven⁷⁴ § 10 første ledd har politiet en generell adgang til å stanse fører av kjøretøy for kontroll. I den forbindelse er sjåføren blant annet forpliktet til å vise frem førerkort.

Spørsmål om rekkevidden av kontrolladgangen er omtalt i høyesterettsdommene Rt. 1980 s. 1373 og Rt. 2006 s. 582. Høyesterett konkluderte med at politiet kan stanse kjøretøyer og foreta kontroll med hjemmel i § 10, også i tilfeller der formålet med kontrollen er noe annet enn å ivareta trafikksikkerheten.

Høyesterett uttalte i avsnitt 15 i sistnevnte dom at:

«Jeg finner ikke grunn til å fravike denne forståelsen – at § 10 må tolkes i samsvar med ordlyden. Det vises til at de pliktene som følger av § 10 er beskjedne ved at det normalt er tale om dokumentkontroll eller teknisk kontroll. Men som det fremgår avslutningsvis av sitatet, må stansingen være saklig begrunnet for å være lovlig.»⁷⁵

7.2.6 «Frivillig» eller samtykkebasert visitasjon

Et spørsmål er om norsk rett åpner for såkalt frivillige visitasjoner. Med dette menes visitasjoner hvor hjemmelsgrunnlaget bygger på samtykke fra den som visiteres.

Et slikt hjemmelsgrunnlag er ikke lovregulert. Ombudet har funnet få kilder som omtaler slike samtykkebaserte visitasjoner. I Politidirektoratets egen rapport om politikontroller⁷⁶ opplyses det at norsk rett ikke har tradisjon for «frivillige» ransakinger.⁷⁷ Her konkluderes det med at når «politiet ber om å få 'se', visitere eller ransake, skal de materielle vilkårene for ransaking, mv. foreligge, og utføres i henhold til politilovens (og straffeprosesslovens) bestemmelser».⁷⁸

Dette skulle tilsi at samtykke fra den kontrollerte ikke utgjør et selvstendig grunnlag for visitasjon.⁷⁹

Imidlertid peker andre kilder i motsatt retning. I NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern: Politimetoder i forebyggende øyemed* legges det til grunn at «samtykke i noen grad [må] kunne tjene som hjemmelsgrunnlag for forebyggende tiltak».⁸⁰ Utvalget konkluderer med at samtykke kun kan gis til bruk av politiets *forebyggende* metoder. Det stilles videre krav til samtykket som gis, at den som samtykker forstår at vedkommende har et reelt valg, at politiet ikke må gå lenger enn det vedkommende har samtykket til, og at samtykke kan trekkes tilbake til enhver tid.

⁷⁴ Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven), § 10 om trafikkontroller.

⁷⁵ Vår understreking.

⁷⁶ Rapport til Justisdepartementet: «Registrering og dokumentasjon i forbindelse med politikontroller», Politidirektoratet, januar 2003, punkt 4.3.1.

⁷⁷ «Ransaking» og «visitasjon» kan ha flere likhetstrekk, men ransaking er et tvangsmiddel etter straffeprosessloven, og visitasjon er et politisert tiltak etter politiloven. Formålet med de to metodene er forskjellig, og beslutningsmyndigheten er også ulike instanser.

⁷⁸ Ibid., s. 13.

⁷⁹ Tidligere forarbeider har også konkludert med at samtykke som hovedregel ikke kan erstatte de alminnelige vilkårene for å anvende tvangsmidler, se Metodeutvalget i NOU 1997: 12 Grenser til besvær: Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet, s. 54.

⁸⁰ NOU 2004: 6, avsnitt 5.4.6., s. 48.

DEL 2

Kvalitative samtaler og kvantitative funn

ERFARINGER MED POLITIKONTROLLER – KVALITATIVE SAMTALER

8.1 Hvor ofte stoppes informantene?

8.1.1 Gutter og menn

Ombudet gjennomførte samtaler med til sammen 32 gutter og menn med etnisk minoritetsbakgrunn, de fleste mellom 17 og 22 år. Med unntak av to stykker bor de i Oslo. Alle de mannlige informantene har erfaringer med politikontroller, men med varierende hyppighet. Informanten med minst erfaring har kun blitt kontrollert én gang. Mannen med mest erfaring forteller at han blir stoppet «nesten daglig» av politiet. Flesteparten av de mannlige informantene forteller at de blir stoppet noen ganger i året (to–fem ganger) eller flere ganger i måneden. De fleste forklarer at de hadde sine første erfaringer med politikontroller i overgangen til tenårene eller starten av 20-årene.

For informanter som har opplevd hyppige kontroller over lang tid, er møtene blitt en del av hverdagen. En del forklarte at de ikke lenger reflekterer over dem. En mann i 20-årene som er mørk i huden, beskriver opplevelsene som følger: «Jeg bor i Gamle Oslo, og politiet begynte å stoppe meg i barndommen. Til slutt ble det helt vanlig å bli stoppet. Jeg tenker ikke noe særlig over det.»

8.1.2 Jenter og kvinner

De resterende 12 informantene var jenter og kvinner i aldersgruppen 16–22 år. Disse har minoritetsbakgrunn og bor i Oslo. Alle hadde erfaringer med politiet

i det offentlige rom, men kun to hadde blitt stoppet i politikontroller. Den ene forklarer at hun hadde blitt stoppet noen få ganger. Den andre unge kvinnen forklarer at hun ofte ble sjekket av politiet på vei til og fra ungdomsskolen. Hun ble stoppet to til tre ganger i måneden før hun begynte på videregående.

De 10 øvrige jentene og kvinnene opplever at politiet bruker dem som informanter. De forklarer at politiet henvender seg til dem og innleder uformelle samtaler med den hensikt å skaffe informasjon om gutter med minoritetsbakgrunn:

«Her om dagen satt vi i en park [viser til flere som sitter i gruppen], og det kom tre politimenn bort til oss. Jeg vet ikke hva de trodde. De viste lyset på oss, og når de så at vi var jenter, så snudde hele samtalen. De bare, ja, hva er det dere driver med. Vi bare vi liker å sitte her og slappe av iblant. De sa til oss at de hadde hørt at det var masse bråk her, men det var absolutt ingen som bråket. Det er alltid den unnskyldningen vi hører, at det er bråk. [...] Så sier de at det er unge gutter som pleier å gå rundt her, vet dere hvor de pleier å henge, vi prøver å skape en tilknytning til dem, vi prøver å komme nærmere dem, men de lar oss ikke. De holdt en tale for oss om at man ser dårlig på politiet. Og de sa at det var så hyggelig å snakke med normale mennesker endelig. [Hun ler.] Også så vi på dem og tenkte at det var litt rart.» Kvinne, 20-årene

8.2 Hva øker sannsynligheten for å bli stoppet?

8.2.1 Etnisitet – antall personer samlet – klesstil

«Jeg mener det er måten du kler deg på, hvordan du ser ut – hudfarge – og måten du går på. Det er sånne ting de stopper deg for.» Gutt, VGS

Flesteparten av informantene forteller at de opplever å bli stoppet på grunn av sitt utseende, nærmere bestemt sine etniske markører. Kun et fåtall forteller om tilfeller der politiet sier rett ut at de ser etter en mistenkt som ligner på dem og har mørk hudfarge. De øvrige begrunner på to ulike måter hvorfor de mener at etnisitet er en medvirkende faktor til politikontrollen.

Den ene forklaringen er at de mener seg hyppigere kontrollert av politiet sammenlignet med befolkningen ellers. I fokusgruppene lot det seg ikke gjøre å telle opp antall ganger den enkelte har blitt stoppet. Informantene opplever ulik grad av hyppighet av å bli stoppet. De fleste forteller at de blir stoppet flere ganger i året, men det kom også frem fortellinger om å bli stoppet flere ganger i måneden og også ukentlig.

Etter å ha blitt stoppet i kontroll fem ganger tok en av informantene vi kaller «Åge», en mann i 20-årene med afrikansk bakgrunn, opp de hyppige kontrollene med betjenten som stoppet ham. Han forklarte til betjenten at han opplever å bli stoppet ofte, og sa rett ut at han har mistanke om at dette skyldes hans etnisitet. Åge opplevde at betjenten ikke tok dette på alvor. Han viser til at betjenten ikke tok notater, og ingen tok kontakt med ham i etterkant. Etter å ha blitt kontrollert flere ganger til tok Åge selv kontakt med sin lokale politistasjon. Åge opplevde at stasjonssjefen erkjente forståelse for at han hadde blitt stoppet hyppig, men mente at dette ikke skyldtes Åges hudfarge.

Samme informant fortalte om en senere kontroll, da han ble stoppet i bilen og bedt om å ta rusmåler. Åge spurte om det ble tatt fartsmåler, og fikk til svar at det ikke ble gjort. Åge spurte også om hjemmel for kontrollen. Betjenten svarte at han «måtte google det selv». Senere klagde Åge på hendelsen på den lokale politistasjonen, og ble fortalt av stasjonssjefen at betjenten hadde «fulgt magesfølelsen».

Åge understreker at det oppstår et forklaringsproblem når politiet viser til betjentens «magesfølelse». Han stiller seg kritisk til de hyppige kontrollene når ikke politiet gir ham en begrunnelse for hvorfor dette skjer så ofte, og mener at politiet i liten grad reflekterer over eget skjønns eller egen praksis.

Den andre måten informantene uttrykker at deres etnisitet øker sjansene for å havne i politikontroll på, er at de underveis i kontrollene ser at andre med lik

etnisitet stoppes av politiet, og at antatt etniske nordmenn ikke stoppes.

En informant som er videregående skoleelev, forteller om et tilfelle da han og vennegjengen ble stoppet av politiet etter å ha spilt fotball. De hadde på seg fotballdrakter og bar på gymbager. Politiet ber om å få se inni bagene og spør hvor guttene har vært. Politiet forklarer at det har vært en slåsskamp i nærheten, og at de sjekker alle ungdommer i området. Gutten forteller at det kun var én i gjengen som var etnisk norsk, og at politiet behandlet ham annerledes:

«... Også merket vi at [politiet] på en måte tok ham ut sånn at de ikke fokuserte like mye på ham.» De andre guttene måtte vise politiet innholdet i bagene. *«Akkurat da var vi opptatt av hvorfor vi selv ble sjekket, det var ikke mange som fokuserte på det. Men når man tenker på det etterpå, så var han litt sånn utafør og ikke ble sjekket og sånt.»*

I likhet med informanten over forteller en kvinnelig informant fra samme fokusgruppe om et tilfelle der hun observerte at ungdom med ulik etnisk bakgrunn ble behandlet ulikt under en kontroll:

«En gang så ble jeg stoppet fordi det hadde vært en knivstikkingsepisode. Og [politiet] lot alle etnisk norske folk gå forbi uten å stå og sjekke dem, men de sjekket alle utlendingene, altså de som har en annerledes hudfarge eller bakgrunn. Også viste det seg at han som egentlig knivstakk var etnisk norsk. Så jeg synes det var litt urettferdig. Det var ikke det at det var truende for meg, men hvorfor ikke sjekke alle sammen når du først skal sjekke.» Jente, VGS

En annen kvinnelig informant forklarte at det var måten politiet stoppet henne på i kontroll, og observasjonene hun gjorde underveis og etter kontrollen, som fikk henne til å tro at hennes hudfarge var utslagsgivende for kontrollen. Jenta var på vei til skolen og ble stoppet av politiet. På spørsmål om hvorfor hun tror at politiet stoppet henne på grunn av utseendet, svarte hun: «Måten de stoppet meg på. Bilen stod ikke parkert ved siden av meg, de stoppet brått foran meg, som om jeg var en morder eller noe sånt. Jeg tenkte 'oi, hva skjer nå'.» Hun fremviste legitimasjon og samtykket til at politiet kunne undersøke innholdet i gymbagen hennes. Hun ba politiet om begrunnelse for kontrollen og fikk til svar at de sjekket alle i området. Politiet forklarte til jenta at de ikke var kjent med hvordan den mistenkte så ut. Jenta forklarer at til tross for at hun ikke fikk en beskrivelse av hvordan den mistenkte så ut, observerte hun hvem politiet stoppet:

«De sa at de hadde fått vite at det var en mistenkt i området nå. Jeg bare – er det en som ligner på meg? [Til intervjuer forklarer hun 'Du finner ikke så mange som ligner på meg i det området der på ****'] ... Så de sa at de stopper opp flere også, og at det ikke bare er meg. Men samtidig var det flere folk som gikk forbi politibilen så mange ganger, men de stoppet aldri dem ... Jeg tenkte sånn hvorfor akkurat meg når det er så mange andre de kunne ha sjekket liksom, som kanskje ser mer mistenkelig ut, men kanskje de prøver å lete etter en som ikke er etnisk norsk som går på en norsk skole [...] Men senere den dagen så viste det seg at det var to gutter på skolen min, som var etnisk norske, som hadde hasj på seg. Det fant de ut av senere. Det var de samme politimennene også [som kom til skolen]. Så jeg tenker – meg? Jeg går med gymbag liksom.»

Informantene forteller altså om at det blir gjort forskjell mellom etnisk norske og ikke etnisk norske i selve kontrollsituasjonen.

Enkelte trekker også frem at de ikke opplever å bli stoppet av politiet når de er med etnisk norske venner. I en av samtalene forklarer en videregående skoleelev at han opplever å bli stoppet kun når han er sammen med andre gutter med minoritetsbakgrunn:

«Jeg tror det [hvem man er sammen med] har noe å si. Moren min bor på Kalbakken, og faren min bor på Stovner. Når jeg er på Kalbakken, med de andre gutta jeg kjenner derifra, har jeg aldri i hele mitt liv blitt stoppet en gang. Kan du tro det? Jeg har bodd der i sju år. Men når jeg er på Stovner, da går ikke tre dager før jeg blir stoppet igjen.»

Mange informanter har erfaring med å bli stoppet både alene og sammen med andre når de blir kontrollert av politiet, og melder om at det oppleves mest belastende å bli stoppet når de er alene. Samtidig forklarer flere at det er større sannsynlighet for å bli stoppet av politiet om de er flere sammen. En gutt i slutten av tenårene forklarte det slik: «Mer enn tre utlendinger er lik en gjeng. Det er sånn politiet ser på oss.»

Flere informanter er også bevisst egen klesstil, og beskriver klesstil som et ytre symbol som kan bidra til å mistenkeliggjøre dem. Mange informanter trekker frem hettegensere, joggebukser og treningsklær som typiske plagg som bidrar til at de havner i politiets søkelys. «[Det er] verst med hettegenser og joggebukse», forklarer en gutt i slutten av tenårene, «Da er man fucked.» Flere unge menn forteller at de stoppes på vei til og fra treningssenteret. En kvinnelig informant trekker frem et tilfelle der hun mener at samspillet mellom klesstil og området bidro til at hun

og vennene havnet i en politikontroll. Hun forteller at hun og noen kompiser lekte utenfor en boligblokk da politiet sjekket dem. Politiet hadde kjørt forbi venne-gjengen flere ganger før de til slutt stoppet bilen og gjennomførte kontrollen. Politiet stilte guttene flere og mer inngående spørsmål enn det hun fikk. På spørsmål om hvorfor politiet stilte dem slike spørsmål, hadde politiet svart at «de ville ha kontroll». Den unge kvinnen vurderte selv at de vekket oppmerksomheten til politiet fordi guttene «så ghetto ut», og at de befant seg på vestkanten i Oslo. Hun trekker frem at guttene hadde på seg sidebager og jakker fra Moncler, som er et dyrt klesmerke. «De [politiet] tenker sikkert, hvor er det du har fått tak i alle de pengene til klærne, du er fra østkanten. Hvordan har du råd til det der? De tenker at du sikkert er gangster og selger dop og sånt.»

Til tross for at informantene mener at faktorer som synlig etnisitet, klesstil og antall personer med minoritetsbakgrunn kan øke sannsynligheten for å havne i politikontroller, har de likevel ulike perspektiver på hvorvidt politiet har en god grunn til å stoppe dem. Selv om noen ser at politiet kontrollerer folk med ulik etnisk bakgrunn, legger de uansett til grunn at politiet «må ha gode grunner til å stoppe akkurat meg». Likevel er det avgjørende for mange om politiet gir dem en god forklaring på kontrollen.

8.3 Hvordan oppleves selve møtet med politiet?

8.3.1 Samtale eller kontroll?

«Flere ganger så vil de slå seg ned og ta en prat, også blir den praten til at de sjekker oss, til syvende og sist. Andre ganger er det bare en kontroll med én gang.» Gutt, VGS.

Informantene skiller mellom klare og vage kontroller. Ved klare kontroller, varsler politiet med én gang at de foretar en sjekk av legitimasjon, gjenstander og eventuelt bilen ved bilkontroller. Informantene forteller at dette på sett og vis er lettere å forholde seg til, da politiet gir dem forutsigbare rammer. Ved vage kontroller viser informantene til tilfeller der politibetjenter stopper dem og innleder til en samtale. Samtalen fører etter hvert til en kontroll. I denne type kontroll starter samtalen noe uformelt.

«Daniel», en informant i 30-årene fra Oslo, har opplevd sju kontroller, fem av disse skjedde på to år. Daniel betegner flere av disse kontrollene som «fisking», altså at politiet innleder samtalen med formål om å undersøke om han har gjort noe kriminelt. Daniel forteller om en kontroll der han blir stoppet utenfor et

bibliotek i Oslo sentrum. Politibetjenten innleder samtalen med at han ønsker å slå av en prat med Daniel: «Hei, jeg er fra politiet og er ute og snakker med folk.» Samtalen går over til en kontroll, der Daniel må fremvise legitimasjon og forklare hvor han har vært forut for kontrollen. «Vi ser hva vi finner, men det er her vi finner det», mener Daniel er holdningen til politiet.

