



POLITIET

Rapport utarbeidet av Oslo Politidistrikt i samarbeid med
OMOD, Minotenk og Juristforbundet

Politikontroller i et diskrimineringsperspektiv



01.01.2023

Innhold

1. Sammendrag	4
2. Tiltaksanbefalinger oppsummert	4
2.1 Kvitteingsordning	4
2.2 Nødvendig opplæring og kompetansebygging	4
2.3 Forbedring av politiets klageordning	4
2.4 Notoritet	5
2.5 Mer forskning	5
2.6 Endringer på systemnivå	5
3. Bakgrunn for arbeidsgruppen	6
4. Definisjoner	7
4.1 Personkontroll	7
4.2 Diskriminering	7
4.3 Rasisme	7
5. Politiets kontrollpraksis	8
5.1 Politikontroller - utvikling	8
5.1.1 Hva er en politikontroll?	9
5.1.2 Bakgrunnen for at politiet gjennomfører kontroller	10
5.1.3 Tilnærming og gjennomføring av kontroller	10
6. Rettslige rammer for politikontroller	11
6.1 Innledning	11
6.2 Generelle krav	11
6.2.1 Kravet om hjemmel i lov	11
6.2.2 De polisiaere grunnprinsippene	12
6.2.3 Særlig om bruk av fysisk makt	14
6.2.4 Kort om personvern	15
6.2.5 Dokumentasjon	17
6.3 De aktuelle inngrepshjemplene	18
6.3.1 Innledning	18
6.3.2 Personransaking - strpl. § 195	18
6.3.3 Anmeldelse og visitasjon - pl. § 7	19
6.3.4 Våpenvistasjon etter pl. § 7a	21
6.3.5 Trafikkontroll - vtrl. § 10	23
6.3.6 Kontroll av personalia - strl. § 162	23
6.3.7 Utlendingskontroll - utl. § 21	25
7. Problemer ved dagens kontrollpraksis, sett i et diskrimineringsperspektiv	27
7.1 Individnivå	27
7.1.1 Opplevelser blant etniske minoriteter	27
7.2 Politiets syn på problemer ved dagens kontrollpraksis	30
7.2.1 Notoritet	30
7.2.2 Politilovens § 7a	31

8. Forskning	31
8.1 Forskning i Norge og Norden	32
8.2 Internasjonal forskning	35
8.3 Videre forskning	38
8.4 Praksis i andre land: Besøk til Skottland	38
9. Relevante tiltak	41
9.1 Kvitteringsordning	41
9.1.1 OMOD, Minotenk og Juristforbundets innspill til en kvitteringsordning	41
9.1.2 Politiets syn på en kvitteringsordning	43
9.2 Kroppskamera	45
9.3 Nødvendig opplæring	46
9.4 Lederforankring	46
9.5 Kompetansebygging	47
9.6 Forbedring av politiets klageordning	48
9.7 Opprettelse av et uavhengig organ	48
9.8 Råd fra OMOD, Minotenk og Juristforbundet	49
10. Referanser	50
11. Vedlegg	57
Vedlegg 1 - Mandatet	57
Vedlegg 2 - Merknader til politiregister- og diskrimineringsloven	61
Vedlegg 3 - Høringsinnspill om bruk av kroppskamera	66

1. Sammendrag

Arbeidsgruppen har med denne rapporten jobbet med å få en oversikt over problemene ved politiets kontrollpraksis, sett i et diskrimineringsperspektiv, samt anbefale tiltak for å forbedre eller eliminere problemene. For å gjøre dette har gruppen sett nærmere på politiets kontrollpraksis, hvilke kontrollhemler som ligger til grunn for kontrollene og undersøkt problemer ved dagens kontrollpraksis på både individ- og systemnivå. Videre har gruppen sett på forskningen som finnes om temaet, både i norsk og internasjonal sammenheng. Deretter har gruppen diskutert hvilke tiltak som kan være relevante for å få bukt med problemene ved politiets kontrollpraksis. Ulike ståsteder har gitt arbeidsgruppen utfordringer, blant annet som følge av forskjellige politiske agendaer. Det har blant annet vært diskusjoner rundt hvorvidt en kvitteringsordning vil være et godt tiltak mot etnisk profilering. I tillegg har det vært et gjentagende dilemma hvordan man måler utslag på etnisitet og opplevelsene av å komme i politiets søkelys. Arbeidet er gjennomført uten forventninger om konsensus. Ulike synspunkter fremgår derfor av rapporten.