Daniel trekker frem et annet eksempel der han og en annen mann satt på hver sin benk i en park i Oslo sentrum. En mann kom gående ned stien like bortenfor og fikk øye på Daniel. Mannen kom bort til Daniel og fortalte at han er politi og at «vi er ute og snakker med folk». Politibetjenten avbryter samtalen etter at Daniel spør om han ikke kan få sitte i fred. Daniel følger med på om politimannen stopper hos den andre mannen. Daniel kjenner nemlig denne personen fra før og vet at han har rulleblad. Men politimannen stopper ikke for å prate med personen.

«Når det er to stykker som sitter i en park, og den ene er en som har blitt straffedømt flere ganger og den andre er meg, men [politiet] snakker bare med meg. Den ene driver med dop og den andre er en svart person, men med plettfri vandel. [...] Det er den uformelle arbeidserfaringen til betjenten som gjør at han kommer bort til meg og ikke han andre. [...] Da tenker jeg at de har glemt det de har lært på skolebenken når de ikke praktiserer det i arbeidet.»

Daniel er frustrert over hendelsen. Frustrasjonen hans illustrerer ikke bare slitasjen fra denne kontrollen, men den samlede belastningen kontrollene har hatt på ham. Daniel opplever kontrollene også som dypt urettferdig. Underveis i samtalen forklarer Daniel at han er født i Norge, jobber med barn og har en plettfri vandel. For Daniel er kontrollene med på å kategorisere ham ut fra bestemte stereotypier som hudfarge, og dette står i sterk kontrast til hvordan han beskriver seg selv og sitt liv.

8.3.2 Begrunnelse for kontroll oppgis for sjeldent og oppfattes intetsigende

«De starter ikke kontrollen med å si 'Hei, det har skjedd en hendelse', de sier 'Hei, vi skal sjekke deg'.» Gutt, VGS

Informantene forteller at politiet ofte ikke kommer med en begrunnelse for kontrollen på egen hånd. Som hovedregel må man spørre om bakgrunnen for kontrollen dersom man ønsker en forklaring på hvorfor man blir stoppet. Med unntak av én informant forteller alle at de får en forklaring fra politiet når de spør om begrunnelsen. De vanligste forklaringene er:

- «Det har skjedd en hendelse i området. Vi sjekker alle.»
- «Du passer en beskrivelse.»
- «Du ligner på en som er mistenkt.»

Flere forklarer at kontroller kan avsluttes så fort at man ikke rekker å spørre om en begrunnelse. Samtidig forteller informanter som opplever hyppige kontroller, at de lar være å be om en begrunnelse. Dette forklarer de med at de ikke ser verdien av å spørre da de sjeldent får en god forklaring på hvorfor de stoppes. Å ligne på en mistenkt eller passe en beskrivelse oppleves som vage og intetsigende forklaringer.

En gutt forklarte at han savner at politiet oppgir en mer konkret forklaring på hvorfor han stoppes:

«[...] Det er greit om de gjør det to ganger, men når det skjer gjentatte ganger, så er det ikke en god nok grunn å si at 'vi mistenker deg'.» [...] «Man kan mistenke hvem som helst og bare stoppe dem. De må ha sett noe, det må ha skjedd noe eller at jeg har blitt observert av noen andre, for at de skal komme og sjekke meg.» Gutt, VGS

Enkelte forteller at de kvier seg for å be om en begrunnelse, blant annet fordi de ikke ønsker å eskalere situasjonen. Dette forklares nærmere under.

Fortellingene viser at det som kan oppleves som standard kontroll, i den forstand at man ikke oppdager noe kriminelt, likevel kan oppleves belastende for den som stoppes.

8.3.3 Dialogen oppleves aggressiv

Informantene kommer med eksempler der politikontroller kan oppleves ubehagelige fordi betjenten er aggressiv i kroppsspråket eller kommunikasjonen.

En mann vi kaller «Christian» illustrerer dette med en kontroll på kvelden på Oslo sentralstasjon da han var på vei hjem etter en turnusvakt. Christian forteller at han stod på perrongen og ble stoppet av to sivilpoliti idet han skulle om bord på toget. Underveis spør Christian politibetjentene om kontrollen er tilfeldig, eller om de kontrollerer alle. Christian forklarer at den ene politibetjenten blir aggressiv, det vi si at han hever stemmen, blir synlig opprørt og går noe nærmere Christian. Christian forklarer at han forsøkte å oppklare hvorfor han spurte om det, og passet på eget kroppsspråk og hva han sa for ikke å eskalere situasjonen. Christian opplevde at den andre betjenten også prøvde å dempe stemningen. Til slutt forklarte politiet at de hadde fulgt med på Christian siden han gikk av bussen på Jernbanetorget. De forklarte at han så mistenksom ut, og viste til måten han var kledd på. Han hadde på seg bukser og hettegenser, men hetta var

dratt over hodet. For Christian virket det som at politiet hadde dannet seg en formening om hvem han er, og viser til at de hadde sagt «du som jobber på **** vet hva som foregår på Oslo S.» Etterpå klagde Christian på hendelsen, og fikk en beklagelse fra politiet.

Ikke alle deler disse erfaringene. Og flere forteller om kontroller hvor politiet ikke er harde eller aggressive i kommunikasjonen. Samtidig oppgir noen av informantene at når dette skjer, forsøker de å ikke eskalere situasjonen. For eksempel lar de være å spørre om hvorfor politiet stopper dem.

To informanter forteller at de selv har opplevd kontroller der politiet har brukt sterkere maktmidler. De forteller at dette har skjedd etter at de har protestert på kontrollen eller tatt opp mobilen for å filme hendelsen. Da ble de lagt i bakken og dratt med i politibilen. En gutt på videregående forteller at han opplever en maktesløshet i slike situasjoner: «Det er flere ganger de bruker unødvendig vold, men hvis du sier ifra, det hjelper ikke. Det er vanskelig å si ifra til den ene betjenten som ikke gjorde det, fordi du vet at de er kolleger.»

De alle fleste informanter forteller at kontrollene nesten utelukkende gjennomføres av tjenestemenn de mener har etnisk norsk bakgrunn. Informanter som har opplevd eller sett politikontroller der betjenter har minoritetsbakgrunn, oppgir at dette i seg selv kan være et ekstra moment i kontrollen. For eksempel beskriver en kvinnelig informant at disse betjentene kan ha «mye energi» og «slenge med leppa». Når disse betjentene tar i bruk en aggressiv tone, fortolker informanten dette som et forsøk på å skape en distanse mellom seg selv og dem man kontrollerer. Informantene opplever at betjenten kan stå i et dilemma der de må vise sin lojalitet overfor sine kolleger, og som en gutt i slutten av tenårene beskrev: «gjøre ekstra for å vise at de ikke tar vår side».

8.3.4 Hvordan oppleves politiets kontrollpraksis?

«Det er veldig flaut.» «Det skjer jo foran andre mennesker og sånt.» Gutt, VGS

«Jeg pleide å ha god tone med dem på starten, men når det skjer gjentatte ganger, så føler jeg meg nedtrykt.» Gutt, VGS

Informantene forteller at de opplever møtene med politiet som flaue og belastende. Kontroller skjer i det offentlige rom, og det er gjerne folk til stede som ser på. Man blir tilsynelatende satt i sammenheng med kriminalitet, foran andre. Når dette skjer i ens eget nabolag, risikerer man at kjentfolk får med seg kontrollen, og dette er belastende. I den sammenheng

trekker noen av informantene frem andre situasjoner der de opplever at de mistenkeliggjøres på grunn av hudfargen. Å bli plukket ut til politikontroll ut fra hudfarge blir en del av et større hele som flere forteller preger deres hverdag. Det kan være å bli mistenkeliggjort på grunn av hudfarge i andre settinger, som å bli fulgt med på av ansatte i butikken eller få hets og negative kommentarer i det offentlige rom.

Informantene beskriver også en annen type belastning, nemlig det å fortelle andre om hvordan politikontrollene oppleves. De viser til at politiet nyter høy tillit i befolkningen generelt, og at folk raskt kommer politiet til forsvar. Informantene blir møtt med skepsis da store deler av samfunnet ikke kjenner seg igjen i slike opplevelser. De forteller at de blir stilt spørsmål om hva de gjorde for å havne i politiets søkelys.

Informanten Daniel peker også på den store kontrasten mellom hvordan han opplever kontrollen, og hva det tilsynelatende har å si for politiet:

«Det plaget meg veldig, men så gikk dagen bare videre for politiet. Det var en ubalanse der. Også har de ikke registrert hendelsene, det er en ubalanse der. Når det er så ekstremt ubehagelig for den det skjer med, men for dem så er det ikke et tema rett og slett. Den ubalansen der gjorde det verre for meg.»

Mange informanter forteller at de regner med å bli stoppet gjentatte ganger av politiet. Dette til tross for at tidligere kontroller ikke førte til at politiet gjorde noen funn eller arrestasjoner. Med andre ord legger disse informantene til grunn at de vil erfare det de opplever som urimelige, negative møter med politiet på nytt. Enkelte uttrykker at de har behov for å konfrontere politiet i sine neste møter, og har en rekke spørsmål de ønsker å stille. Samtidig er det en påkjenning å alltid være forberedt på å bli stoppet.

8.4 Har informantene tillit til politiet?

8.4.1 Svekket tillit

«Jeg har null tillit til politiet. Dette fordi de ikke reflekterer over eget skjønn eller egen praksis.» Åge, i 20-årene

«Tilliten er mistet for alltid. Den er på null. Samtidig som jeg vet at det er forskjell på mennesker som jobber der. Noen er skikkelig bra, og noen er dårlig. Men jeg har mistet tillit til dem som et kollektiv.» Daniel, i 30-årene

Mange informanter forteller at tilliten til politiet er svekket på bakgrunn av erfaringene deres med politikontroller. Politikontrollene oppleves urettferdige, og flere opplever at de blir stemplet som problemer på bakgrunn av utseende. Flere anser ikke politiet å være der «for dem». Dette gjelder likevel ikke alle. Og selv for informantene som har mindre tillit til politiet, er bildet av politiet nyansert. De som kjenner til og har erfaringer med forebyggende politi, skiller mellom tilliten til forebyggende og den enheten de tror gjennomfører en del av kontrollene, nemlig ordenspolitiet. Informantene forteller at de utelukkende har positive erfaringer med forebyggende enhet.

- «Forebyggende politi, de tar en prat med oss og er hyggelige. Det er fordi de kjenner oss fra før. Som for eksempel de forebyggende som jobber ved skolen, de kan vi møte ute. De er aldri aggressive mot oss, de er ikke på oss, vil sjekke oss og så videre hvis ingenting har skjedd. De kommer og har vennlige samtaler med oss.» Gutt, VGS
- «Forebyggende politi vet hvem vi er, men de andre skjærer alle over med én kam.» Gutt, VGS
- «Det er stor forskjell mellom forebyggende og de andre politifolka.» Gutt, VGS

Uavhengig av informantenes kunnskap om forebyggende enhet erkjenner de at det finnes gode og dyktige krefter i politiet, og at politiet har et viktig samfunnsoppdrag, selv om de har dårlige erfaringer med politikontroller.

- «Må bare stole på dem, fordi alle ikke er dårlig. Må bare stole på at gud passer på deg.»
- «Uten politiet hadde det vært bananas. Det er en 'både-og-situasjon' [...]»

På tross av at flere informanter uttrykker seg positivt om forebyggende politi og at politifolk generelt er forskjellige og opptrer forskjellig, så viser våre intervjudata at de fleste informantene har et negativt syn på politiet, og at tilliten er dårlig. Den lave tilliten kommer til uttrykk på flere måter og forklares nærmere i de neste tre punktene (8.4.2 –8.4.4).

8.4.2 Klager ikke på politikontroller

Med unntak av noen få oppgir informantene at de ikke sender inn skriftlige klager til politiet på kontrollene. Det er flere årsaker til dette. Noen oppgir at det vil koste dem for mye i tid og krefter å klage, og at de ikke orker det. Forklaringen som går igjen hos flest informanter, er at de ikke ser verdien av å melde om uheldige forhold til politiet fordi det uansett ikke vil

føre frem. De stiller spørsmål ved om klager på politikontroller vil føre til at politiet reflekterer over egen praksis. En informant mener at holdningen og informasjonen man får fra betjenten som utfører kontrollen, også påvirker om man velger å ta klagen videre:

«De fleste klager ikke skriftlig, men sier noe der og da til politimannen, for eksempel 'hvorfor stopper du meg alltid, hva har jeg gjort' sånn type klaging. Så får de et svar fra politimannen, så går de tilbake med en dårlig tanke om at det å klage kommer ikke til å føre noen vei. Politiet kan i sånne møter møte deg komme med 'hard norsk', det høres veldig troverdig ut, så du tenker at jeg ikke kommer noe vei.» Gutt, VGS

Enkelte antar at det skal mye til for å få medhold i en klage. Selv om flere informanter skiller mellom forebyggende politi og ordenspoliti når det gjelder hvordan disse møter publikum, tror de ikke et slikt skille betyr noe for nytten av å klage. De ser ikke på politiet som bestående av ulike og adskilte enheter, men tror at politiet består av et sterkt og lojalt kollegium.

«Skal vi klage til politiet om politiet? Det går ikke det. Jeg hadde backet kollegene mine om de hadde fått en klage. Man vet hvordan det ender til slutt uansett. Det er ikke noe vits å bruke tid på det uansett.» Gutt, VGS

I den forbindelse trekker disse informantene frem en sak der en politimann ble anmeldt for å ha sparket en 17-åring i hodet under en pågripelse. Spesialenheten henla saken.⁸¹ Informantene stiller seg uforstående til konklusjonen i saken: «Hvis de lar det der skje, og jeg velger å klage på at jeg blir kontrollert bare fordi de mistenker meg, skal de ta det enda mer seriøst?»

Av de 44 informantene oppgir tre stykker at de har sendt inn skriftlige klager til politiet angående kontroller. To av disse har sendt inn klager på flere tilfeller. Disse informantene forteller at kontrollene i liten grad ble loggført. Én av informantene forteller at han til slutt ba politiet om å loggføre kontrollene etter at han hadde sendt inn flere klager og oppdaget at ikke disse var blitt loggført.

«Hvis ikke vil en stygg form for rasisme bare fortsette. Det som er stygt med denne rasismen er at den ikke er sporbar, jeg har ikke noe å vise til.» Mann, i 30-årene

⁸¹ Ut fra bevismaterialet fant Spesialenheten at det ikke var bevist at sparket traff gutten i hodet. Dagbladet, «Anmeldt for politivold – henlagt», 22. januar 2021: <https://www.dagbladet.no/nyheter/anmeldt-for-politivold---henlagt/75199087>.

8.4.3 Bruk av mobiltelefon

«Jeg filmer når jeg møter politiet.» Gutt, VGS

Nesten alle informanter forteller at de pleier å filme kontrollene med mobiltelefonen, eller har planer om å begynne med opptak. Noen begrunner dette med at de har et behov for å dokumentere at de ikke gjør noe galt under selve kontrollen. En annen forklaring som går igjen, er at man ønsker å dokumentere uheldige forhold fra politiets side, eller kunne ha bevis på at man blir stoppet ofte i kontroller.

«Jeg filmer ting, sånn at jeg etterpå ikke kan bli tatt for å ha gjort noe. Enten så har jeg lyd på, eller noen andre får med seg hva som skjer, sånn at jeg senere ikke blir tatt for å være the bad guy. Men det skjer ikke ofte at jeg havner i sånne situasjoner. Det er det faren min alltid sier til brødrene mine 'film alt, du vet aldri hva som kan skje'.» Kvinne i 20-årene

8.4.4 Kontakter ikke politiet

«Jeg får finne en annen måte å løse det på.»

Gutt, VGS

Noen informanter forteller at som en konsekvens av lav tillit til politiet, lar de være å henvende seg til politiet i situasjoner der det er naturlig å tilkalle akutt hjelp. Vegringen bunner ut i at man er bekymret for at man blir mistenkeliggjort også da. Istedenfor å tilkalle politiet har informantene ulike strategier for å håndtere en gitt en dårlig/kritisk situasjon. Flere forteller at de tilkaller familie eller venner for å hjelpe dem ut av det. Andre forklarer at de heller prøver å komme seg unna situasjonen.

8.5 Kontrollpraksis – hvilke forbedringstiltak foreslår informantene?

Informantene ble spurt om de hadde forslag til hvordan politiet kan forbedre sin kontrollpraksis. Nedenfor listes forslagene knyttet til politikontroller og andre generelle tiltak som vil bøte på praksis.

Forslag knyttet til politiets kontrollpraksis

- **Krav om ærlighet / begrunnelse for kontrollen.** Politiet må kommunisere begrunnelsen for kontrollen, og der det lar seg gjøre oppgi spesifikke grunner til hvorfor man stoppes. Det bør for eksempel gå frem hva det er som gjør at man passer en beskrivelse. Dette forslaget er det som går igjen blant de fleste informanter.
- **Loggføring.** Politiet må loggføre kontrollene. Det bør tydeliggjøres overfor den som stoppes, at loggføring ikke innebærer noe negativt for vedkommende.
- **Kvitteringsordning.** Politiet må vurdere å innføre en kvitteringsordning. Hva informantene legger i en slik ordning, varierer. Det avgjørende er at den som stoppes, skal kunne ha en form for dokumentasjon å vise til. Dette for å kunne fremme klage til politiet eller fremvise om man er for sen til en avtale, eksempelvis jobb eller skole.
- **Kartlegge omfang av profilering i politikontroller.** Politiet må igangsette forskning som kartlegger omfanget av profilering i politikontroller i Norge.

Andre forslag

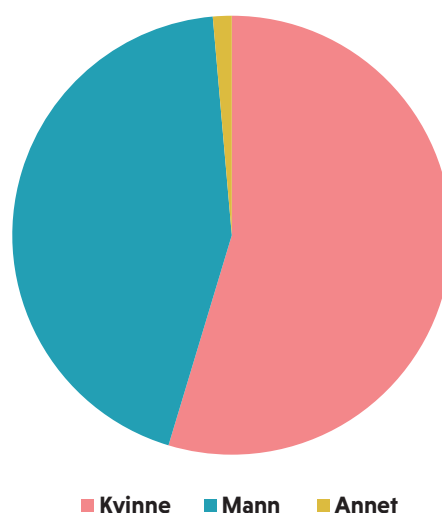
- **Styrke politiets forståelse av diskriminering.** Styrke politibetjenters forståelse av etnisk diskriminering slik at de i større grad jobber kunnskapsbasert mot diskriminering.
- **Dokumentere arbeidet mot diskriminering.** Politiet må dokumentere hvordan de jobber for å hindre trakassering og diskriminering i sitt arbeid.
- **En uavhengig instans** må kontrollere kritikkverdige forhold ved politiet.
- **Saksbehandlingstiden i klagesaker.** Politiet må arbeide med å få ned saksbehandlingstiden i klagesaker.
- **Oppfølging etter kontroller.** Politikontrollene kan være belastende for den enkelte. Politiet bør derfor vurdere om det kan tilbys noe form for oppfølging (en telefon, beklagelse, samtale eller lignende).
- **Møteplasser mellom politiet og unge mennesker.** Møteplassene som politiet har etablert mellom seg selv og unge mennesker og ulike miljøer, roses. Dialogmøtene bør munne ut i konkrete tiltak.
- **Vurdere egnethet og effekt av igangsatte tiltak for å hindre etnisk profilering.** Igangsatte tiltak må evalueres for å vurdere effekten av tiltaket opp mot dets formål.
- **Trygghet.** Politiet må tilstrebe å møte alle med et åpent og nøytralt blikk, slik at personer med minoritet er bekvemme med å ta kontakt.

FUNN FRA DEN KVANTITATIVE UNDERSØKELSE

9.1 Respondentenes profil

Totalt svarte 1588 elever på undersøkelsen. Cirka 70 % av respondentene går på skole i Oslo og 30 % går i Drammen. Figur 1 viser at det er en overvekt av kvinnelige respondenter (55 % mot 44 % menn). Respondentene fikk spørsmål om etnisk landbakgrunn. Figur 2 viser at 26 % oppgir at de tilhører en etnisk minoritet. 69 % oppgir å ikke tilhøre en etnisk minoritet. De resterende 6 % ønsker ikke å svare på spørsmål om etnisitet eller svarer at de er usikre på bakgrunnen sin. Datagrunnlaget i spørreundersøkelsen skiller seg i denne sammenheng fra det i de kvalitative samtalene, der alle informantene har etnisk minoritetsbakgrunn.

Figur 1: Kjønn



Figur 2: Etnisitet



Figur 3: Område



Oversikten i figur 3 viser de ulike områdene respondentene opplever å bli stoppet på. Respondentene som har opplevd flere kontroller, kunne krysse av på flere områder. 111 respondenter har opplevd å bli stoppet på gata. Ut fra friteksten omfatter kategorien «andre steder» eksempelvis trafikkkontroller. Vi ser også at noen respondenter har vist til hendelser som har oppstått i det private rom, som for eksempel kontroller i forbindelse med arrangementer og hjemmefester. Det er derfor risiko for at datasettet rommer flere typer kontroller enn de som er tema for denne rapporten.

9.2 Hovedfunn

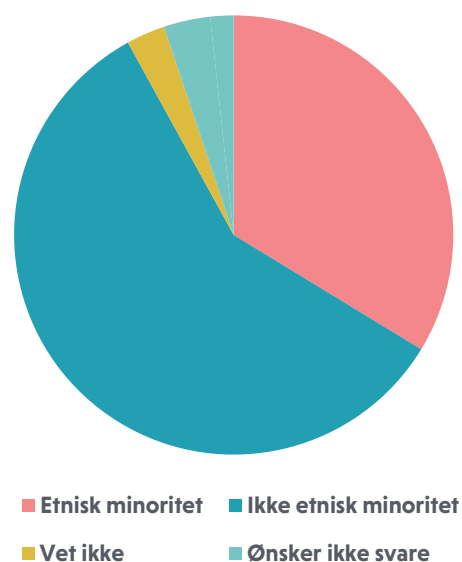
9.2.1 Etniske minoriteter er overrepresentert ved politikontroller

Respondentene fikk spørsmål om de har blitt stoppet i «politikontroll». ⁸² Formålet med spørsmålet var å sammenligne hvor ofte etniske minoriteter stoppes i politikontroll, sammenholdt med hvor ofte de uten etnisk minoritetsbakgrunn stoppes.

Totalt i undersøkelsen har 407 av respondentene etnisk minoritetsbakgrunn. 14 % av disse oppgir at de har blitt stoppet i politikontroller de siste 12 månedene. 1089 respondenter oppgir å ikke ha etnisk minoritetsbakgrunn. Av disse har 9 % erfart å bli stoppet i politikontroller i løpet av det siste året. Våre tall viser at etniske minoriteter har blitt stoppet noe oftere enn øvrige respondenter.

Videre analyserer vi gruppen av respondenter som har opplevd politikontroller de siste 12 månedene. Gruppen utgjør totalt 175 respondenter, hvorav 59 har etnisk minoritetsbakgrunn (figur 4).

Figur 4: Etnisitet



⁸² I undersøkelsen overlapper definisjonen av «politikontroll» med den som ble gitt under de kvalitative intervjuene. Det legges vekt på at man blir pålagt stoppet av politiet og bedt om å identifisere seg, og at politiet for eksempel kan be om å se i sekken eller andre gjenstander man har på seg.

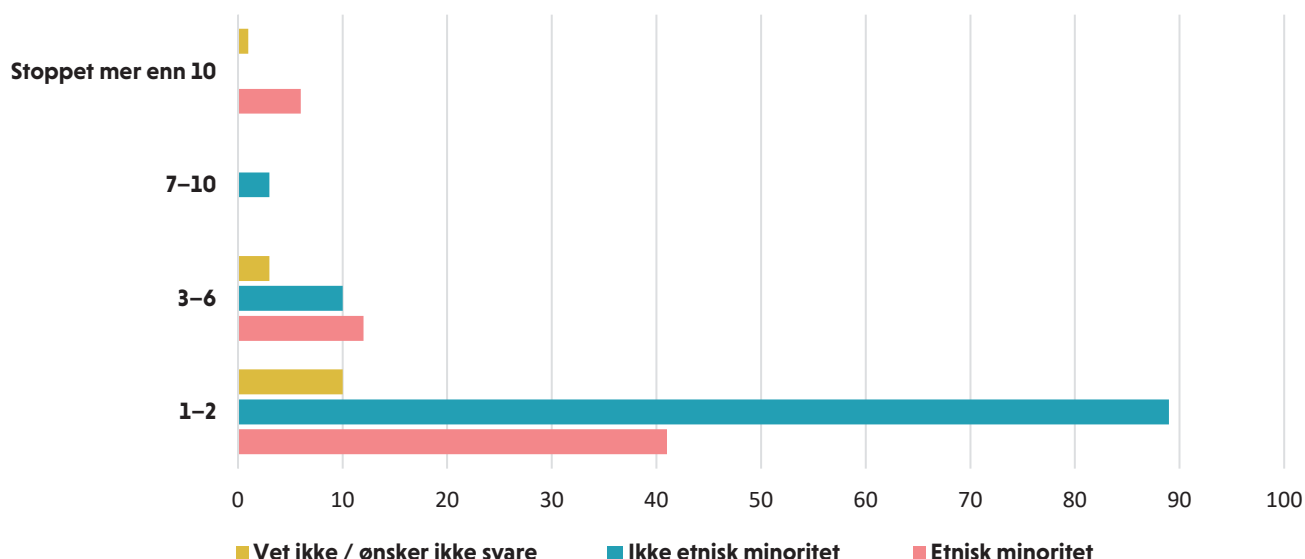
Prosentvis innebærer dette at nesten 34 % av den gruppen som har opplevd å bli stoppet av politiet de siste 12 månedene, har etnisk minoritetsbakgrunn. Dette gir en økning på nesten 8 prosentpoeng ved sammenligning med andelen med etnisk minoritetsbakgrunn i repondentgruppa totalt sett.

I tillegg oppgir totalt 90 respondenter at de har blitt stoppet i politikontroller i løpet av det siste året og tidligere. Av disse har 35 respondenter etnisk minoritetsbakgrunn. Dette utgjør 39 % av respondenter som har opplevd politikontroller det siste året. Til sammenligning utgjør personer uten etnisk minoritetsbakgrunn 58 % (102 respondenter) av dem som har blitt utsatt for politikontroller i løpet av det siste året, og 54 % (49 respondenter) av dem som også har erfaringer med politikontroller fra tidligere. Dette viser at

etniske minoriteter er noe overrepresentert blant dem som har blitt stoppet det siste året, og ytterligere overrepresentert blant dem som har opplevd politikontroller tidligere.

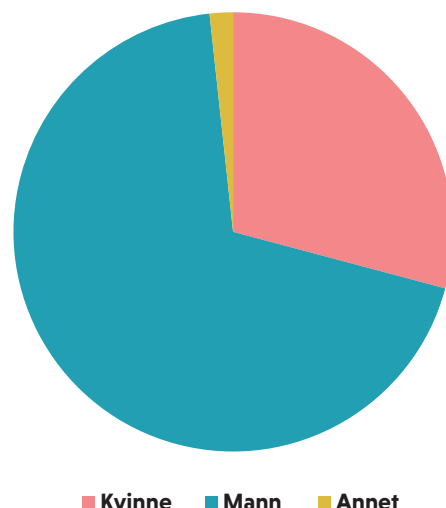
Respondentene ble spurt hvor ofte de ble stoppet i løpet av det siste året. Figur 5 viser antall stopp fordelt på etnisitet. Den største gruppen av de som er blitt stoppet i politikontroll har opplevd dette 1-2 ganger det siste året. Av denne gruppen, har under halvparten etnisk minoritetsbakgrunn. For respondenter som har blitt stoppet mer enn tre ganger det siste året, er etniske minoriteter derimot overrepresentert. Slår vi sammen de tre kategoriene (3-6 ganger, 7-10 ganger og mer enn 10 ganger) har 18 respondenter etnisk minoritetsbakgrunn, og 13 respondenter ikke etnisk minoritetsbakgrunn.

Figur 5: Antall stopp det siste året fordelt på etnisk bakgrunn

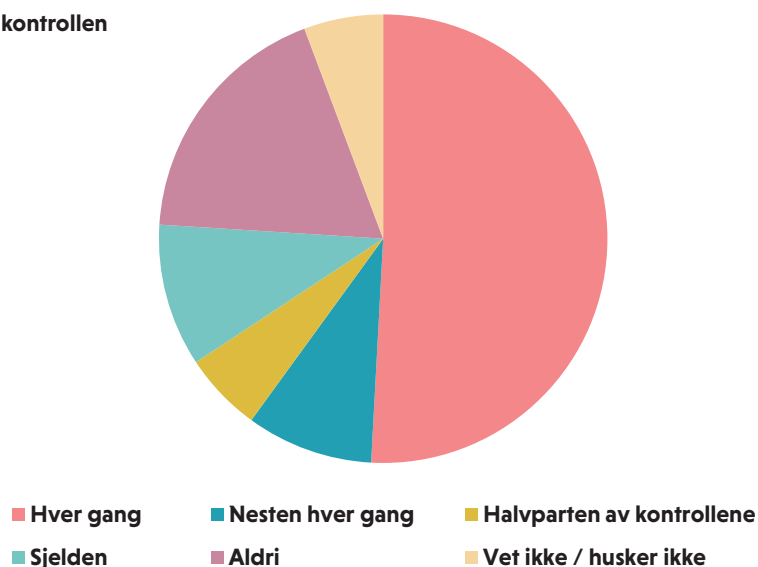


Kjønnsperspektivet er også av interesse for vår undersøkelse. Av alle respondentene er under halvparten (44 %) menn. Sammenligner vi denne andelen med kjønnsfordelingen blant dem som faktisk har opplevd å bli stoppet av politiet, utgjør menn 69 % av dem som har blitt stoppet (figur 6).

Figur 6: Kjønn



Figur 7: Begrunnelse for kontrollen



9.2.2 Mottatt forklaring på kontroll

Respondentene ble spurt om politiet forklarte hvorfor de ble stoppet. Figur 7 viser hvor ofte respondentene fikk en begrunnelse for kontrollen. 51% svarer at de fikk en forklaring hver gang/den gangen de ble stoppet. 9% av de spurte svarer at de fikk en forklaring nesten hver gang. 6% av de spurte fikk en forklaring i halvparten av kontrollene. I underkant av 30% oppgir at de sjeldent eller aldri fikk en forklaring.

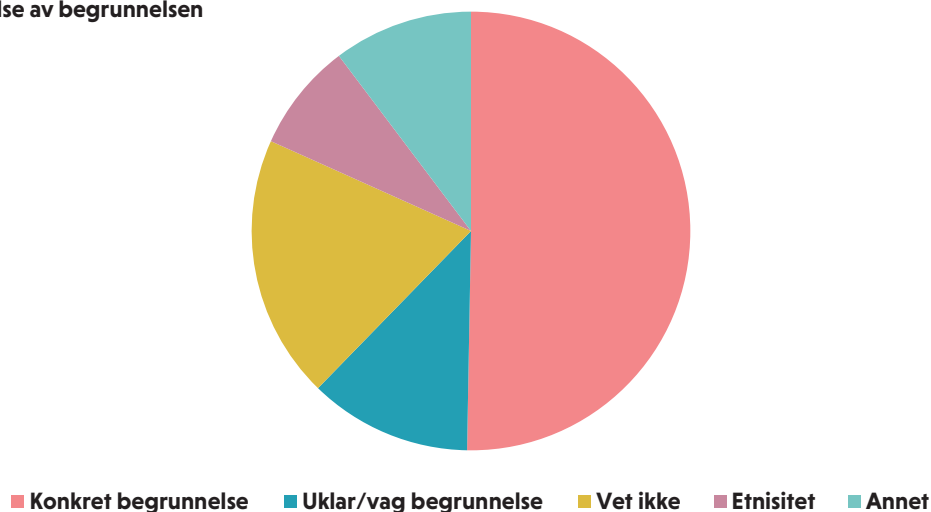
De som oppgir at de fikk en forklaring, fikk videre spørsmål om politiet uoppfordret forklarte årsaken til kontrollen, om personen spurte selv, eller om andre personen var sammen med ba politiet om en begrunnelse. 69 respondenter (39%) forteller at politiet uoppfordret ga dem en forklaring, 56 respondenter måtte etterspørre en forklaring selv, 16 respondenter oppgir at en de var sammen med, spurte politiet om begrunnelse, og 34 respondenter husker ikke.

9.2.3 Egne refleksjoner om hvorfor de ble stoppet

Respondentene fikk videre mulighet til å utdype hvorfor de tror de ble stoppet. Vi stilte dette spørsmålet for å undersøke om ungdommene hadde forstått begrunnelsen de fikk, og gi dem mulighet til å komme med egne refleksjoner omkring hvorfor de ble kontrollert av politiet (figur 8). Av 175 svar har ombudet kategorisert 88 som «konkrete begrunnelser». Det vil si at respondenten viser til en konkret hendelse eller oppførsel, og har tilsynelatende forstått begrunnelsen fra politiet.

Videre har vi kategorisert 24 av svarene som «uklare eller vage». Det vil si at respondenten har mottatt en begrunnelse for kontrollen, men at det er uklart om personen faktisk har forstått begrunnelsen fra politiet. Eksempler på dette er at informanter som oppgir å ha blitt stoppet på grunn av «mistenkelig oppførsel» eller «fordi jeg og kompisen ikke passet inn i nabolaget». Også tilfeller der det er uklart om kontrollen er en uformell samtale eller ikke, faller inn under denne kategorien. For eksempel: «De lurte på hva vi drev med, og ville ha en samtale», eller: «De kjedet seg, og ville ha noen å snakke med».

Figur 8: Forståelse av begrunnelsen



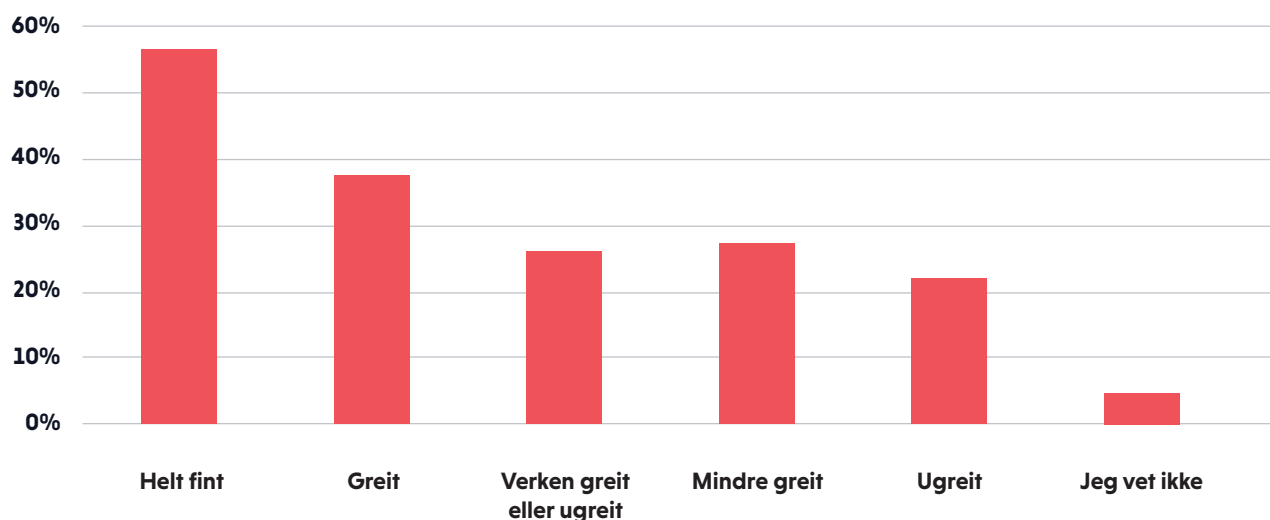
Til sist svarer 34 av respondentene at de ikke vet hvorfor de ble stoppet av politiet, selv etter å ha fått en begrunnelse. Ombudet har kategorisert 17 svar som «annet». Disse svarene er ufullstendige, vanskelige å tolke, eller skyldes at respondenten ikke husker bakgrunnen for kontrollen. De resterende 12 respondentene oppgir at de mistenker politiet for å ha stoppet dem på grunn av deres hudfarge eller etnisitet. To illustrerende eksempler på slike svar er: «Jeg regner med at det har skjedd noe i området jeg er i der de mistenker ungdommer, og siden jeg er en minoritet.» og «Fordi jeg var med broren min som er svart, 25 år og kjører en bil til 2 mill.» Dette kan bety at 12 av respondentene i spørreundersøkelsen mener de er utsatt for etnisk profilering. Det vil i så fall utgjøre nesten 7% av respondentene som har opplevd å bli stoppet av politiet. Og videre utgjør det 20% av andelen etniske minoriteter som har opplevd politikontroll det siste året.