2. Tiltaksanbefalinger oppsummert

2.1 Kvitteringsordning

Den delte argumentasjonen under kapittel 9 "Relevante tiltak" viser at det *ikke* er enstemmig enighet i arbeidsgruppen om å direkte anbefale en kvitteringsordning. Interesseorganisasjonene OMOD, Minotenk og Juristforbundet ønsker på sin side å anbefale en kvitteringsordning da de hevder en kvitteringsordning kan være et viktig verktøy for norsk politi i arbeidet mot etnisk profilering. Samtidig mener de en kvitteringsordning blant annet kan underbygge minoriteters opplevelse av at de stoppes ofte. Politiet på sin side argumenterer for at en kvitteringsordning kan føre til at vi får et passivt og reaktivt politi som kun kommer når det har skjedd noe straffbart. De er også usikre på om fordelene vil veie opp for ulempene ved en slik ordning. Likevel mener arbeidsgruppen at en kvitteringsordning bør vurderes som et aktuelt tiltak, men at dette bør gjøres først etter at pilotprosjektet med kvitteringsordningen som nå er i gang i Oslo er ferdig. Da skal pilotordningen evalueres, og man kan deretter vurdere om dette er en ordning som bør videreføres.

2.2 Nødvendig opplæring og kompetansebygging

Gruppen anbefaler en generell kompetanseheving på temaer som diskriminering og rasisme i politiutdanningen. "Rettferdig politi" og mangfoldskompetanse bør inn som en permanent del av grunnutdanningen, for eksempel i praksisåret. Samtidig bør det legges til rette for mer kompetansebygging i hverdagen for operativt personell slik at man jevnlig holdes oppdatert på kunnskap om lovverk, forskning, bevissthet, kommunikasjon og mangfold. Dette kan implementeres gjennom nettbasert undervisning, for eksempel gjennom politiets læringsportal "Ransel".

2.3 Forbedring av politiets klageordning

Vi anbefaler at Oslo Politidistrikt foretar en gjennomgang av klageordningen og sikrer at den er godt nok kjent for befolkningen og at den ivaretar klager på en god nok måte.

Den bør også være lett tilgjengelig og må kunne forstås av alle medborgere. Patruljene bør på forespørsel fra den som blir kontrollert kunne dele ut informasjon om muligheten for å klage og informasjon om hvordan dette fungerer. I tillegg kan det være formålstjenlig å arrangere et møte mellom politi som gjennomførte kontrollen og klager etter at klagen er svart ut skriftlig. Gruppen anbefaler at Oslo politidistrikt ser nærmere på en slik løsning.

2.4 Notoritet

En av de største utfordringene i forbindelse med dagens kontrollpraksis kan ha sammenheng med manglende notoritet. Politiet har en forpliktelse til å arbeide aktivt for å unngå brudd på grunnleggende menneskerettigheter, herunder diskriminerende praksis. Uten en tilstrekkelig dokumentasjon av blant annet politikontroller vil politiet ikke være i stand til å avdekke om det skjer slik diskriminering. Likestillings- og diskrimineringsombudet har fremhevet at god dokumentasjon er en forutsetning for å kunne evaluere politiets kontrollpraksis blant annet basert på rasediskrimineringskonvensjonen (LDO, 2022). Vi anbefaler at politiet vurderer tiltakene som LDO fremhever i sin rapport.

2.5 Mer forskning

Det trengs mer forskning fra en norsk kontekst. Gruppen anbefaler en rapportbestilling med fokus på effekten av politikontroller. Dette krever en god vitenskapelig forankring hvor man er nøye på hva som måles og hvordan det måles, hvis effekten skal vurderes. Det bør nevnes at etnisk profilering er det ingen systematisk forskning på. Et forslag er å få oversikt over hvilke kilder eller datagrunnlag man kan bruke for å kartlegge eventuell profilering. I tillegg er det et behov å se på nyanserte utvalg av befolkningsgrupper når man skal gjennomgå opplevelser av kontroll med politi. Dette gjelder ikke bare unge etniske minoriteter, men også de som av ulike årsaker kommer i politiets søkelys som bostedsløse, rusmisbrukere og straffedømte.

2.6 Endringer på systemnivå

Politi-loven er for svak når det kommer til å ettergå eventuell diskriminering som kan finne sted ved kontroller. Et mulig tiltak kan være å endre politi-loven - noe som LDO (2022) også påpeker. Gruppen anbefaler også at det blir bedre systemer og rutiner for hvordan kontroller gjøres. Dette inkluderer klare retningslinjer for når bruk av etniske karakteristikk ikke er akseptabelt, som eksempelvis i lys av stereotypier og fordommer. Der politi-patrulje har initiert kontrollen selv bør patrulje også være særlig oppmerksom på hjemmel for kontroll. Det finnes nasjonale (eks. Police Scotland) og internasjonale (FRA 2010) maler for hvordan og når politiet skal gjennomføre 'stopp og sjekk', inkludert hva som skal registreres og oppmerksomhet på potensielt diskriminerende praksiser.