9.2.4 Opplevelsen av siste kontroll

Respondentene ble bedt om å vurdere hvordan den siste kontrollen ble gjennomført av politiet. Over halvparten hadde positive opplevelser under den siste kontrollen: 56 respondenter opplevde gjennomføring av kontrollen som «helt fint» og 38 svarte «grei». Av disse to gruppene som hadde en positiv opplevelse i møte med politiet er respondentene med etnisk minoritetsbakgrunn i mindretall (herunder 94 respondenter hvorav 22 respondenter har minoritetsbakgrunn).

Respondentene som hadde en negativ opplevelse i møte med politiet, er etniske minoriteter overrepresentert. Vi viser til at 28 respondenter betegner gjennomføringen som «mindre grei» og 22 svarte at måten kontrollen skjedde på var «ugrei». Litt over halvparten av de som hadde et negativt møte har etnisk minoritetsbakgrunn (26 respondenter).

Figur 9: Gjennomføring av kontrollen



9.2.5 Klaging

Vi spurte respondentene om de klaget på kontrollen til politiet. 43 oppgir å ha klaget muntlig under selve kontrollen. 132 har aldri klaget. Ingen respondenter svarer at de har klaget skriftlig til politiet.

9.2.6 Det ombudet merker seg spesielt

Ombudet vil fremheve at respondenter med minoritetsbakgrunn er noe overrepresentert i gruppen som har opplevd politikontroller. Overrepresentasjonen for denne gruppen øker, både for dem som har opplevd mange politikontroller i løpet av det siste året, og for gruppen som også tidligere har erfaring med kontroller.

Respondentene med minoritetsbakgrunn skiller seg også ut når det gjelder opplevelsen av den siste kontrollen. Etniske minoriteter utgjør halvparten av dem som svarte at de opplevde den siste kontrollen som negativ.

DEL 3

Ombudets vurderinger

OMBUDETS VURDERINGER

Ombudets vurderinger tar utgangspunkt i enkeltmenneskets rettigheter forankret i Norges menneskerettsforpliktelser og Grunnloven, som innebærer at politiet ikke har anledning til vilkårlig maktbruk eller til å diskriminere i sitt arbeid. Grunnleggende spørsmål er derfor om politiloven er utformet på en måte som samsvarer med menneskerettslige krav, og om politiet i sin praksis sikrer maktbruk i tråd med lovhjemlene.

CERD-komiteen anbefaler at medlemsstatene kartlegger hvilke av maktthåndhevernes lovhjemler som kan virke diskriminerende.⁸³ I lys av informantenes opplevelser og vår egen analyse mener ombudet det er grunn til å drøfte fire problemstillinger knyttet til politiets rettslige hjemler og politiets praksis.

I dette kapittelet vurderer ombudet:

1. Hvordan forhindrer politiet at informantenes synlige etniske markører påvirker politiets vurderinger ved utøvelse av makt?
2. Hva er konsekvensen av politiets manglende begrunnelsesplikt, sett fra den kontrollertes ståsted?
3. Er visitasjonshjemmelen i politiloven § 7 a egnet til å sikre privatlivets fred, og gir den tilstrekkelig vern mot diskriminering?
4. Er «frivillig» eller samtykkebaserte visitasjoner et inngrep i retten til privatliv?

Problemstilling 1: **Hvordan forhindrer politiet at synlige etniske markører påvirker politiets vurderinger ved utøvelse av makt?**

Ombudets anbefalinger

Ombudet kan ikke utelukke at politiet forskjellsbehandler persongrupper i kontrollsituasjoner. Vi anbefaler at det iverksettes tiltak for å avdekke og avverge eventuell forskjellsbehandling.

Disse anbefalingene er i tråd med flere av CERD-komiteens egne anbefalinger knyttet til lovgivning og politiske midler,⁸⁴ opplæring og kursing,⁸⁵ og disaggregerte data.⁸⁶ Ombudet anbefaler:

1. at Politidirektoratet utvikler en standard kontrollmekanisme til politidistriktene som er egnet til å avdekke og forhindre diskriminerende praksis i de situasjoner der politiet bruker maktmidler. Ombudet anbefaler at funnene fra en slik internkontroll munner ut i konkrete forbedringstiltak for det enkelte politidistriktet, brukes til internopplæring i politiet og at resultatene publiseres. Politiet bør føre statistikk over bakgrunnen for kontroller, aktuell hjemmel, område der kontrollen fant sted og om det ble gjort funn (beslag eller lignende). Kontrollmekanismen bør ikke avgrenses til møter mellom politiet og spesifikke persongrupper. Dersom en kvitteringsordning er utformet på en

⁸³ CERD, «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/GC/36), avsnitt 38.

⁸⁴ Ibid., avsnitt 38–39.

⁸⁵ Ibid., avsnitt 42–43.

⁸⁶ Ibid., avsnitt 50. Disaggregerte data er data som er brutt ned på undergrupper etter karakteristikk som antatt etnisitet, kjønn mv.

hensiktsmessig måte, kan den være egnet til å føre kontroll over politiets praksis.

Videre anbefaler ombudet at Justisdepartementet, i samarbeid med Datatilsynet, utreder muligheten for å føre statistikk over politiets oppfatning⁸⁷ av den kontrollertes etnisitet.⁸⁸

2. at det gode samarbeidet om forbedring av klageordningen fortsetter mellom Oslo politidistrikt og Politidirektoratet og utvides til andre politidistrikt. Arbeidet bør kartlegge hvorfor klageordningen brukes i så liten grad av publikum, og igangsette tiltak for å senke terskelen for å sende inn skriftlige klager. Det bør også informeres om hvorvidt erstatnings- og oppreisningsadgangen kan søkes. Tilsvarende anbefalinger gjelder også for anmeldelser til Spesialenheten.

3. at Justisdepartementet og eventuelt politihøgskolene igangsetter forskning som får frem aktuelle problemstillinger knyttet til §§ 7 og 8 i politiloven. Forskningen bør få frem politiets vurderinger og sammenholde disse med opplevelsene til dem som stoppes. Det er relevant å se på opplevelser fra både minoriteter og befolkningen for øvrig.

Problemstillingen

Ombudets første problemstilling bygger på empirien som fremlegges i denne rapporten, der informantene i intervjuene og spørreundersøkelsen opplever seg profilert av politiet på grunn av hudfarge.

Etter dagens regelverk er det i teorien ikke rom for diskriminerende praksis i politiet. At lovverket forbyr en diskriminerende praksis, er imidlertid ikke tilstrekkelig for å unngå diskriminering. Ombudet vurderer derfor om politiet har tilstrekkelige kontrollmekanismer for å fange opp eventuell usaklig forskjellsbehandling i egen praksis.

⁸⁷ Politidistriktene har praksis på å fylle ut skjema om innbraktes *signalement* ved arrest. Dette innebærer at politiet blant annet registrerer den arrestertes hudfarge, øyefarge, hårtype, høyde, etnisitet o.l.

⁸⁸ I den forbindelse vises det til Norges institusjon for menneskerettigheters gjennomgang av de menneskerettslige rammene for innsamling av samisk statistikk i rapporten *En menneskerettsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge* (2020). Ombudet mener at rapporten inneholder punkter som har overføringsverdi for føring av statistikk også for andre minoriteter, blant annet sikkerhetstiltak som må være på plass for å beskytte sensitive data og forhindre misbruk.

Empiri: Stoppet på grunn av hudfarge

Informantene i de kvalitative samtaler opplever at synlig etnisitet, sammenholdt med andre faktorer, kan øke sannsynligheten for å komme i politiets søkelys. De forteller om å bli overkontrollert og mistenkliggjort av politiet på grunn av sin hudfarge. Respondentene med minoritetsbakgrunn i den kvantitative spørreundersøkelsen svarer også i høyere grad at de har opplevd politikontroller enn hva gruppens størrelse i undersøkelsen skulle tilsi. De rapporterer også om flere kontroller det siste året sammenlignet med respondentene uten minoritetsbakgrunn. Enkelte av dem som har opplevd politikontroller, mener seg stoppet i kontroll på grunn av sin hudfarge.⁸⁹

Ombudets empiri i lys av statistikk og forskning

Vår empiri sammenfaller i stor grad med forskning på hvordan minoritetsungdom i Norden opplever møter med politiet. Respondentene i den nordiske forskningen trekker frem klesplagg, at man omgås i grupper, etnisitet, boligområdet og kjønn som markører som gjør at man blir mer utsatt for politistopp enn andre grupper.⁹⁰ Tidligere statsminister Erna Solberg har erkjent at etnisk profilering i politiet skjer. Også politidirektør Benedicte Bjørnland har uttalt at rasisme forekommer i etaten, men at etaten har nulltoleranse for dette.⁹¹

Brorparten av den registrerte kriminaliteten i Norge begås av majoritetsbefolkningen. Innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn er likevel overrepresentert innenfor visse typer kriminalitet.⁹² På gruppenivå er overrepresentasjonen høyere for personer med landbakgrunn fra Afrika og Asia.⁹³ Denne overrepresentasjonen kan i noen grad forklares med at menn er overrepresentert i innvandrerbefolkningen, og at

⁸⁹ Også kjønn virker å gjøre seg gjeldende, i kombinasjon med etnisitet. I de kvalitative samtaler rapporterte langt færre kvinner enn menn om profilering. Selv om flere kvinner deltok i spørreundersøkelsen, var det flere menn som hadde erfaring med politikontroller. Flesteparten av dem vi snakket med, var innenfor et visst aldersspenn. Det er derfor vanskelig å si hvorvidt alder spiller en rolle, utover at flere informanter i intervjuene fortalte at de havnet i politiets søkelys etter en viss alder.

⁹⁰ Se perspektiver presentert i Randi Solhjell, Elsa Saarikkopmäki, Mie Birk Haller, David Wästerfors og Trosten Kolind, «'We are seen as a threat': Police stops of young ethnic minorities in the Nordic Countries», *Critical Criminology*, vol. 27 s. 347–361 (2019).

⁹¹ Dagbladet «Erna: – Etnisk profilering skjer i norsk politi», 9. juni 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/nyheter/erna---etnisk-profilering-skjer-i-norsk-politi/72546024>.

⁹² NOU 2020: 16 *Levekår i storbyer: Gode lokalsamfunn for alle*, s. 111.

⁹³ Ibid.

unge menn begår kriminalitet oftere enn kvinner. I tillegg viser flere studier en sammenheng mellom sosio-økonomisk situasjon og sosiale forhold og kriminalitet. Selv om det tas høyde for levekårsutfordringer, er personer med bakgrunn fra de ovennevnte regionene overrepresentert i forhold til den øvrige befolkningen.

Årsakene til overrepresentasjonen er ukjent. Registrert kriminalitet gir heller ikke den totale oversikten over kriminaliteten som begås i Norge, men kun over lovbruddene som er meldt inn til politiet, eller som politiet selv avdekker. Flere har etterlyst forskning som systematisk ser på hvordan rettsvesenet møter minoritetspersoner, for å se om dette kan forklare årsaken til overrepresentasjonen.⁹⁴

I en feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og norsk politi fra 2007, pekte empirien i den retning at politiet anvender etniske stereotypier i sitt arbeid.⁹⁵ Sollund konkluderte med at politiets terskel for å stoppe bestemte grupper er for lav, og at en av årsakene til at man stoppes, er stereotypisering.⁹⁶

Informantene fra ombudets intervjuer oppholder seg – i form av å gå på skole, bosted eller arbeidsplass – i stor grad i områder med en opphoping av levekårsproblemer. Politibetjenter som jobber i slike områder, vil møte på en overrepresentasjon av enkelte grupper i kriminaliteten som oppdages. Hvorvidt dette kan føre til det Sollund kaller «slitasje»⁹⁷ eller medfører risiko for usaklig forskjellsbehandling mellom persongrupper, er etter vår vurdering et betimelig spørsmål å stille.

Kunnskap om politiets praksis

Det er kun politiet som kan ha oversikt over praksis knyttet til kontrollsituasjoner i henhold til de aktuelle bestemmelsene i politiloven. I august 2022 henvendte ombudet seg til Oslo politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt med spørsmål om hvilke tiltak politidistriktene bruker i arbeidet mot etnisk profilering.

I midten av juli 2022 hadde ombudet ikke mottatt svar på henvendelsen fra Sør-Øst politidistrikt.

I sitt svar viste Oslo politidistrikt til tiltakene i «Handlingsplan mangfold».⁹⁸ Hovedmålsetningen med handlingsplanen er at innbyggere skal være trygge på at de behandles likeverdig av politiet, og handlingsplanen inneholder fire tiltak knyttet til politikkontroller:

- I 2022 ble det nedfelt en arbeidsgruppe, bestående av Oslo politidistrikt, Oslo kommune og minoritetsorganisasjoner, som skal lage en kunnskapsbasert oversikt over problemer ved dagens kontrollpraksis og foreslå tiltak for utbedring.⁹⁹
- Politiet reviderer retningslinjene for utlendingskontroll med fokus på det juridiske aspektet.¹⁰⁰ Dette tiltaket gjelder retningslinjer for arbeidet med måltallsoppnåelse ved uttransportering og faller utenfor tematikken i denne rapporten.
- I 2023 skal politiet lage retningslinjer for hvordan innhente informasjon på en måte som ikke gir kontraproduktive effekter for deres tillitsbygging og forebygging av kriminalitet.¹⁰¹
- Politiet reviderer retningslinjene for kontroll, med fokus på det juridiske aspektet. Slik ombudet tolker Oslo politidistrikt, gjelder dette tiltaket politiets adgang til å be om legitimasjon.¹⁰²

Utover tiltak som gjelder for politikontroller, er også tiltak knyttet til undervisning,¹⁰³ intern kompetanseheving på mangfold,¹⁰⁴ mangfold i lederutvikling,¹⁰⁵ anvendt mangfoldskompetanse¹⁰⁶ og trening¹⁰⁷ relevante for politiets kontrollpraksis. Oslo politidistrikt har også et tiltak på klagesaksoppfølging,¹⁰⁸ som går ut på å utarbeide retningslinjer for oppfølging av klagesaker med påstand om diskriminering. I samarbeid med Politidirektoratet jobber politidistriktet med å synliggjøre klageordningen bedre og forenkle tilgjengeligheten for den som ønsker å klage. Læringspunktene fra klagesakene skal også brukes i Oslo politidistrikts organisasjonslæring.

⁹⁴ Se f.eks. Synøve N. Andersen, Bjart Holtmark og Sigmund B. Mohn, *Kriminalitet blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre: En analyse av registerdata for perioden 1992–2015*, Rapport 2017/36, Statistisk sentralbyrå, s. 23.

⁹⁵ Ragnild Sollund, *Tatt for en annen: En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Gyldendal Akademisk (2007), s. 231.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid., se kapittel 9 «Politiets holdninger til etniske minoriteter» s. 170–186.

⁹⁸ Handlingsplanen gjelder for Oslo politidistrikt 2022–2027, vedtatt 24.06.2022.

⁹⁹ Tiltak 14.

¹⁰⁰ Tiltak 15.

¹⁰¹ Tiltak 16.

¹⁰² Tiltak 17.

¹⁰³ Se tiltak 4.

¹⁰⁴ Se tiltak 23.

¹⁰⁵ Se tiltak 24.

¹⁰⁶ Se tiltak 26.

¹⁰⁷ Se tiltak 5.

¹⁰⁸ Se tiltak 6.

Menneskerettighetsstandarden etter ICERD

I henhold til ICERD artikkel 2 første ledd om å avskaffe alle former for diskriminering skal norske myndigheter straks og med alle egnede midler avskaffe diskriminering i alle dens former. Denne forpliktelsen innebærer blant annet at offentlige myndigheter og offentlige institusjoner, som politiet, tar effektive skritt for å granske om deres virksomhet fører til eller opprettholder diskriminering.¹⁰⁹ Etnisk profilering fremmer og opprettholder fordommer og stereotypier, og er i strid med konvensjonens formål. Politiet må derfor foreta effektive skritt for å granske om deres praksis er i tråd med Norges konvensjonsforpliktelser.

I sin generelle anbefaling om etnisk profilering har CERD-komiteen uttalt at bestemmelsen forplikter staten til å gjennomgå politikk, lover og forskrifter med formål om at etnisk profilering ikke skal finne sted. I vurderingen av hva slike forpliktelser innebærer konkret, har komiteen sett på en rekke tiltak som myndigheter, rettshåndheverende instanser og sivilt samfunn har gjennomført for å få bukt med etnisk profilering. Denne praksisen har dannet grunnlaget for komiteens anbefalinger, der de blant annet anbefaler at politiet (og eksterne aktører) utvikler kontrollmekanismer som overvåker politiets praksis.¹¹⁰

Politiets eksisterende kontrollmekanismer

I Oslo politidistrikts «Handlingsplan mangfold» beskrives flere tiltak som har betydning for hvordan politiet anvender sine maktmidler i møter med minoritetsgrupper. Mange av tiltakene samsvarer med anbefalingene som drøftes i CERD-komiteens generelle anbefaling om etnisk profilering.