3. Bakgrunn for arbeidsgruppen

"Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig" (Politi-loven, 1995, § 1). Å foreta personkontroller er en viktig del av dette arbeidet. Politiets personkontroller representerer likevel en arbeidsform som har blitt omdiskutert, da det tidvis knyttes opp mot problemer som overkontroll, manglende treffsikkerhet og etnisitet som kontrollgrunnlag. Det er likevel viktig å understreke at denne arbeidsmetodikken er viktig for politiet forutsatt at den utføres med presisjon, gjennom korrekt opptreden og i henhold til rettslige rammer. Med et ønske om en systematisk forbedring av kontrollpraksisen ble det derfor i starten av 2022 opprettet en arbeidsgruppe etter initiativ fra politimesteren i Oslo politidistrikt. Dette skjedde i samråd med byrådslederen i Oslo og i forståelse med Politidirektoratet. Ved siden av Oslo politidistrikt ble Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering (OMOD), Minoritetspolitisk tenketank (MINOTENK) og Juristforbundet invitert inn i arbeidsgruppen. Oppdraget ble gitt med det formål "[...] å gi en kunnskapsbasert oversikt over problemene ved dagens kontrollpraksis, sett i et diskrimineringsperspektiv, og anbefale tiltak". Dette er belyst fra ulike ståsteder og med ulike vinklinger, noe som fremgår av rapporten.

Mandatet har en tydelig avgrensning mot gjennomføring av pilotordningen for en kvitteringsordning som beskrevet i budsjettforliket mellom Ap, Sp og SV datert 29. november 2021. Som det fremgår av mandatet handler dette prosjektet om å se på politiets personkontroller i et diskrimineringsperspektiv og å komme med forslag til forbedringstiltak. "Kvitteringsordning kan altså være et tiltak som arbeidsgruppen kan anbefale eller ikke anbefale, på lik linje med andre tenkelige tiltak (...)" (Swahn i Gangnes, 2022).

Arbeidsgruppen som har deltatt i arbeidet med dette oppdraget består av: Oslo politidistrikt v/Politiinspektør Einar Harald Aas (leder av arbeidsgruppen), politiadvokat Kai Spurkland, politioverbetjent Masood Fazal, seksjonsleder patrulje Enhet øst Tor Sverre Paulsen og seniorrådgiver Ingjerd Hansen (Utgikk 01.05.22), forsker ved Politihøgskolen Randi Solhjell, Minotenk v/Linda Noor, Lisa Esohel Knudsen og Philip Rynning Coker, OMOD v/Akhenaton de Leon og Kai Andre Sunde og Juristforbundets mangfold- og inkluderingsutvalg v/Hallvard Øren og Sunniva de Leon. Sekretariat: Anne Berit Moen og Jenny Lunde Aae (Red.).

Følgende eksterne har bidratt med kunnskap til arbeidsgruppen: Politioverbetjent Bjørn Erik Øvrum - kriminalitetsforebyggende koordinator OPD, advokat Awon Amidu (se vedlegg 2 for innspill) og statsviter og phd. Robert Nyheim-Jomisko (se vedlegg 3 for innspill). Arbeidsgruppen har også jevnlig sendt utkast til referansegruppen for innspill til rapporten.

Deler av arbeidsgruppen gjennomførte en tre dagers studietur til Skottland i regi av Politihøgskolens representant. Tilbakemeldingene var svært gode og erfaringene gir merverdi for politiet. Se mer informasjon om dette under kapittel 8.4.

4. Definisjoner

4.1 Personkontroll

I mandatet for dette arbeidet beskrives en personkontroll slik:

Politiets kontroll av personer: Det er vanskelig å gi en universell og samtidig presis definisjon av hvilke situasjoner som må anses som en personkontroll og hvilke personer på stedet som inngår i kontrollen. (Dette er hverken nødvendig for- eller en del av dette oppdraget). De ulike situasjoner må vurderes for seg. Situasjoner som i dette arbeidet skal inngå i begrepet personkontroll er situasjoner som krever rettslige inngrepshjemler. Hva som i dette arbeidet skal anses som kontroll avgrenses altså blant annet mot politiets kontakt med befolkningen.

4.2 Diskriminering

I dette arbeidet legges beskrivelsene i *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*, kapittel 2 til grunn for hva som anses som diskriminering:

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion eller livssyn er forbudt.

Med direkte diskriminering menes at en handling eller unnlattelse har som formål eller virkning at personer eller foretak på grunnlag som nevnt i første ledd blir behandlet dårligere enn andre blir, er blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av forhold som nevnt i første ledd blir stilt særlig ufordelaktig sammenliknet med andre. Med indirekte diskriminering i arbeidslivet menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som faktisk virker slik at en arbeidssøker eller arbeidstaker stilles dårligere enn andre arbeidssøkere eller arbeidstakere på grunn av forhold som nevnt i første ledd (Likestillings- og diskrimineringsloven, 2017, §§ 6-8).

4.3 Rasisme

Det finnes ikke én klar definisjon på rasisme. Rasisme kommer til uttrykk på mange ulike måter: fra drap, vold og hatkriminalitet, til holdninger og handlinger som kan føre til diskriminering, forskjellsbehandling og utestenging. Rasisme kan likevel sies å handle om nettopp dette: diskriminering, forskjellsbehandling og utestenging basert på etnisk bakgrunn (Sandset, 2021, ss. 17-18).