Ut fra det ombudet kan se, inneholder ikke handlingsplanen tiltak som overvåker politiets kontroller.¹¹¹ Klagesaksoppfølgingen fremstår som det mest relevante tiltaket til å overvåke politikontroller.

Personer som mener at politiet har opptrådt krittikverdigg, kan sende en skriftlig klage til det aktuelle politidistriktet. Empirien fra de kvalitative samtalene og undersøkelsen viser at svært få av dem som mener seg overkontrollert eller stoppet på grunn av hudfarge, klager skriftlig til politiet. Politiets egen statistikk over

innkomne og behandlede klager fra 2021 og 2020, viser relativt lave antall klager med påstand om diskriminering, og at politiet legger til grunn at det foreligger mørketall.¹¹² Man har også adgang til å anmelde et straffbart forhold til Spesialenheten. De siste to årene har antall mottatte anmeldelser ligget på henholdsvis over 1000 og 1200.¹¹³ Tallene dekker anmeldelser fra hele Norge, mot politibetjenter, men også andre type tjenestemenn (eksempelvis politijurister, arrestforvarer mfl.).

Personer som utsettes for kontroll eller visitasjon uten lovhjemmel har i teorien anledning til å forfølge saken i domstolene. Slike prosesser er tid- og kostnadskrevende. Gjentatte ulovlige kontroller og visitasjoner kan oppleves frustrerende, men en domstol må likevel behandle hvert enkelttilfelle av kontroll. Enkelttilfeller vil lett vurderes som en relativt liten eller ingen krenkelse. Det vil uansett by på store utfordringer for borgeren som er rammet av ulovlige kontroller, å bevise for retten at politiet har gått utenfor sine hjemler eller har diskriminert i sin håndheving av loven.¹¹⁴

¹⁰⁹ ICERD artikkel 1 bokstav c.

¹¹⁰ CERD, «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/GC/36), avsnitt 39.

¹¹¹ Også Politidirektoratets plan «Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)» inneholder flere tiltak som er relevante for politikontroller, men ingen av disse gjelder hvordan overvåke politiets kontrollpraksis.

¹¹² Politidirektoratet, «Klager på politiet i 2021», s. 16–17, tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/klager/klager-pa-politiet-2021.pdf>; Politidirektoratet «Klager på politiet i 2020», s. 22–23, tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/globalassets/dokumenter/pod/rapporter/klager-pa-politiet-2020.pdf>.

¹¹³ Se Spesialenhetens rapporter fra 2021 og 2020 tilgjengelig fra: <https://www.spesialenheten.no/arsrapporter/>.

¹¹⁴ Ett av få eksempler på dommer om konsekvensene av politiets uriktige maktbruk er Borgarting lagmannsrett 2014 s. 119963 om vold mot offentlig tjenestekvinne i forbindelse med ransaking av tiltalte. Lagmannsretten fant det bevist at tiltalte med forsett slo fornærmede i ansiktet. Det fikk ikke avgjørende betydning at pågripelsen bygde på et uriktig grunnlag og politiets maktbruk dermed var uhjemlet. Straffefrihet ved voldshandlinger mot offentlige tjenestepersoner, forutsetter iht. Høyesteretts praksis at tjenestehandlingen var et «klart overgrep», jf. Rt. 2007 s. 940 avsnitt 23. Dette illustrerer hvor svakt en borger står overfor samfunnets maktmonopol selv når denne går utover sine grenser.

Ombudets vurdering

Ombudet er positive til at klageordningen eksisterer, og anser dette som ett av flere tiltak for å oppfylle CERDs aktivitetsplikt. Men politiet erkjenner selv at antallet skriftlige klager er lavt, sett i lys av alle politiets møter med befolkningen.¹¹⁵ Ombudet anbefaler at også andre politidistrikter følger arbeidet til Oslo politidistrikt, og undersøker nærmere hvordan de kan senke terskelen for å klage. En effektiv klageordning vil kunne bedre relasjonen mellom politiet og publikum. Flere formelle klager med påstand om etnisk profilering vil også kunne skape økt bevisstgjøring i politiet internt, og kunne brukes i opplæringsmaterie-ll for både nye og erfarne politibetjenter.

Ombudet har i dialog med politiet vist til at en av årsakene til at det er relativt få klager, kan være at informasjon om klageprosessen ikke er tilgjengelig på flere språk utover norsk og engelsk. I tillegg til å gi informasjonen på flere språk er vår vurdering at informasjonen bør formidles på en mer lettfattelig måte, gjerne ved å vise til eksempelsaker.

Formelle klager alene vil ikke kunne gi et representativt bilde av praksis, og det må flere tiltak på plass for å få oversikt over politiets anvendelse av de aktuelle bestemmelsene i politiloven. Det er vår vurdering at politiet må etablere en systemisk kontrollmekanisme for å avverge og forhindre etnisk profilering. Stortinget har bedt regjeringen gjennomføre en pilotordning i Oslo (også omtalt som en «kvitteringsordning»), som skal igangsettes i desember 2022. Den som blir stoppet, kan motta en dokumentasjon på utført kontroll. Ordningen kan være egnet til å føre internkontroll, forutsatt at det er utformet på en hensiktsmessig måte.

Ved å skaffe oversikt over egen kontrollpraksis mener ombudet at politiet i større grad vil overholde sin aktivitetsplikt etter CERD og svare kunnskapsbasert på spørsmål og kritikk knyttet til politikontroller.¹¹⁶

Problemstilling 2: Hva er konsekvensen av politiets manglende begrunnelsesplikt, sett fra den kontrollertes ståsted?

Ombudets anbefaling:

1. Justisdepartementet utreder forslaget om en lovfestet begrunnelsesplikt for politiet i forbindelse med kontroller og visitasjoner. Ombudet mener at den omtalte kvitteringsordningen kan bidra til en praksis hvor kontrollene begrunnes bedre. Erfaringene fra prosjektet bør inngå i departementets utredning.

Problemstillingen

Denne problemstillingen har nær sammenheng med den første problemstillingen ombudet tar opp. Mens problemstillingen over dreier seg om politiets manglende oversikt hvem som kontrolleres, vil vi nå innta den kontrollertes perspektiv. Ombudets resonnement bygger på er at god informasjon om politiets maktbruk er avgjørende for et godt møte med publikum.

Politiloven tilhører juridisk sett forvaltningsrettens område. I forvaltningsloven stilles det i utgangspunktet strenge krav til at enkeltvedtak skal fattes skriftlig, og at disse skal *begrunnes*.¹¹⁷

Reglene i forvaltningsloven er tidvis lite hensiktsmessige i politiets virksomhet, noe kravet til skriftlig forhåndsvarsling illustrerer godt. Her treffes det løpende beslutninger som må iverksettes umiddelbart for å ha effekt. Forvaltningens generelle plikt til skriftlig begrunnelse er en av flere rettsikkerhetsmekanismer som er unntatt ved politiets påbud om å opprettholde ro og orden.¹¹⁸ Det er heller ingen mulighet til å påklage slike enkeltvedtak.

I lys av vår empiri har ombudet sett nærmere på mulige konsekvenser av den manglende

¹¹⁵ Politidirektoratet, «Klager på politiet i 2021», se «Sammendrag» s. 3., tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/klager/klager-pa-politiet-2021.pdf>.

¹¹⁶ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *ECRI rapport om Norge (femte overvåkingssyklus)*, 10. desember 2014, avsnitt 77–79.

¹¹⁷ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), §§ 23 og 24.

¹¹⁸ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1456 til forvaltningsloven (forvaltningsforskriften) § 21 bokstav b). Imidlertid er det kun tilfellet «ro og orden» som nevnes her, ikke de to andre alternative grunnene for anholdelse etter politiloven § 7, herunder: «for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet», eller «for å avverge eller stanse lovbrudd». Det kan virke uklart hva som er politiets plikter i disse to sistnevnte tilfellene.

begrunnelsesplikten ved bruk av maktmidler med hjemmel i politiloven.¹¹⁹

Empiri: Mottar våre informanter og respondenter en begrunnelse fra politiet?

I de kvalitative samtalene forteller informantene at politiet sjelden gir en begrunnelse på eget initiativ. Dersom informantene ber om begrunnelse, gir politiet en vag eller intetsigende forklaring, etter informantenes syn. Flere av dem som opplever å bli stoppet ofte, har derfor sluttet å be om begrunnelse.

I den kvantitative undersøkelsen svarer over halvparten (av de 11 % som opplevde å bli stoppet det siste året) at de fikk en forklaring *hver gang* de ble stoppet av politiet. En andel på 30 % oppga at de *sjeldent* eller *aldri* fikk en forklaring. På spørsmålet om hvem som tok initiativ til begrunnelsen, svarer 32 % at respondentene måtte be om en begrunnelse selv.

Tilbake til de kvalitative samtalene forteller enkelte informanter at de kvier seg for å spørre om begrunnelse for å unngå å eskalere situasjonen. Spesielt interessant er opplevelsen til «Christian», som opplever at politibetjenten blir aggressiv når han spør om begrunnelse.

Videre forteller også informantene om vage kontroller. De innledes som en uformell samtale og skir etter hvert over i en kontroll. En av våre mannlige informanter beskriver at politibetjenter kan sette seg ned med dem for å ta en prat, og deretter ender det med en kontroll.¹²⁰ Informanten «Daniel» i 30-årene betegner slike kontroller som «fiscing», og forteller at slike opplevelser samlet blir en belastning.

Ombudet tolker ut fra fortellingene til informantene, særlig de yngre intervjuobjektene, at det er for høy terskel for å unndra seg kontakt med politiet når de gjør et forsøk på uformelle samtaler. Flere av informantene forteller at de begynte å oppleve politikkontroller tidlig i tenårene. Noen av informantene var under 18 da de stilte til intervju. Sett hen til informantenes alder og modenhet, er det uvisst om de er klar over deres rett til å avslutte en uformell samtale med politiet.

Politiets praksis – begrunnelse for kontroll

Selv om politiet ikke har en rettslig begrunnelsesplikt, er ombudet kjent med at Oslo politidistrikts ledelse og ansatte i operativ tjeneste er bevisst på den positive effekten av begrunnelser. Dette er også noe av fokus under Oslo politidistrikts kurs «Rettferdig politi», som i år er gjort obligatorisk for alle politidistrikt.¹²¹

Det følger dessuten av PODs handlingsplan for 2022 til 2025, at POD skal «formidle og forklare grunnlaget for [person]kontrollen» for å «forebygge at kontroll oppleves som urettmessig eller diskriminerende».¹²²

Ombudets vurdering

Ombudet mener det kan være en sammenheng mellom politiets manglende begrunnelsesplikt og den opplevelsen informantene har beskrevet som «fiscing», altså at politiet innleder en såkalt «uformell» samtale som ender med visitasjon. Det vil kunne bety at hjemmel for visitasjon e.l. oppstår underveis i samtalen.

Kombinasjonen av manglende begrunnelse og at personer som utsettes for kontroll vegrer seg for å spørre om begrunnelse i frykt for å eskalere situasjonen, er høyst problematisk. Når den som stoppes, ikke vet om hen har plikt til å la seg kontrollere eller hva som er hjemmelen for kontroll, vil det være utfordrende å ivareta egne rettigheter. Et opplyst møte med politiet er avgjørende for rettssikkerheten til den som kontrolleres. Manglende begrunnelse på glidende overganger fra samtale til bruk av makt kan trolig bidra til kontrollslitasje og redusert tillit til politiets arbeid. Det igjen vil føre til at utsatte grupper trekker seg bort fra politiet.

Som vår analyse demonstrerer, kan regelverket med fordel styrkes ved å gi personer som utsettes for kontroll, en lovfestet rett til begrunnelse ved politiets bruk av makt. Den omtalte kvitteringsordningen som Oslo politidistrikt nå skal prøve ut, forutsetter at den som kontrolleres, mottar skriftlig dokumentasjon på kontrollen. Ombudet mener at ordningen kan bidra til en praksis hvor kontrollene begrunnes bedre, og dessuten ha en oppdragende effekt på operativt politi. Erfaringer fra prosjektet bør inngå i departementets utredning.

¹¹⁹ Politiet er forpliktet til å føre en vaktjournal, jf. politiinstruksen

§ 7-1. Dette skal gjøres løpende til alle døgnets timer og ta for seg alle vesentlige forhold ved polititjenesten. Vaktjournalen føres elektronisk av politibetjentene eller med bistand fra operasjonssentralen i programmet «PO». Kontroller skal også journalføres. Noen begrunnelse vil ikke nødvendigvis nedtegnes, selv om kontrollen skal noteres.

¹²⁰ Se sitat under overskriften «Samtale eller kontroll».

¹²¹ Politidirektoratet, «Mangfold, dialog og tillit: Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)», tiltak 17.

¹²² Ibid., tiltak 21.

Problemstilling 3: Er visitasjonshjemmelen i politiloven § 7 a egnet til å sikre privatlivets fred, og gir den tilstrekkelig vern mot diskriminering?

Ombudets anbefalinger:

1. Politidirektoratet (subsidiært Riksadvokaten) utvikler en felles tolkning av bestemmelsen i politiloven § 7 a.¹²³ Massevisitasjonene må avgrenses i sted og tid for å sikre forutsigbarhet for borgerne og hindre vilkårlige stopp.
2. Politidirektoratet (subsidiært Riksadvokaten) utvikler retningslinjer for hvem som skal velges ut til kontroll ved massevisitasjoner etter politiloven § 7 a.¹²⁴ Utvelgelsen må skje etter individualisert mistanke basert på rimelige og objektive grunner for å unngå diskriminerende praksis.
3. Politidistriktene publiserer jevnlig rapporter om tid og sted for slike visitasjoner etter at aksjonen er avsluttet. Eventuelle funn bør også inkluderes i rapporten.¹²⁵ Slike rapporter kan danne grunnlag for videre forskning på feltet.
4. Justisdepartementet i samarbeid med Politidirektoratet evaluerer politidistriktenes praktisering av politiloven § 7 a, og om bestemmelsen er et egnet verktøy for å motvirke voldskriminalitet, og vurderer behovet for lovendring.

Problemstillingen

Ombudets tredje funn gjelder visitasjonshjemmelen i politiloven § 7 a, og er løsrevet fra de kvalitative samtalene og den kvantitative undersøkelsen. Ved innføringen av lovbestemmelsen la departementet til grunn at § 7 a i sin helhet er i overenstemmelse med den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) art. 8 om retten til privatliv.¹²⁶ Ombudet mener at bestemmelsen likevel er problematisk. Vår analyse tar utgangspunkt i menneskerettighetsstandarden etter EMK art. 8 og art. 14.

Menneskerettighetsstandarden etter EMK art. 8

Som nevnt over, må retten til privatliv respekteres av politiet når visitasjon foretas.¹²⁷ Visitasjon er inngrep i privatlivets fred, og spørsmålet er derfor om politiets inngrepshjemler tilfredsstiller EMKs kriterier for å gjøre inngrep i retten til privatliv. Slike inngrep må være i samsvar med «loven», og et unntak må være «nødvendig» i et demokratisk samfunn, og formålet med inngrepet må være tilstrekkelig legitimt.

Det førstnevnte lovkravet innebærer at inngrepshjemmelen må være tilstrekkelig tilgjengelig, klar og presis.¹²⁸ Nettopp dette tok Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) stilling til i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia*.¹²⁹ Saken dreide seg om visitasjon av en person og en journalist på vei til en demonstrasjon. Begge ble visitert av politiet med hjemmel i nasjonal terrorlovgivning.

Domstolen tok stilling til om den nasjonale hjemmelen tilfredsstilte EMKs lovkrav. I dommen trekkes det frem at den nasjonale hjemmelen ikke sørget for tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier ved å begrense anvendelse av hjemmelen til et spesifikt sted og angitt tid.¹³⁰ Se dommens avsnitt 81:

«The authorisation must be limited in time to 28 days, but it is renewable. It cannot extend beyond the boundary of the police force area and may be limited geographically within that boundary. However, many police force areas in the United Kingdom cover extensive regions with a concentrated populations. The Metropolitan Police Force Area, where the applicants were stopped and searched, extends to all of Greater London. The failure of the temporal and geographical restrictions provided by Parliament to act as any real check on the issuing of authorisations by the executive are demonstrated by the fact that an authorisation for the Metropolitan Police District has been continuously renewed in a 'rolling programme' since the powers were first granted».

¹²³ Ombudet mener at dette vil være i tråd med CERD's anbefaling.

Se CERD, «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/GC/36), avsnitt 38.

¹²⁴ Ibid., avsnitt 39.

¹²⁵ Ibid., avsnitt 50.

¹²⁶ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), s. 18.

¹²⁷ Se over i kapittelet «Rettslig rammeverk» om EMK art. 8 og retten til privatliv.

¹²⁸ Lovkravet innebærer at inngrepshjemmelen må være tilstrekkelig tilgjengelig, klar og presis, jf. *Silver med flere mot Storbritannia* av 25. mars 1983, klagesak 5947/72, og *Sunday Times mot Storbritannia* av 26. april 1979, klagesak 6538/74.

¹²⁹ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* av 12. januar 2010, klagesak 4158/05.

¹³⁰ Ibid., avsnitt 34 og 81.

Ombudets vurdering: Er § 7 a tilstrekkelig klar og presis med hensyn til begrensninger til sted og tid?

Den norske hjemmelen har likhetstrekk med den britiske, men legger i større grad opp til å begrense slike visitasjoner i tid og sted. Etter ombudets vurdering vil overensstemmelsen med EMK bero på hyppigheten av anvendelsen og i hvilken grad visitasjonen faktisk skjer innenfor et avgrenset område.

De siste års medieoppslag om massevisitasjoner iht. § 7 a kan tyde på at praksisen varierer i ulike politidistrikt. I Oslo politidistrikt ble det gjennomført aksjoner på én time avgrenset til Jernbanetorget stasjon i 2021.¹³¹ Sør-Øst politidistrikt har på sin side gjennomført massevisitasjon i en hel uke i Sandnes sentrum i 2019.¹³² Særlig denne sistnevnte aksjonen er problematisk fordi den strekker seg over et langt tidsrom og over et stort område.