Sett det historiske bakteppet med forfølgelse av grupper basert på rasistiske og nedsettende ideer, har en rekke land innført lover mot hatefulle ytringer. I den norske straffeloven (2005, § 185) står det følgende:

Med diskriminerende eller hatefulle ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a. hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b. religion eller livssyn,
- c. seksuelle orientering,
- d. kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk,
- e. nedsatte funksjonsevne

5. Politiets kontrollpraksis

Av politiet:

Politiet er samfunnets sivile maktapparat. Politiets oppgave er å ivareta befolkningens sikkerhet, samt å forebygge, avverge og oppklare kriminelle forhold. For å oppnå dette er en stor del av politiets arbeidsoppgaver å gjennomføre politikontroller, som også innebærer personkontroller. Dette er hjemlet i lov (se kapittel 6 - utredning ved Kai Spurkland). Utgangspunktet til politiet skal være at ethvert inngrep mot individer i samfunnet skal være hjemlet i lov og være i tråd med de grunnleggende menneskerettighetene. Ved politiets inngrep skal fordelene være større enn ulempene. Dette fremkommer av politilovens § 6 som omhandler politiets maktbruk. Det politiet foretar seg skal være nødvendig, forsvarlig og forholdsmessig. Politiet er selvfølgelig enig i at diskriminerende praksis ikke skal forekomme, og at tjenesteutøvelse skal gjennomføres med hjemmel i lov, høy profesjonalitet i alle faser, god treffsikkerhet og opptreden. Viser til lov om likestilling og forbud mot diskriminering § 6 (2017).

5.1 Politikontroller - utvikling

Medlemmene av arbeidsgruppen som representerer politiet har jobbet lenge i politiet og er enig om at politiet over tid har utviklet seg i takt med samfunnsutviklingen, også når det gjelder politikontroller. Lov om politiet (politiloven, 1995, § 6) setter klare krav til hvordan tjenesten skal utføres:

Tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak.

Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. De midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.

Politiet skal opptre saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet, ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever.

Politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig.

Politiet har også i den senere tid opplevd sterk kritikk i kjølvannet av "Black Lives Matter" (BLM), varslingsaker, Gjørsv-kommisjonens rapport etter 22.7 og beskyldninger om overkontroll, rasisme og politivold. Det har medført en bevisst eller ubevisst endring av praksis:

- Gjørv-kommisjonens rapport etter 22.7 – fokus på ledelse, kultur og holdninger.
- Kvalitetskrav, forventninger til det operative personellet og mengde arbeidsoppgaver har blitt større.
- Et større fokus på mangfold også innad i politiet.
- Større krav til notoritet i de fleste sammenhenger.
- Fokus på praksis i forbindelse med bruk av politiloven § 7a – visitasjoner. Praksis er endret for noen tjenestesteder, for eksempel ved EnØ/Oslo Politidistrikt.
- Flåtestyring.
- Endring av praksis i forbindelse med narkotikasaker jfr. riksadvokatens rundskriv 9.4.2021.
- En ny organisering av politiet som skal gå i takt med samfunnsutvikling og kriminalitetsutviklingen på en bedre måte.

Utviklingen av moderne teknologi og sosiale medier er også med på å "kontrollere" politiet, og endrer politiets praksis. Polititjenestepersoner må påregne og godta at man blir filmet på ethvert oppdrag man gjør, så fremt det ikke er til hinder for tjenesteutøvelsen. Veien til pressen eller sosiale medier er kort.

Samfunnsutviklingen og ressurstilgang vil også påvirke politiets arbeidshverdag og kontrollvirksomhet. De siste 2 – 3 årene har politiet hatt mange arbeidsoppgaver i tilknytning til pandemi og den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Det har medført hovedfokus på beredskap, hendelsesstyrte oppdrag og vakthold. Det igjen har ført til at kontroller, etter blant annet politiloven, høyst sannsynlig har blitt færre og har blitt nedprioritert. Samtidig viser forskning at det har vært en økning i territorialkontroll eller kontroller etter Utlendingsloven § 21 (Hammer et al., 2020).

5.1.1 Hva er en politikontroll?

Politiet er mye ute i lokalsamfunnet i de forskjellige bydelene. Vi jobber hver eneste dag for å skape en god dialog og kommunikasjon med publikum. Vi jobber med å få til de gode møtene på ulike arenaer mellom politi og innbyggerne. Forebyggende arbeid er og skal være politiets hovedstrategi. Mye av politiets forebyggende virksomhet går ut på å oppsøke ungdom på ulike arenaer.