Ombudets vurdering: Er § 7 a tilstrekkelig klar og presis med hensyn til hvem som skal visiteres?

Ombudet mener den norske lovteksten er problematisk med hensyn til *hvem* som kan visiteres, etter at tid og sted for slike visitasjoner er planlagt.

Det følger av den norske lovteksten at visitasjon kan utføres når det er «grunn til å undersøke om *noen* er i besittelse av eller oppbevarer våpen».¹³³ Dette kan tolkes på to forskjellige måter. Enten kan det bety at 1) hvem som helst kan visiteres innenfor angitt tid og sted, eller kan det bety at 2) det må være grunner for å visitere den aktuelle personen.

Den første tolkningen er mer vidtrekkende og kan derfor ramme mange personer, noe som vil utfordre rettsstatens krav om *forutsigbarhet* og fravær av *vilkårlig* maktutøvelse. Den andre tolkningen innebærer at kun enkelte personer som man *mistenker* er bevæpnet, plukkes ut til kontroll. Dette vil kunne ramme en mindre gruppe mennesker, men kan potensielt sett også misbrukes til å profilere grupper basert på ytre kjennetegn som har diskrimineringsvern, som f.eks. synlige etniske minoriteter. Dermed vil den første tolkningen skape størst risiko for brudd på retten til privatliv, mens den andre tolkningen skaper størst risiko for brudd på forbudet mot diskriminering. Imidlertid

krever Norges folkerettslige forpliktelser at begge rettigheter skal etterleves.

I juridisk teori later det til å være delte meninger om hvordan lovhjemmelen skal tolkes. Enkelte teoretikere hevder at bestemmelsen skal tolkes i tråd med alternativ 1) og forstås som at det ikke er krav til begrunnet mistanke mot den enkelte person som visiteres.¹³⁴

Andre teoretikere har nylig tatt til orde for at tolkningsalternativ 2) har bedre rettskildemessig belegg, med henvisning til forarbeidene¹³⁵ og bestemmelsens historikk.¹³⁶ Den påviste uenigheten i juridisk teori kan tyde på at hjemmelen ikke er tilstrekkelig klar og presis, slik EMK art. 8 krever.

Som konsekvens av at lovens ordlyd åpner for de to nevnte tolkningsalternativene, oppstår det en risiko for ulik praksis i politidistriktene.

Ombudets vurdering: Er § 7 a «nødvendig» i et demokratisk samfunn?

Som nevnt over, er § 7 a et verktøy for politiet som er ment å bekjempe alvorlig voldskriminalitet, og formålet skal åpenbart verne om en legitim interesse.¹³⁷ Derfor er det også av interesse å vurdere hvorvidt § 7 a er «nødvendig» for å oppnå dette formålet.

For å tilfredsstille nødvendighetsvilkåret må det foretas en forholdsmessighetsvurdering, hvor hensikten med inngrepet og nytteverdien i perspektiv av politiets samfunnsoppdrag veies opp mot inngrepets art og omfang, sett fra borgerens side.

Den subjektive opplevelsen av å bli kontrollert av politiet er veldig varierende. Våre informanter gir uttrykk for at det å utsettes for visitasjoner kan være en belastning. Andre vil nok mene at slike visitasjoner ikke skiller seg nevneverdig fra en sikkerhetskontroll på flyplassen. Når det gjelder nytteverdien av slike inngrep, bør den sees i sammenheng med resultatene av slike visitasjoner. Knivaksjonen på Jernbanetorget i november 2021 pågikk i én time, der 950 personer ble

¹³¹ Verdens gang (VG), «Stor våpenkontroll i Oslo: Seks tatt med kniv», 6. november 2021, tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/jxpW5b/stor-vaapenkontroll-i-oslo-seks-tatt-med-kniv>.

¹³² Stavanger Aftenblad, «Politiet leter etter kniver og har fullmakt til å visitere», 10. oktober 2019, tilgjengelig fra: <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/OpozjV/politiet-leter-etter-kniver-og-har-fullmakt-til-aa-visitere>.

¹³³ Politiloven § 7 a (vår kursivering).

¹³⁴ Norsk lovkommentar ved Tor-Geir Myhrer, note 39 til politiloven § 7 a. Hovedrevidert 15.12.2021.

¹³⁵ Innst.O. nr.62 (2001–2002) om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), s. 1–2.

¹³⁶ Gert Johan Kjelby og John Reidar Nilsen, «Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?», *Lov og Rett*, vol. 61, nr. 2 2022, s. 134.

¹³⁷ Formålet med inngrepet forankres i ett eller flere av de oppramsede alternativene i EMK art. 8 andre ledd: «av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter».

stoppet, og det ble funnet kniv på 6 personer.¹³⁸ I en annen aksjon i Oslo sentrum kort tid etter ble 100 personer kontrollert, uten noen funn.¹³⁹

Resultatene fra disse to visitasjonsaksjonene demonstrerer at dette verktøyet ikke nødvendigvis er et egnet virkemiddel for å bekjempe alvorlig voldskriminalitet.

Ombudets vurdering: Hvordan sikres diskrimineringsvernet ved anvendelse av § 7 a?

I den tidligere omtalte dommen *Gillan og Quinton mot Storbritannia* vurderte også EMD faren for etnisk diskriminering som følge av London-politiets praksis. Domstolen var kritisk til at beslutningen om visasjon kun var basert på politibetjentens antagelse og intuisjon. Den britiske loven oppstilte ikke krav til vurderingen av hva som utgjør den konkrete mistanken. Dette mente EMD utgjorde en reell fare for diskriminering.¹⁴⁰

En tilsvarende diskrimineringsrisiko kan oppstå ved anvendelse av den norske hjemmelen i § 7 a. Som påpekt over, kan § 7 a tolkes på to ulike måter: 1) hvem som helst kan visiteres, og 2) bare personer som politiet mistenker, kan visiteres. Det er ofte gode grunner for at slike massevisitasjoner foregår på folksomme steder, og anledningen til å visitere *alle* er ikke alltid til stede. Risikoen for at *enkelte* dermed plukkes ut til kontroll er derfor overhengende. Politibetjenten får således et handlingsrom med hensyn til *hvem* som visiteres. Denne avgjørelsen er ikke politiet forpliktet til å begrunne.¹⁴¹

Ombudet kjenner ikke til om politiet har retningslinjer for utvelgelseskriterier under gjennomføringen av slike visitasjoner. I lovens forarbeider fremheves viktigheten av politiets oppmerksomhet rettet mot de delene av befolkningen som står i fare for å bli utsatt for etnisk diskriminering.¹⁴² Denne uttalelsen til tross foreligger det ikke ytterligere retningslinjer for hvordan slik diskriminering skal unngås. Politiet har

tidligere høstet kritikk for måten slike massevisitasjoner er blitt utført på.¹⁴³ Politiet har imidlertid selv tatt til orde for at anvendelsen av § 7 a sikrer tilstrekkelig likebehandling.¹⁴⁴

Så lenge politiet ikke har kapasitet til å sjekke alle likt, er en utvelgelse av personer til visitasjonskontroll nødvendig. En helt tilfeldig utvelgelse er vanskelig praktiserbar, med mindre man stopper annenhver eller hver tidende person e.l.¹⁴⁵ Etter ombudets vurdering vil det som regel være en grunn til at enkelte stoppes, mens andre slipper unna. Uten saklige kriterier for *hva* som etablerer mistanke, mener ombudet at faren for diskriminering er til stede. Politiets skjønn må være faglig og saklig fundert for å unngå en diskriminerende praksis.

Ombudets vurdering: Hvordan forhindrer politiet diskriminerende utfall?

I forlengelsen av denne gjennomgangen er det sentralt å stille spørsmål ved politiets kontrollmekanismer for å fange opp og eventuelt forhindre at diskriminerende praksis forekommer. Dette ble også poengtert i dommen *Gillan og Quinton mot Storbritannia*, hvor domstolen uttalte i avsnitt 86:

*«The Government argue that safeguards against abuse are provided by the right of an individual to challenge a stop and search by way of judicial review or an action in damages. But the limitations of both actions are clearly demonstrated by the present case. In particular, in the absence of any obligation on the part of the officer to show a reasonable suspicion, it is likely to be difficult if not impossible to prove that the power was improperly exercised»*¹⁴⁶

Tilsvarende manglende beskyttelse er også problematisk i norsk sammenheng. Utvelgelsen av enkeltpersoner til kontroll blir ikke begrunnet eller protokollert. Personen som visiteres, har i realiteten begrenset mulighet til å påklage en eventuell diskriminerende praksis, fordi den visiterte ikke har informasjon om hvem politiet for øvrig visiterer. Dermed har politiet

¹³⁸ Se VG-sak i note 131 over.

¹³⁹ Vårtoslo «Politiet trosser kritikk fra Advokatforeningen. Forsetter knivkontroller i Oslo sentrum» av 28. november 2021, tilgjengelig fra: <https://vartoslo.no/advokatforeningen-bydel-sentrum-enhet-sentrum/politiet-trosser-kritikk-fra-advokatforeningen-fortsetter-knivkontroller-i-oslo-sentrum/340054>.

¹⁴⁰ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* av 12. januar 2010, klagesak 4158/05, avsnitt 83–85.

¹⁴¹ Det er kun avgjørelsen om at visitasjonsaksjonen skal foretas som krever skriftlig begrunnelse iht. lovens ordlyd.

¹⁴² Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), s. 27.

¹⁴³ Nettavisen, «Ulovlig å bare sjekke menn under knivaksjon, mener jussprofessor», 15. november 2021, tilgjengelig fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/ulovlig-a-bare-sjekke-menn-under-knivaksjon-mener-jussprofessor/s/12-95-3424205345>.

¹⁴⁴ Se Vårtoslo-sak i note 139 over.

¹⁴⁵ Se tilsvarende problematikk i *Gillan og Quinton mot Storbritannia* i avsnitt 23, hvor Lord Brown påpeker den samme utfordringen.

¹⁴⁶ Vår understreking.

en plikt til å føre selvkontroll, slik det anføres under problemstilling 1. Åpenhet og transparens omkring politidistriktets praksis er helt avgjørende for å ivareta tilliten til publikum.

Ombudets konklusjon

Ombudet mener at visitasjonshjemmelen i politiloven § 7 a er problematisk i et menneskerettighetsperspektiv, både av hensyn til privatlivets fred og forbudet mot diskriminering. Da hjemmelen ble innført, fremhevet departementet behovet for å evaluere politiets praksis etter en viss virkeperiode. Nå, 20 år etter at regelen ble innført, mener ombudet at en evaluering av politiets praktisering av bestemmelsen er på høy tid.¹⁴⁷

Problemstilling 4: Er «frivillig» eller samtykkebasert visitasjon et inngrep i retten til privatliv?

Ombudets anbefaling

1. Samtykkebasert visitasjon som hjemmelsgrunnlag avvikes.

Problemstilling: Er samtykkebasert visitasjon et inngrep i privatlivet?

I kapittelet om politiets hjemler for bruk av makt er «frivillig» eller samtykkebasert visitasjon redegjort for. Som gjennomgangen viser, er slik avtalebasert maktbruk ulovfestet.

Som nevnt over i forbindelse med problemstilling 3, stiller EMK art. 8 krav om en klar og presis lovhjemmel ved inngrep i retten til privatliv. Samtykkebasert visitasjon har imidlertid ikke grunnlag i norsk formell lov. Dette innebærer således et brudd på EMK art. 8.

Et mulig synspunkt kan være å hevde at samtykkebasert visitasjon ikke innebærer et inngrep i retten til privatliv. Ombudet er kritisk til et slikt synspunkt, og mener at visitasjoner, selv om det foreligger samtykke, vil utgjøre et inngrep i privatlivet.

Empiri: Når politiet spør om å få visitere

Det er vanskelig for ombudet å vurdere hva som kan ha vært politiets hjemmelsgrunnlag for de kontrollene våre informanter har opplevd. Vi kan vanskelig overprøve *om* hjemmel forelå, og *hva* som var hjemmelsgrunnlaget. Ombudet merker seg at flere informanter forteller at de fikk spørsmål fra politibetjenten om vedkommende kunne foreta undersøkelsen. Det er uvisst om dette gjøres fra politiets side for å være høflig eller skånsom mot den som skal undersøkes, eller om politiet i disse tilfellene anser at visitasjonen er basert på samtykke.

Ombudet kan derfor bare spekulere i om noen av kontrollene eller visitasjonene ble foretatt på bakgrunn av samtykke. Ett slikt eksempel er vår kvinnelige informant som beskriver sitt møte med politiet på vei til skolen. Informanten forklarte at politiet hadde spurt hva hun hadde i gymbaggen, og deretter bedt om å få sjekke baggen. Til intervjuer forklarte jenta at hun samtykket fordi hun ikke ville «ha noen problemer».

¹⁴⁷ Ot.prp. nr. 58 (2001-2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen), s. 18

Ombudets vurdering

Ombudets mener at samtykkebasert visitasjonspraksis er problematisk, først og fremst med tanke på den sosiale dimensjonen ved at politiet er en autoritet med maktmonopol. En forespørsel om å samtykke til en visitasjon vil kunne oppleves som et press for den enkelte, og det kan derfor stilles spørsmål til graden av frivillighet. En avvisning av en forespørsel om visitasjon kan lett tolkes som at vedkommende har noe å skjule. Å akseptere visitasjon kan således bli et press for å reinvaske seg.

Mange borgere er dessuten kjent med plikten til å oppgi personalia på politiets forespørsel, og ytterligere at overtredelser kan medføre bot.¹⁴⁸ Det faktum at politiet ikke har anledning til å spørre tilfeldige personer om identifikasjon, er imidlertid langt mindre kjent. Dette kan skape en usikkerhet rundt den enkeltes mulighet til å avise en samtale med politiet, se problemstilling 2 over.

I 2021 gjennomførte Riksadvokaten en undersøkelse av tvangsmiddelbruken mot rusavhengige. Undersøkelsen avdekket systematiske feil i form av ulovlige ransakinger av personer i rusmiljøet.¹⁴⁹ Oslo politidistrikt har beklaget svikten, og tilbyr erstatning til dem som ble rammet av maktmisbruket.¹⁵⁰

Den ulovlige praksisen som rammet personer fra rusmiljøet gjennom mange år, kan vitne om et slepphendt forhold til regelverket ovenfor denne persongruppen. Det er naturligvis en fare for at denne løse innstillingen til personers rettsvern også rammer andre grupper som typisk er i politiets søkelys, slik som enkelte innvandrergupper.

Ombudet mener samtykkebasert visitasjon kan komme i konflikt med det rettsvern og de rettsikkerhetsgarantier politiloven og EMK skal gi.

¹⁴⁸ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven), § 162.

¹⁴⁹ Dagbladet, «Politiet beklager», 18. mars 2022, tilgjengelig fra: https://www.dagbladet.no/nyheter/politiet-beklager/75649234?fbclid=IwAR3JLrfAopRValTFmOq7WgrRcURWHYGzfoBxP1Kwfl_oE2FWaFRvt7zxyhc

¹⁵⁰ Rett24, «Sivilrettsforvaltningen øker erstatningen for ulovlig tvangsmiddelbruk i narkotikasaker», 19 juli 2022, tilgjengelig fra: <https://rett24.no/articles/sivilrettsforvaltningen-okker-erstatningen-for-ulovlig-tvangsmiddelbruk-i-narkotikasaker> og Statens sivilrettsforvaltning, «Erstatning etter strafforfølgning», tilgjengelig fra: <https://www.sivilrett.no/erstatning-etter-strafforfoelgning.556839.no.html>.

VEDLEGG

**Rasediskrimineringskomiteens
generelle anbefaling nr. 36
om etnisk profilering**



International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Distr.: General
17 December 2020

Original: English

Committee on the Elimination of Racial Discrimination

General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials*

I. Introduction

1. At its ninety-second session, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination decided to hold a discussion on the theme “Racial discrimination in today’s world: racial profiling, ethnic cleansing and current global issues and challenges”. The thematic discussion took place in Geneva on 29 November 2017 and was focused on analysing the experiences, challenges and lessons learned in working to combat racial profiling and ethnic cleansing to date and on how the Committee could strengthen its work against racial profiling and ethnic cleansing, for greater impact on the ground.

2. Following the discussion, the Committee expressed its intention to work on drafting a general recommendation to provide guidance on preventing and combating racial profiling in order to assist States parties in discharging their obligations, including reporting obligations. The present general recommendation is of relevance to all stakeholders in the fight against racial discrimination, and through its publication the Committee seeks to contribute to the strengthening of democracy, the rule of law, and peace and security among communities, peoples and States.

3. At its ninety-eighth session, the Committee began deliberations with a view to drafting a general recommendation on preventing and combating racial profiling, in consultation with all interested parties.¹ The Committee also held debates with academics from various fields, with an emphasis on the implications of artificial intelligence on racial profiling.

II. Established principles and practice

4. In drafting the present general recommendation, the Committee has taken account of its extensive practice in addressing racial profiling by law enforcement officials, primarily in the context of the review of State party reports and in key general recommendations. The Committee explicitly addressed the issue of racial profiling in its general recommendation No. 30 (2004) on discrimination against non-citizens, in which it recommended that States ensure that any measures taken in the fight against terrorism did not discriminate, in purpose or effect, on the grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin and that non-citizens were not subjected to racial or ethnic profiling or stereotyping (para. 10); in its general recommendation No. 31 (2005) on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, in which the Committee recommended that States parties take the necessary steps to prevent questioning, arrests and searches which are in reality based solely on the physical appearance of a person, that

* Adopted by the Committee at its 102nd session (16–24 November 2020).