Hva som forstås som en politikontroll er viktig å diskutere med publikum. Er det politiets oppfatning, eller innbyggernes opplevelse av å bli kontrollert? Hva skiller en kontakt, samtale og en kontrollsituasjon? Noen ganger kan politiet initiere til dialog eller samtale, men for innbyggerne og spesielt ungdom kan det oppfattes som en kontroll. Det er viktig i møte med publikum å reflektere over om man er i en kontaktsituasjon eller en kontrollsituasjon, i tillegg til å reflektere over hvor grensen går og hvem som har definisjonsmakten. Eksempelvis fra Skottland (se 8.4) skiller politiet mellom det som er kontroll, nemlig ved visitasjon omtalt som "stop and search" og det som er en frivillig samtale, omtalt som "stop and engage". Sistnevnte har ikke krav om kvittering, men anses som en del av politiets tilstedeværelse i samfunnet og høflighet i møte med publikum. I norsk sammenheng vil det naturlige være å skille mellom visitasjon og maktbruk på den ene siden og det å svare på henvendelser fra publikum på den andre siden.

5.1.2 Bakgrunnen for at politiet gjennomfører kontroller

- **Målstyring** – påvirkes av regjeringens føringer på asylpolitikk, eller Politidirektoratets mål om å øke antall kontrollerte bilførere, med den hensikt å avdekke førere som er påvirket av rus. Dette vil ha betydning for prioritering, omfanget og innretningen av politiets kontroller.
- **Statistikk** – krav om kriminalitetsstatistikk innenfor lovbrudd som vinning, trafikk, vold, narkotika, økonomi, skadeverk, seksuallovbrudd, miljø, arbeidsmiljø og annet.
- **Hendelsesstyrte oppdrag** – de aller fleste politikontroller blir gjennomført med bakgrunn i at publikum har ringt politiet og varslet om noe publikum mener er straffbart.
- **Kunnskapsstyrte kontroller** – politiet får daglig inn mye informasjon om kriminell virksomhet. Informasjonen kan handle om personer eller områder. I mange sammenhenger vil det være tjenesteforsømmelse og ikke se nærmere på den informasjonen politiet får inn. Politiet er helt avhengig av at publikum varsler om mulige straffbare forhold. Hvis publikum opplever at politiet ikke gjør noe med det de varsler om, kan det medføre at politiet mister tillit. Det kan for eksempel være melding om vinningskriminalitet i et bestemt område, narkotikaomsetning i bestemte områder, brudd på utlendingsloven eller arbeidsmarkedskriminalitet. I den hensikt å forebygge og avdekke kriminalitet arbeider politiet kunnskapsstyrt, og i den forbindelse vil politiet foreta kontroller med den forutsetning at det finnes hjemmel i lov.
- **Avvik** – ofte, med bakgrunn i kunnskap, vil politiet registrere avvik som medfører kontroll. Det kan være alt fra å kjøre på rødt lys til at en person er iført finlandshette utenfor et postkontor.

5.1.3 Tilnærming og gjennomføring av kontroller

Politiets tilnærming vil alltid avhenge av meldingen (informasjonen) inn til politiet, politiets kunnskap, oppdraget og forståelse av situasjonen. Med bakgrunn i ovennevnte vil politiet legge en plan for hvordan politikontrollen skal gjennomføres. Egen og andres sikkerhet vil også alltid være med i vurderingen i forbindelse med gjennomføringen av en politikontroll.

Årsaken til kontroll er mange. Tilnærmingen til de ulike oppdragene blir derfor forskjellige ut fra situasjonen. Gjennomføringen av kontrollene er altså forskjellige, men samtidig vil og bør disse momentene være en fellesnevner i alle kontrollene:

- Alltid hjemmel i lov.
- Ikke bruk mer makt enn det som er nødvendig.
- Profesjonell opptreden i alle faser av oppdraget/kontrollen.
- Treffsikkerhet - oppnår i stor grad målet med kontrollen.
- Begrunn og forklar – helt uavhengig av oppdraget, så fremt det er mulig, bør politiet begrunne og forklare årsaken til at politiet gjør som de gjør.

- Politiets opptreden er avgjørende for om oppdraget er å anse som vellykket. Politiet kan ha gjort alt riktig, men hvis publikum med god grunn kan klage på opptreden, oppstår det gjerne tillitsbrister mellom politi og publikum.

6. Rettslige rammer for politikontroller

Av politiadvokat Kai Spurkland:

6.1 Innledning

I dette punktet vil de rettslige rammene for politikontroller bli gjennomgått. Først vil noen generelle krav som gjelder for alle politikontroller (og andre tiltak) bli gjennomgått, og deretter vil det rettslige grunnlaget for de antatt mest brukte politikontrollene bli gjennomgått.

6.2 Generelle krav

6.2.1 Kravet om hjemmel i lov

Kravet om hjemmel i lov innebærer at visse *beslutninger* politiet tar og *handlinger* politiet foretar må være beskrevet i lov. *Lov* betyr i denne sammenhengen en formell lov gitt av Stortinget. De handlingene og beslutningene som krever hjemmel i lov omtales ofte som *inngrep*. Kravet om at inngrep krever hjemmel i lov omtales ofte som *legalitetsprinsippet*.

Det mest kjente uttrykket for legalitetsprinsippet finnes innenfor strafferetten og kommer til uttrykk i Grunnloven § 96 første ledd: "Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom." Utenfor strafferetten kommer prinsippet til uttrykk i Grunnloven § 113:

§ 113

"Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov."

Prinsippet kommer også direkte til uttrykk i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), som er direkte bindende for norsk rett. I EMK kommer kravet ikke til uttrykk som en generell regel slik som i Grunnloven, men som et vilkår for å gjøre inngrep i vernede rettigheter. I EMK art. 8 om rett til privatliv står det for eksempel (vår understrekning):

Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn 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.

Politikontroller vil – avhengig av hvordan man definerer politikontroll – kunne være et inngrep som krever hjemmel i lov. En ransaking av en mistenkt for å lete etter bevis er utvilsomt et inngrep som krever hjemmel i lov. En gjensidig frivillig samtale mellom politi

og publikum vil derimot ikke kreve hjemmel i lov. Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom de publikumsmøtene som krever hjemmel i lov og de som ikke krever det. Som et utgangspunkt vil publikumsmøter som innebærer at den kontrollerte enten må *gjøre, tåle eller unnlate* noe regnes som inngrep som vil kreve hjemmel i lov. En bortvisning vil kreve at man må *gjøre* noe (gå fra stedet), et oppholdsforbud vil innebære at man må *unnlate* noe (la være å oppholde seg på et sted), og en visitasjon vil innebære at man må *tåle noe* (å bli undersøkt). Denne grensen skal imidlertid ikke problematiseres her. I dette punktet vil vi med politikontroller mene kontroller som representerer et inngrep i vernede rettigheter i en slik grad at det krever hjemmel i lov.

Et spørsmål er om en politikontroll krever hjemmel i lov hvis den undersøkte samtykker til kontrollen. Det finnes ikke ett svar på dette, og spørsmålet er omdiskutert.¹ Det er svært liten adgang til å samtykke til ransaking og andre straffeprosessuelle tvangsmidler, mens det trolig er noe større adgang til å samtykke til tiltak som ivaretar orden, sikkerhet mv. Hensynet til kontroll med politiets arbeid tilsier at kontroller må ligge innenfor rammene av lov selv om den kontrollerte samtykker. Videre kan publikum oppleve et press til å samtykke når det er politiet som spør. For at politiet skal kunne basere en kontroll på samtykke alene, må samtykket være *fritt, informert og overveid*. Det innebærer at ingen skal oppleve et press til å samtykke. En forespørsel skal fremstå som et reelt sett fritt valg. Videre skal den som samtykker forstå hva han/hun samtykker til og hva som er konsekvensene av samtykket. Til sist skal den som samtykker ha hatt mulighet til å tenke seg om før samtykke eventuelt gis. Som hovedregel skal politiet være varsom med å basere kontroller på samtykke alene.

Når det gjelder adgangen til å samtykke til en kontroll vil typen kontroll være avgjørende. Terskelen for å samtykke til å få gjennomført klær og bagasje vil være svært høy, mens terskelen for å samtykke til å bli værende på stedet et kort periode ikke vil være vesentlig lavere.

6.2.2 De polisiære grunnprinsippene

De polisiære grunnprinsippene er betegnelsen på visse generelle krav til alt politiarbeid. Selv om de ofte omtales som prinsipper, er det snakk om rettslige vilkår som må være oppfylt for politiet skal kunne beslutte og gjennomføre en kontroll eller et annet tiltak. Kravene er svært aktuelle i forbindelse med politikontroller. De polisiære grunnprinsippene er beskrevet i pl. § 6, men kommer også til uttrykk i en rekke andre regler. Kravene følger også av Grunnloven og EMK som vilkår for inngrep i vernede rettigheter. Det er flere måter å systematisere disse prinsippene på, og det er flytende overganger mellom prinsippene. En vanlig inndeling er som følger:

- Nødvendighet.
- Forholdsmessighet.
- Saklighet.
- Hensynsfullhet.

Kravene gjelder både for *beslutninger* om å iverksette et tiltak og under *gjennomføring* av tiltak. Et eksempel til illustrasjon: Hvis politiet ønsker å ransake en leilighet for å søke

¹ Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at politiets samtykkebaserte visitasjoner opphører, se "Kontroller uten kontroll. En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis", rapport fra Likestillings- og diskrimineringsombudet, september 2022.

etter bevis må det være nødvendig og forholdsmessig å *beslutte* en ransaking. Dette vilkåret vil ikke være oppfylt hvis mistanken gjelder et bagatellmessig forhold og sjansen for å finne bevis er liten. Videre må måten ransakingen *gjennomføres* på være nødvendig og forholdsmessig. Patruljen kan for eksempel ikke bryte opp en dør hvis det er tid til å vente på låsesmed. Prinsippene, og særlig kravene om nødvendighet og forholdsmessighet, vil være bestemmende for om politiet kan gripe inn, hvilke virkemidler politiet kan ta i bruk, intensiteten i bruken av et virkemiddel, varigheten av et tiltak, og den nærmere gjennomføringen av tiltaket.