¹ The contributions for the draft general recommendation are available at:
www.ohchr.org/EN/HRBodies/CERD/Pages/GC36.aspx.



person's colour or features or membership of a racial or ethnic group, or any profiling which exposes him or her to greater suspicion (para. 20); and in general recommendation No. 34 (2011) on racial discrimination against people of African descent, in which the Committee recommended that States take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile people of African descent on the basis of race, by law enforcement officials, politicians and educators (para. 31). Other recommendations are also relevant to racial profiling, such as general recommendation No. 13 (1993) on the training of law enforcement officials in the protection of human rights, in which the Committee stressed that law enforcement officials should receive training to ensure they uphold the human rights of all persons without distinction as to race, colour or national or ethnic origin (para. 2); general recommendation No. 23 (1997) on the rights of indigenous peoples, in which the Committee stressed that indigenous peoples should be free from any discrimination, in particular that based on indigenous origin or identity (para. 4 (b)); general recommendation No. 27 (2000) on discrimination against Roma, in which the Committee recommended that States, taking into account their specific situations, take measures to prevent illegal use of force by police against Roma, particularly in connection with arrest and detention (para. 13), and to build trust between Roma communities and the police; general recommendation No. 32 (2009) on the meaning and scope of special measures in the Convention, in which the Committee mentioned the concept of "intersectionality", whereby the Committee addressed situations of double or multiple discrimination – such as discrimination on grounds of gender or religion – when discrimination on such a ground appeared to exist in combination with a ground or grounds listed in article 1 of the Convention (para. 7); and general recommendation No. 35 (2013) on combating racist hate speech.

5. The Committee, in its concluding observations, has repeatedly expressed concern about the use of racial profiling by law enforcement officials and has recommended that States parties take measures to put an end to the practice.²

6. In addition, several other international human rights mechanisms have explicitly highlighted racial profiling as a violation of international human rights law. In 2009, through its decision in the case *Williams Lecraft v. Spain*,³ the Human Rights Committee became the first treaty body to directly acknowledge racial profiling as unlawful discrimination. In more recent concluding observations, the Human Rights Committee has regularly expressed concern at the continuous practice of racial profiling by law enforcement officials, targeting in particular specific groups such as migrants, asylum seekers, people of African descent, indigenous peoples, and members of religious and ethnic minorities, including Roma;⁴ the concern has been echoed by the Committee against Torture.⁵

7. In the Durban Programme of Action, adopted by Member States at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, held in Durban, South Africa, in 2001, States were urged to design, implement and enforce effective measures to eliminate racial profiling, comprising the practice of police and other law enforcement officials relying, to any degree, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual was engaged in criminal activity (para. 72).

8. In a report submitted to the Human Rights Council in 2007, the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism noted that, since 11 September 2001, law enforcement authorities in various States had adopted measures on the basis of terrorist profiles, which included characteristics such as a person's presumed race, ethnicity, national origin or religion. The Special Rapporteur

² CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15–16; CERD/C/CAN/CO/21-23, paras. 15–16; CERD/C/ITA/CO/19-20, paras. 27–28; CERD/C/ESP/CO/21-23, para. 27; CERD/C/SVN/CO/8-11, para. 8 (d); CERD/C/POL/CO/20-21, para. 11; CERD/C/NLD/CO/19-21, paras. 13–15; CERD/C/CHE/CO/7-9, para. 14; and CERD/C/USA/CO/7-9, paras. 8 and 18.

³ CCPR/C/96/D/1493/2006.

⁴ CCPR/C/NZL/CO/6, paras. 23–24; CCPR/C/AUT/CO/5, paras. 19–20; CCPR/C/FRA/CO/5, para. 15; CCPR/C/ESP/CO/6, para. 8; CCPR/C/RUS/CO/7, para. 9; and CCPR/C/USA/CO/4, para. 7.

⁵ CAT/C/USA/CO/3-5, para. 26; CAT/C/CPV/CO/1, para. 20; CAT/C/ARG/CO/5-6, para. 35; and CAT/C/NLD/CO/7, paras. 44–45.

stressed that terrorist-profiling practices based on “race” were incompatible with human rights principles, were unsuitable and ineffective means of identifying potential terrorists, and entailed considerable negative consequences that might render such measures counterproductive in the fight against terrorism.⁶

9. The present general recommendation is also drafted within the framework of, and as a contribution to, the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, with its overarching commitments to leave no one behind and reach the furthest behind first, which provide critical entry points to and opportunities for the Committee’s work, particularly with regard to Sustainable Development Goal 10, on reducing inequality within and among countries, and Goal 16, on promoting peaceful and inclusive societies for sustainable development, providing access to justice for all and building effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

III. Scope

10. The Committee has often expressed its concern about the use of racial profiling by law enforcement officials targeting various minority groups based on specific characteristics, such as a person’s presumed race, skin colour, descent or national or ethnic origin. The Committee has expressed concern at reports of law enforcement officials, such as police officers and border control officials, while carrying out their duties, engaging in arbitrary police stops, arbitrary identity checks, random inspections of objects in the possession of any person in railway stations, trains and airports, and arbitrary arrests.⁷ The Committee has noted with concern that racial profiling has increased owing to contemporary concerns about terrorism and migration that exacerbate prejudice and intolerance towards members of certain ethnic groups.

11. The Committee has recognized that specific groups, such as migrants, refugees and asylum seekers, people of African descent, indigenous peoples, and national and ethnic minorities, including Roma, are the most vulnerable to racial profiling.⁸

12. In addition, the Committee observes that the increasing use of new technological tools, including artificial intelligence, in areas such as security, border control and access to social services, has the potential to deepen racism, racial discrimination, xenophobia and other forms of exclusion. However, in the present general recommendation, the Committee focuses on algorithmic decision-making and artificial intelligence in relation to racial profiling by law enforcement officials; therefore, many other topics related to potentially harmful artificial intelligence are outside of its scope. While aware that, in some areas, artificial intelligence can contribute to greater effectiveness in a number of decision-making processes, the Committee also realizes that there is a real risk of algorithmic bias when artificial intelligence is used in decision-making in the context of law enforcement. Algorithmic profiling raises serious concerns, and the consequences with regard to the rights of the victims could be very serious.

IV. Defining and understanding racial profiling

13. There is no universal definition of racial profiling in international human rights law. However, as a persistent phenomenon in all regions of the world, various international and regional human rights bodies and institutions have adopted definitions of racial profiling, which have a number of common elements. Racial profiling is: (a) committed by law enforcement authorities; (b) is not motivated by objective criteria or reasonable justification; (c) is based on grounds of race, colour, descent, national or ethnic origin or their intersection with other relevant grounds, such as religion, sex or gender, sexual orientation and gender

⁶ A/HRC/4/26, paras. 34 and 83.

⁷ CERD/C/MUS/CO/20-23 and Corr.1, paras. 20–21; CERD/C/BLR/CO/20-23, paras. 23–24; CERD/C/ESP/CO/21-23, para. 27; and CERD/C/DEU/CO/19-22, para. 11.

⁸ CERD/C/MUS/CO/20-23 and Corr.1, para. 20; and CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15 (b) and 16 (c); CERD/C/CAN/CO/21-23, paras. 15 and 16 (a)–(d); and CERD/C/ITA/CO/19-20, paras. 27–28.

identity, disability and age, migration status, or work or other status; (d) is used in specific contexts, such as controlling immigration and combating criminal activity, terrorism or other activities that allegedly violate or may result in the violation of the law.

14. Racial profiling is committed through behaviour or through acts such as arbitrary stops, searches, identity checks, investigations and arrests.

15. The Inter-American Commission on Human Rights has defined racial profiling as a tactic adopted for supposed reasons of public safety and protection motivated by stereotypes based on race, colour, ethnicity, language, descent, religion, nationality or place of birth, or a combination of these factors, rather than on objective suspicions, which tends to single out individuals or groups in a discriminatory way based on the erroneous assumption that people with such characteristics are prone to engage in specific types of crimes.⁹ The Arab Human Rights Committee has submitted that racial profiling can be defined as the use by law enforcement agents of generalizations or stereotypes related to presumed race, colour, descent, nationality, place of birth, or national or ethnic origin – rather than objective evidence or individual behaviour – as a basis for identifying a particular individual as being, or having been, engaged in a criminal activity, resulting in discriminatory decision-making.¹⁰ In its general policy recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing, adopted in 2007, the European Commission against Racism and Intolerance defined racial profiling as the use by the police, with no objective and reasonable justification, of grounds such as race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin in control, surveillance or investigative activities.

16. In a report submitted to the Human Rights Council in 2015, the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance indicated that racial and ethnic profiling by law enforcement officials was commonly understood to mean a reliance by law enforcement, security and border control personnel on race, colour, descent or national or ethnic origin as a basis for subjecting persons to detailed searches, identity checks and investigations, or for determining whether an individual was engaged in criminal activity.¹¹

17. The United Nations High Commissioner for Human Rights has stated that racial profiling refers to the process by which law enforcement relies on generalizations based on race, colour, descent or national or ethnic origin, rather than objective evidence or individual behaviour, to subject people to stops, detailed searches, identity checks and investigations, or for deciding that an individual was engaged in criminal activity. Racial profiling, then, results in discriminatory decision-making. The High Commissioner has further pointed out that, whether arising from the attitudes and practices of individual officers or the discriminatory culture or policies of law enforcement agencies, racial profiling is a long-standing practice in many agencies.¹²

18. For the purposes of the present general recommendation, racial profiling is understood as it is described in paragraph 72 of the Durban Programme of Action, that is, the practice of police and other law enforcement relying, to any degree, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual is engaged in criminal activity. In this context, racial discrimination often intersects with other grounds, such as religion, sex and gender, sexual orientation and gender identity, disability, age, migration status, and work or other status.

19. Racial profiling by law enforcement officials may also include raids, border and custom checks, home searches, targeting for surveillance, operations to maintain or re-establish law and order or immigration decisions. These actions may variously take place in the context of street policing and antiterrorism operations.¹³

⁹ Inter-American Commission on Human Rights, “The situation of people of African descent in the Americas” (2011), para. 143.

¹⁰ See the contribution of the Arab Human Rights Committee.

¹¹ A/HRC/29/46, para. 2.

¹² United Nations, *Preventing and Countering Racial Profiling of People of African Descent: Good Practices and Challenges* (2019), p. v.

¹³ See A/73/354.

20. Racial profiling is linked to stereotypes and biases, which can be conscious or unconscious, and individual or institutional and structural. Stereotyping becomes a violation of international human rights law when stereotypical assumptions are put into practice to undermine the enjoyment of human rights.¹⁴

V. Principles and general obligations under the Convention

21. The identification, prevention and combating of the practice of racial profiling by law enforcement officials is integral to the achievement of the objectives of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. The practice of racial profiling by law enforcement officials violates fundamental principles of human rights, which rest on: (a) non-discrimination based on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin, or other intersecting grounds; and (b) equality before the law. It may also violate due process and fair trial rights. These principles and rights are the anchors of the Universal Declaration of Human Rights (arts. 2 and 7) and the Convention (arts. 2 and 5 (a)).

22. In the preamble to the Convention it is emphasized that all human beings are equal before the law and are entitled to equal protection of the law against any discrimination and against any incitement to discrimination. While the term racial profiling is not explicitly referred to in the Convention, this has not impeded the Committee from identifying racial profiling practices and exploring the relationship between racial profiling and the standards set out in the Convention.

23. Under article 2 of the Convention, each State undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and institutions, national and local, act in conformity with this obligation. As racial profiling is a practice that has the potential to promote and perpetuate racist incidents and racial prejudice and stereotypes,¹⁵ it runs counter to the very idea of the Convention. Accordingly, States parties are obliged to review their policies, laws and regulations with a view to ensuring that racial profiling does not take place and is not facilitated. States parties are obliged to actively take steps to eliminate discrimination through laws, policies and institutions. The prohibition on engaging in acts of racial profiling and the obligation to ensure that public authorities and institutions do not apply practices of racial profiling are furthermore derived from article 5 of the Convention. The practice of racial profiling is incompatible with the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law and to equal treatment. It is, furthermore, incompatible with the non-discriminatory guarantee of other civil rights, such as the right to freedom of movement.

24. Under article 6 of the Convention, States parties have an obligation to assure to everyone within their jurisdiction effective protection against any acts of racial discrimination. Accordingly, States parties must take preventive measures in order to ensure that public authorities and public institutions do not engage in practices of racial profiling. Article 6 also requires States parties to ensure to everyone within their jurisdiction effective remedies against any act of racial discrimination. States parties are obliged to ensure that their domestic legal order contains adequate and effective mechanisms through which to assert that racial profiling has taken place and to bring such a practice to an end. States parties must furthermore guarantee the right to seek just and adequate reparation or satisfaction for damage suffered as a result of racial discrimination in the form of racial profiling. They must ensure that this right can be enforced in an effective manner. In light of the fact that the practice of racial profiling regularly affects members of a particular group or groups, States parties are encouraged to consider establishing mechanisms for the collective enforcement of rights in the context of racial profiling.

25. Article 7 of the Convention highlights the role of teaching, education, culture and information in combating racial discrimination. With regard to racial profiling, the fulfilment

¹⁴ See, for example, Simone Cusack, “Gender stereotyping as a human rights violation”, research report commissioned by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2013).

¹⁵ See, for example, CERD/C/IRL/CO/3-4, para. 18.

of the obligation of States parties not to engage in acts of racial discrimination depends upon the conduct of public authorities and public institutions. It is therefore of paramount importance that national law enforcement officials in particular are properly informed of their obligations.¹⁶ Since racial profiling is often the result of well-established and unchallenged practices of public authorities and public institutions, States parties must ensure that national law enforcement officials are sufficiently aware of how to avoid engaging in practices of racial profiling. Raising such awareness can help to prevent the implementation of racial profiling practices and to overcome them where they are entrenched. Accordingly, States parties should ensure that the personnel of public authorities and institutions who engage in law enforcement are properly trained to ensure that they do not engage in practices of racial profiling.

VI. Consequences of racial profiling

26. Racial profiling has negative and cumulative effects on the attitudes and well-being of individuals and communities,¹⁷ given that a person may be regularly subjected to racial profiling in his or her daily life. Victims of racial profiling often understate and interiorize its impact in the face of a lack of effective remedies and restorative tools. In addition to being unlawful, racial profiling may also be ineffective and counterproductive as a general law enforcement tool. People who perceive that they have been subjected to discriminatory law enforcement actions tend to have less trust in law enforcement and, as a result, tend to be less willing to cooperate, thereby potentially limiting the effectiveness of law enforcement. Racial profiling practices influence daily routines of law enforcement and undermine, whether through conscious or unconscious actions, the capacity to support victims of crimes belonging to the affected communities. A sense of injustice and humiliation, the loss of trust in law enforcement, secondary victimization, fear of reprisals and limited access to information about legal rights or assistance may result in reduced reporting of crimes and reduced information for intelligence purposes.

27. Racial profiling and hate speech are closely interrelated, and the Committee has often addressed those two forms of discrimination simultaneously.¹⁸ The dissemination of ideas based on racial or ethnic hatred, the persistent use of hate speech in the media and the use of racist political discourse by public officials exacerbate discrimination and stereotyping by law enforcement officers. Ethnic groups that are subjected to hate speech will also become targets of racial profiling. Moreover, racial profiling by law enforcement portrays groups that face racial discrimination as more prone to commit crimes, which will influence the public discourse and increase the dissemination of racist hatred.

28. Racial profiling may also have a negative impact on people's enjoyment of civil and political rights, including the rights to life (article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights), liberty and security of person (art. 9), privacy (art. 17) and liberty of movement (art. 12), freedom of association (art. 22) and to an effective remedy (art. 2 (3)).

29. The full enjoyment of people's economic, social and cultural rights, such as the right to adequate housing (article 11 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), health (art. 12), education (arts. 13–14) and work (art. 6), could also be affected by racial profiling.¹⁹

30. Racial profiling by law enforcement officials has far-reaching consequences at all levels of administration of the justice system, particularly in the criminal justice system. Racial profiling can lead to, among other things: (a) the overcriminalization of certain categories of persons protected under the Convention; (b) the reinforcement of misleading stereotypical associations between crime and ethnicity and the cultivation of abusive

¹⁶ See general recommendation No. 13 (1993).

¹⁷ See, for example, A/HRC/24/52/Add.2, para. 57.

¹⁸ CERD/C/RUS/CO/23-24, paras. 15–16; CERD/C/SVN/CO/8-11, paras. 8–9; and CERD/C/AUS/CO/18-20, para. 14.

¹⁹ See also article 5 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

operational practices; (c) disproportionate incarceration rates for groups protected under the Convention; (d) the higher vulnerability of persons belonging to groups protected under the Convention to abuse of force or authority by law enforcement officials; (e) the underreporting of acts of racial discrimination and hate crimes; and (f) the handing down by courts of harsher sentences against members of targeted communities.

VII. Algorithmic profiling and racial bias and discrimination

31. Owing to rapid advances in technological development, the actions of law enforcement officials are increasingly determined or informed by algorithmic profiling,²⁰ which may include big data, automated decision-making and artificial intelligence tools and methods.²¹ While such advances have the potential to increase the accuracy, effectiveness and efficiency of the decisions and actions of law enforcement officials, there is a great risk that they may also reproduce and reinforce biases and aggravate or lead to discriminatory practices.²² Given the opacity of algorithmic analytics and decision-making, in particular when artificial intelligence methods are employed, discriminatory outcomes of algorithmic profiling can often be less obvious and more difficult to detect than those of human decisions and thus more difficult to contest.²³ In addition, human rights defenders generally are not adequately equipped technologically to identify such discriminatory methods.

32. There are various entry points through which bias could be ingrained into algorithmic profiling systems, including the way in which the systems are designed, decisions as to the origin and scope of the datasets on which the systems are trained, societal and cultural biases that developers may build into those datasets, the artificial intelligence models themselves and the way in which the outputs of the artificial intelligence model are implemented in practice.²⁴ In particular, the following data-related factors may contribute to negative outcomes: (a) the data used include information concerning protected characteristics; (b) so-called proxy information is included in the data, for example, postal codes linked to segregated areas in cities often indirectly indicate race or ethnic origin; (c) the data used are biased against a group;²⁵ and (d) the data used are of poor quality, including because they are poorly selected, incomplete, incorrect or outdated.²⁶

33. Particular risks emerge when algorithmic profiling is used for determining the likelihood of criminal activity either in certain localities, or by certain groups or even individuals. Predictive policing that relies on historical data for predicting possible future events can easily produce discriminatory outcomes, in particular when the datasets used suffer from one or more of the flaws described above.²⁷ For example, historical arrest data

²⁰ Algorithmic profiling includes any step-by-step computerized technique used for analysing data to identify trends, patterns or correlations. European Union Agency for Fundamental Rights, *Preventing Unlawful Profiling Today and in the Future: A Guide* (2018), p. 97.