Kjernen i kravet om *nødvendighet* er at politiet ikke skal gripe inn overfor publikum i større grad enn det som er nødvendig for å realisere formålet med oppdraget inngrepet skjer i. Nødvendighetskravet består av to elementer - et krav om at virkemiddelet må være *egnet* og et krav om bruk av *minste middel*. Det er særlig minste middel-kravet som er viktig. I pl. § 6 er dette beskrevet slik: "Politiet skal ikke ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt."

Kjernen i kravet om *forholdsmessighet* er at omkostningene ved politiets inngrep ikke må overskride samfunnets interesse i at inngrepet gjennomføres. Det betyr at det må skje en samlet vurdering av ulempene/omkostningene ved tiltaket, og at disse må veies opp mot fordelene/nytten av tiltaket. Merk at forholdsmessighetskravet også omtales som kravet om proporsjonalitet eller forsvarlighet. Den ene siden av vektskålen er gevinsten ved kontrollen/tiltaket. Her vil sentrale momenter være hvor alvorlig forhold som begrunner kontrollen og hvor stor sannsynlighet det er for at det vil komme noe ut av kontrollen (sannsynligheten for funn). På ulempe-siden av vektskålen skal man legge vekt på både ulemper for den som kontrolleres og ulemper for utenforstående. Ved politikontroll vil det være ulemper for den kontrollerte som er mest aktuelt. Sentrale momenter ved vurdering av ulempe vil være hvor nærgående og omfattende kontrollen er. Ulempene ved en visitasjon eller ransaking som omfatter avkledding er for eksempel mye større enn ulempene ved å bli spurt om personalia. Et annet moment er hvor eksponert den kontrollerte blir. Det er en vesentlig større belastning å bli kroppsransaket på et offentlig sted med mange tilskuere enn på et skjermet sted uten tilskuere. Hvorvidt det blir brukt makt for å gjennomføre kontrollen vil også være et viktig moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Kravet som *saklighet* uttrykkes slik i pl. § 6: "Politiet skal opptre saklig og upartisk". I politiinstruksen § 3-1 står det at "Under tjenesteutøvelsen skal politimannen være sannferdig, saklig og upartisk". Saklighetskravet innebærer at politiets beslutninger og handlinger skal være motivert av hensyn og formål politiet skal ivareta og ikke utenforliggende hensyn. Dette kravet omtales også som et krav om objektivitet. Det å gripe inn for å gi noen en "lærepenge" eller for å ivareta personlige interesser er typisk usaklige formål. Det å legge vekt på en persons hudfarge, etnisitet, legning mv. på generelt grunnlag er selvfølgelig ikke tillatt, men saklighetskravet rekker lenger enn det. Det å legge vekt på gruppetilhørighet, påkledding eller andre ytre faktorer vil bare være saklig hvis det er direkte relevant for oppdraget. Hvis det foreligger en konkret melding om en BMW som kjører uforsvarlig kan patruljen selvfølgelig legge vekt på bilmerke hvis man beslutter å stanse en bil, men det vil være usaklig å stanse folk som kjører BMW ut fra en antakelse om at BMW-eiere oftere bryter trafikkreglene. Det er naturligvis saklig å legge vekt på hudfarge hvis politiet søker etter en bestemt person og personens hudfarge inngår i beskrivelsen av personens utseende.

Kjernen i kravet om *hensynsfullhet* er at politiet skal opptre med hensynsfullhet og respekt. En side av dette kravet er at politiet skal søke å verne om privatlivet til publikum. I pl. § 6 tredje ledd er det formulert slik: «Politiet skal opptre [...] med omtanke for personers integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet, ikke utsettes for offentlig eksponering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever». Dette kravet er utdypet i enkelte andre bestemmelser. I politiinstruksen § 3-1 står det bl.a. at tjenesteutøvelsen skal være basert på respekt for "den enkelte menneskers verdighet." I § 5-2 står det videre:

§ 5-2. Opptreden i tjenesten.

I tjenesten skal en politimann opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever.

En politimann må ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser. Uten en rolig opptreden kan han ikke opprettholde sin autoritet og vente nødvendig bistand og støtte fra den besindige del av publikum.

Under tjenesteutførelsen er det ikke tillatt å bruke sårende eller andre upassende uttrykk. Likeså er alle slags skjellsord forbudt.

En politimann skal opptre høflig mot enhver, og dersom noen ber om eller ses å trenge hjelp, skal det ytes den bistand tjenesten tillater og som politimannen ellers ser seg i stand til.