²¹ Although widely used, the term “artificial intelligence” is not clearly defined. The Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression has noted that artificial intelligence is often used as shorthand for the increasing independence, speed and scale connected to automated, computational decision-making. It is not one thing only, but rather refers to a “constellation” of processes and technologies enabling computers to complement or replace specific tasks otherwise performed by humans, such as making decisions and solving problems (A/73/348, para. 2).

²² See A/HRC/44/57.

²³ AI Now, “The AI Now report: the social and economic implications of artificial intelligence technologies in the near-term”, summary of the AI Now public symposium hosted by the White House and the Information Law Institute of New York University on 7 July 2016, p. 7.

²⁴ A/73/348, para. 38.

²⁵ For example, when past discriminatory practices, such as arrests disproportionately affecting members of one group, are reflected in the data used for profiling, it will affect the outcomes of algorithmic profiling.

²⁶ European Union Agency for Fundamental Rights, “#BigData: discrimination in data-supported decision making”, FRA Focus paper (2018), pp. 4–5.

²⁷ See Rashida Richardson, Jason M. Schultz and Kate Crawford, “Dirty data, bad predictions: how civil rights violations impact police data, predictive policing systems, and justice”, *New York University Law Review*, vol. 94 (May 2019).

about a neighbourhood may reflect racially biased policing practices. If fed into a predictive policing model, use of these data poses a risk of steering future predictions in the same, biased direction, leading to overpolicing of the same neighbourhood, which in turn may lead to more arrests in that neighbourhood, creating a dangerous feedback loop.

34. Similar mechanisms have been reported to be present in judicial systems.²⁸ When applying a sanction, or deciding whether someone should be sent to prison, be released on bail or receive another punishment, States are increasingly resorting to the use of algorithmic profiling, in order to foresee the possibilities that an individual may commit one or several crimes in the future. Authorities gather information regarding the criminal history of the individual, their family and their friends and their social conditions, including their work and academic history, in order to assess the degree of “danger” posed by the person from a score provided by the algorithm, which usually remains secret. This use of algorithmic profiling raises concerns similar to those described in paragraph 33 above.

35. The increasing use of facial recognition and surveillance technologies to track and control specific demographic groups raises concerns with respect to many human rights, including the right to privacy, freedom of peaceful assembly and association, freedom of expression and freedom of movement. It is designed to automatically identify individuals based on their facial geometry,²⁹ potentially profiling people based on grounds of discrimination such as race, colour, national or ethnic origin or gender.³⁰ Cameras equipped with real-time facial recognition technology are widely applied for the purpose of flagging and tracking of individuals,³¹ which may enable Governments and others to keep records of the movements of large numbers of individuals, possibly based on protected characteristics.³² Moreover, it has been demonstrated that the accuracy of facial recognition technology may differ depending on the colour, ethnicity or gender of the persons assessed, which may lead to discrimination.³³

36. In some instances, algorithms are being employed in DNA testing to determine the ethnicity or nationality of individuals. The results of such DNA testing can lead to profiling. The Committee notes, in line with consensus among the scientific community, that there are no direct linkages between an individual’s DNA composition and their ethnicity or nationality. Therefore, the Committee condemns the use of DNA profiling by States and law enforcement authorities, especially border security. Additionally, results of DNA profiling have been used by law enforcement authorities to make false claims that certain ethnic minorities are more prone to violence and, in turn, those groups have been subjected to discriminatory police practices.³⁴

VIII. Recommendations

37. A variety of strategies have been adopted by Governments, law enforcement agencies and civil society organizations to counter the problem of racial profiling. The Committee is of the view that those strategies provide the basis for its recommendations to States and other actors.

²⁸ See, for example, Julia Angwin and others, “Machine bias”, ProPublica, 23 May 2016.

²⁹ A/HRC/44/57, para. 14.

³⁰ A/HRC/41/35, para. 12.

³¹ A/HRC/39/29, para. 14.

³² A/HRC/41/35, para. 12.

³³ See Joy Buolamwini and Timnit Gebru, “Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification”, Proceedings of Machine Learning Research, vol. 81 (2018) on the proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency; and Inioluwa Deborah Raji and Joy Buolamwini, “Actionable auditing: investigating the impact of publicly naming biased performance results of commercial AI products” (2019), Conference on Artificial Intelligence, Ethics, and Society.

³⁴ Ruha Benjamin, *Race After Technology: Abolitionist Tools for the New Jim Code* (Polity, 2019).

A. Legislative and policy-related measures

38. As a prerequisite, and without prejudice to further measures, comprehensive legislation against racial discrimination, including civil and administrative law as well as criminal law, is indispensable to combating racial profiling effectively. States should develop and effectively implement laws and policies that define and prohibit racial profiling by law enforcement officials. Such measures should be accompanied by clear guidance for law enforcement agencies, ensuring that internal policies, including standard operating procedures and codes of conduct, are in line with human rights standards and principles. States should also be aware of laws and regulations that potentially enable or facilitate racial profiling. They should conduct studies to identify such laws and amend or repeal them accordingly.

39. States should ensure that law enforcement agencies develop, in consultation with relevant groups, detailed guidelines for stop-and-search practices with precise standards, in order to prevent racial profiling. They should establish effective, independent monitoring mechanisms, both internal and external, and envisage disciplinary measures for application in cases of misconduct. They should also carry out periodic audits, with the help of independent experts, to identify gaps in internal policies and practices. Transparency around the outcomes of such procedures is strongly recommended, as it may strengthen law enforcement accountability and trust among targeted individuals and communities.

40. In accordance with article 6 of the Convention, States must assure to everyone within their jurisdiction effective protection and remedies against any acts of racial discrimination which violate his or her human rights and fundamental freedoms contrary to the Convention, as well as the right to seek just and adequate reparation or satisfaction for any damage suffered as a result of such discrimination.

41. States are encouraged to adopt victim-centred approaches and to coordinate their support services effectively by promoting models of cooperation among the authorities, communities, civil society organizations, including those representing groups experiencing intersecting forms of discrimination, and national human rights institutions. The Committee stresses the interconnection between articles 5 (a) and 6 of the Convention and notes that judicial authorities and other organs administering justice should be effectively consulted and involved in such processes to prevent the perpetuation of a racial profiling effect in criminal proceedings.

B. Human rights education and training

42. States should develop specialized, mandatory training programmes for law enforcement agencies that raise awareness among law enforcement officials about the impact of biases on their work and that demonstrate how to ensure non-discriminatory conduct. Stigmatized groups, including those whose members experience intersecting forms of discrimination, should be engaged in the development and delivery of such training, where possible. Law enforcement agencies should ensure that in-service training to counter discrimination and bias-based policing is complemented by institutional interventions aimed at limiting discretion and increased oversight in areas vulnerable to stereotyping and biases. In addition, given concerns about the limitations of training on changing attitudes and behaviour, non-discrimination and bias training should be regularly evaluated and updated to ensure that it has the desired impact.

43. Both artificial intelligence experts and officials who interpret data must have a clear understanding of fundamental rights in order to avoid the entry of data that may contain or result in racial bias. States should provide training on racism and racial discrimination for experts and officials who interpret data, judicial officers and law enforcement officers, among others. States should develop procurement policies based on mandatory terms prohibiting racial discrimination.

44. States, in cooperation with national human rights institutions and specialized entities, should promote the training of civil society organizations on algorithmic bias and emerging technologies.

45. Human rights education and training are vital to ensuring that police officers do not discriminate. National human rights institutions, in cooperation with civil society organizations, can play a central role in training law enforcement officials, in auditing new technological tools that could lead to discrimination and in identifying other risks in practice.³⁵

C. Recruitment measures

46. States should ensure that law enforcement agencies develop recruitment, retention and advancement strategies that promote a diverse workforce that reflects the composition of the populations they serve. Such strategies could include setting internal quotas and developing a recruitment programme for ethnic minorities. This has the potential to influence the culture of agencies and the attitudes of staff with a view to producing less biased decision-making.

47. States should ensure that law enforcement agencies regularly evaluate recruitment and promotion policies and, if necessary, undertake temporary special measures to effectively address the underrepresentation of various national or ethnic minority groups and of groups experiencing intersecting forms of discrimination based on, inter alia, religion, sex and gender, sexual orientation, disability and age.

D. Community policing

48. States should ensure that law enforcement agencies develop strategies for effective engagement with individuals and groups facing racial discrimination that take into account the unique context, dynamics and needs of different communities. This should help to improve communication and reduce levels of distrust and of racial profiling. Police-community dialogue should be expanded beyond community leaders, as many groups, including women, are underrepresented at the community leadership level and may need dedicated and sensitive outreach efforts. Young people who are most commonly targeted by police would be a key example.

49. States should adopt measures to ensure that public information from the police and other law enforcement agencies is based on reliable and objective statistics and does not perpetuate stereotypes and bias against ethnic groups that are subjected to discrimination. In addition, States should refrain from releasing personal data about alleged perpetrators that are linked to presumed race, colour, descent or national or ethnic origin, unless such disclosure is strictly necessary and serves a legitimate purpose, such as in the case of a wanted notice.

E. Disaggregated data

50. States should regularly collect and monitor disaggregated quantitative and qualitative data on relevant law enforcement practices, such as identity checks, traffic stops and border searches, which include information on the prohibited grounds for racial discrimination, including its intersecting forms, as well as the reason for the law enforcement action and the outcome of the encounter. The anonymized statistics generated by such practices should be made available to the public and discussed with local communities. The data should be collected in accordance with human rights standards and principles, data protection regulations and privacy guarantees. This information must not be misused.

51. States should also guard against forms of automated processing of personal data consisting of the use of personal data to evaluate certain personal aspects relating to a natural person, in particular to analyse or predict aspects concerning that person's performance at

³⁵ Contribution from Nicaragua.

work, economic situation, health, personal preferences, interests, reliability, behaviour, location or movements.³⁶

F. Accountability

52. States should create a reporting mechanism, independent of law enforcement and other related agencies, for receiving complaints of racial discrimination, racism and racial and ethnic profiling from citizens.³⁷ Such a mechanism must have the power to promptly and effectively investigate allegations and work in concert with civil society and human rights monitoring bodies. It must also report publicly on its findings in accordance with data protection regulations and human rights standards. Such mechanisms should take into account the special needs of persons with disabilities in cases of intersectional discrimination.

53. States should establish oversight mechanisms, both within and external to law enforcement bodies, in order to prevent discriminatory behaviour; such mechanisms should develop internal guidelines, policies and regulations to combat and prevent racial profiling and ensure internal accountability by taking disciplinary action against officials who violate them.

54. Incidents of racial profiling by law enforcement agencies should be investigated effectively, in accordance with international human rights standards. Those responsible should be prosecuted and, if convicted, they should be sanctioned with appropriate penalties and compensation should be granted to victims.

55. States should ensure that senior officials within law enforcement agencies promote non-discriminatory policies and practices within their agencies, rigorously monitor the conduct of staff and hold staff accountable for misconduct through the internal, independent oversight mechanism.³⁸ These actions can be supported through the availability of data on and analysis of the decision-making and practices of staff. Senior officials should also review the impact of the application of legislation and operations, including those for countering terrorism, which may have a disproportionate impact on marginalized groups and communities.

56. National human rights institutions and civil society organizations are encouraged to monitor incidents of racial profiling and assist victims of such profiling. They should increase public awareness, publicize findings, lobby for reforms and engage constructively with law enforcement agencies and other national and local institutions.

57. International and regional human rights mechanisms, national human rights institutions and equality bodies, civil society groups and members of the public should have the possibility to make complaints regarding discriminatory practices of law enforcement agencies. Members of the public should be able to file complaints through independent mechanisms.

G. Artificial intelligence

58. States should ensure that algorithmic profiling systems used for the purposes of law enforcement are in full compliance with international human rights law. To that effect, before procuring or deploying such systems States should adopt appropriate legislative, administrative and other measures to determine the purpose of their use and to regulate as accurately as possible the parameters and guarantees that prevent breaches of human rights. Such measures should, in particular, be aimed at ensuring that the deployment of algorithmic

³⁶ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, art. 3 (4).

³⁷ European Commission against Racism and Intolerance, general policy recommendation No. 11, para. 10 and explanations.

³⁸ See paragraph 53 above.

profiling systems does not undermine the right not to be discriminated against, the right to equality before the law, the right to liberty and security of person, the right to the presumption of innocence, the right to life, the right to privacy, freedom of movement, freedom of peaceful assembly and association, protections against arbitrary arrest and other interventions, and the right to an effective remedy.

59. States should carefully assess the potential human rights impact prior to employing facial recognition technology, which can lead to misidentification owing to a lack of representation in data collection. Before national deployment, States should consider a pilot period under the supervision of an independent oversight body that is inclusive of individuals who reflect the diverse composition of the population, to mitigate against any potential instances of misidentification and profiling based on skin colour.

60. States should ensure that algorithmic profiling systems deployed for law enforcement purposes are designed for transparency, and should allow researchers and civil society to access the code and subject it to scrutiny. There should be continual assessment and monitoring of the human rights impact of those systems throughout their life cycle, and States should take appropriate mitigation measures if risks or harms to human rights are identified. Those processes should examine potential and actual discriminatory effects of algorithmic profiling based on grounds of race, colour, descent, or national or ethnic origin and their intersection with other grounds, including religion, sex and gender, sexual orientation and gender identity, disability, age, migration status and work or other status. They should be conducted prior to the development or acquisition of such systems, wherever possible, and at the very least prior to and during the full period of the use of the systems. Such processes should include community impact assessments. Groups that are potentially or actually affected and relevant experts should be included in the assessment and mitigation processes.

61. States should take all appropriate measures to ensure transparency in the use of algorithmic profiling systems. This includes public disclosure of the use of such systems and meaningful explanations of the ways in which the systems work, the data sets that are being used, and the measures in place to prevent or mitigate human rights harms.

62. States should adopt measures to ensure that independent oversight bodies have a mandate to monitor the use of artificial intelligence tools by the public sector, and to assess them against criteria developed in conformity with the Convention to ensure they are not entrenching inequalities or producing discriminatory results. States should also ensure that the functioning of such systems is regularly monitored and evaluated in order to assess deficiencies and to take the necessary corrective measures. When the results of an assessment of a technology indicate a high risk of discrimination or other human rights violations, States should take measures to avoid the use of such a technology.

63. States should adopt measures to ensure that private sector design, deployment and implementation of artificial intelligence systems in the area of law enforcement comply with human rights standards. States should also ensure the adoption and periodic revision of guidelines and codes of conduct that companies must observe in the programming, use and commercialization of algorithms that may lead to racial discrimination or, in general, any other form of discrimination likely to be in violation of the Convention.

64. States should adopt regulations ensuring that public sector bodies, private business enterprises and other relevant organizations, in the process of developing, learning, marketing and using algorithms: (a) comply with the principle of equality and non-discrimination, and respect human rights in general, in line with the Guiding Principles on Business and Human Rights (in particular guiding principles 1–3, 11 and 24); (b) respect the precautionary principle and any administrative or legislative measure enacted to ensure transparency; (c) disclose publicly whether law enforcement has access to private data on individuals; and (d) avoid causing disparate or disproportionate impact on the social groups protected by the Convention.

65. States should ensure that all instances of algorithmic bias are duly investigated and that sanctions are imposed.

66. States should ensure that companies that are developing, selling or operating algorithmic profiling systems for law enforcement purposes have a responsibility to involve

individuals from multiple disciplines, such as sociology, political science, computer science and law, to define the risks to, and ensure respect for, human rights. To that end, States should encourage companies to carry out human rights due diligence processes, which entail: (a) conducting assessments to identify and assess any actual or potentially adverse human rights impacts; (b) integrating those assessments and taking appropriate action to prevent and mitigate adverse human rights impacts that have been identified; (c) tracking the effectiveness of their efforts; and (d) reporting formally on how they have addressed their human rights impacts.³⁹

67. In the process of identifying, assessing, preventing and mitigating adverse human rights impacts, companies should pay particular attention to the data-related factors outlined in paragraph 27 above. Training data should be selected, and models designed, so as to prevent discriminatory outcomes and other adverse impacts on human rights. Moreover, companies should pursue diversity, equity and other means of inclusion in the teams developing algorithmic profiling systems. Companies should also be open to independent third-party audits of their algorithmic profiling systems.⁴⁰ Where the risk of discrimination or other human rights violations has been assessed to be too high or impossible to mitigate, including because of the nature of a planned or foreseeable use by a State, private sector actors should not sell or deploy an algorithmic profiling system.

68. States should document cases of racial discrimination associated with artificial intelligence, as well as prevention measures, sanctions and remedies, and include such information in their reports to the Committee.

69. Human rights bodies, States, national human rights institutions and civil society organizations should carry out, and disseminate the results of, studies, identify good practices on effective measures addressing racial biases derived from artificial intelligence, including those related to human rights compliance and ethical aspects of machine learning, and identify relevant criteria in terms of interpretation or transparency in the processes of the programming and training of algorithms, and should do so through the lens of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

³⁹ A/HRC/39/29, para. 45; and Guiding Principles on Business and Human Rights, guiding principles 17–21. See also Amnesty International and Access Now, Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems.

⁴⁰ See the Toronto Declaration: Protecting the Right to Equality and Non-Discrimination in Machine Learning Systems.



**Likestillings- og
diskrimineringsombudet**

Vi hjelper deg

Gratis juridisk veiledning

Finn oss på nett: www.ldo.no

Ring oss: 23 15 73 00



facebook.com/mittOmbud



twitter.com/mittOmbud



instagram.com/mittOmbud