I straffeprosessloven er det en særregel om hensynsfullhet ved ransaker:

"§ 201

Ransakingen foretas så skånsomt som forholdene tillater. Bare i påtrengende tilfelle bør den foretas på helligdager eller om natten (mellom kl. 21 og kl. 06), dersom det ikke gjelder hus eller rom der det også til slik tid er alminnelig adgang.

Når hensynet til ærbarhet tilsier det, skal personlig ransaking utføres ved en person av samme kjønn som den ransakingen gjelder"

I politiloven § 7a om våpenvisitasjoner står det:

"Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig"

6.2.3 Særlig om bruk av fysisk makt

Det kan være aktuelt å gjennomføre politikontroller ved bruk av fysisk makt. Politiets adgang til bruk av fysisk makt er et omfattende tema. Her vil bare enkelte hovedpunkter bli nevnt.

Det følger direkte av pl. § 6 fjerde ledd at politiet har adgang til å bruke fysisk makt: "Politiet kan anvende makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig". Bruk av fysisk makt er nærmere beskrevet i politiinstruksen § 3-2. Det finnes en rekke spesialregler om bestemte former for maktbruk, eksempelvis finnes det en egen maktmiddelinstruks som regulerer bruken av pepperspray, batong og hund.²

² Rundskriv 2017/010 Politidirektoratet. Instruks om bruk av enkelte typer maktmidler i politiet.

Politiet kan imidlertid ikke anvende makt for å gjennomføre enhver politioppgave. Bruk av makt forutsetter at det er besluttet å iverksette et tiltak som åpner for bruk av fysisk makt. Alle de vanligste formene for politikontroll, som er omtalt nærmere under, åpner for bruk av fysisk makt.

De viktigste rettslige rammene for bruk av fysisk makt er kravet om nødvendighet og forsvarlighet som står i pl. § 6 fjerde ledd. Disse kravene innebærer at det må gjøres en konkret vurdering av om den aktuelle maktbruken i den konkrete situasjonen er nødvendig og forsvarlig. Forsvarlig betyr for alle praktiske formål det samme som forholdsmessig (se over).

Hvis det er aktuelt med bruk av fysisk makt for å gjennomføre en kontroll vil det være nødvendig å vurdere nødvendighet og forholdsmessighet/forsvarlighet i to omganger:

- Først må patruljen vurdere om det er nødvendig og forholdsmessig å beslutte en kontroll.
- Så må patruljen vurdere om det er nødvendig og forholdsmessig (forsvarlig) å gjennomføre kontrollen ved bruk av fysisk makt.

6.2.4 Kort om personvern

I forbindelse med personkontroller vil det bli registrert ulike opplysninger om den kontrollerte. De rettslige rammene for å registrere og bruke slike personopplysninger er nærmere regulert i politiregisterloven (pregl.) og politiregisterforskriften (pregf.). Det er ikke rom for en inngående behandling av de personvernrettslige spørsmålene som oppstår ved politikontroller her, men spørsmålet av hva slags opplysninger som kan registreres vil bli kort kommentert. Kravene til dokumentasjon av politikontroller er behandlet i eget punkt under.

Personvernreglene setter visse rammer for hvilke personopplysninger det er adgang til å registrere i forbindelse med en politikontroll. Det er særlig registrering av opplysninger som angår hudfarge og etnisitet som er problematisk. I pregl. § 7 står det:

"Behandling av personopplysninger om rasemessig eller etnisk opprinnelse (...) kan bare finne sted dersom det er strengt nødvendig ut fra formålet med behandlingen. Slike opplysninger kan også behandles dersom det er strengt nødvendig for å verne den registrertes eller en annen persons vitale interesser."

Bakgrunnen for at terskelen for behandling av opplysninger om etnisitet er satt så høyt er at slike opplysninger lett kan misbrukes. Dette fremheves også i anbefalingen fra rasediskrimineringskomiteen som blant annet skriver følgende om slike data:

"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."³

I en fersk rapport fra Likestillings- og diskrimineringsombudet om politiets kontrollpraksis har ombudet anbefalt at spørsmålet om registrering av etnisitet blir utredet:

³ General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials, 17. December 2020, avsnitt 50.

"Videre anbefaler ombudet at Justisdepartementet, i samarbeid med Datatilsynet, utreder muligheten for å føre statistikk over politiets oppfatning av den kontrollertes etnisitet."⁴

Ombudet viser til at Norges institusjon for menneskerettigheter har hatt en gjennomgang av de menneskerettslige rammene for innsamling av samisk statistikk i rapporten "En menneskerettighetsbasert tilnærming til samisk statistikk i Norge" (2020). Ombudet gir uttrykk for 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."

Oslo politidistrikt har fremhevet at det kan være utfordrende å registrere etnisitet. Etnisitet er en sammensatt begrep og det finnes ingen objektive kriterier for å ta stilling til hvilken etnisitet en kontrollert person har. Det samme gjelder hudfarge og andre utseendemessige karakteristika. Det kan tenkes en rekke ulike måter å kategorisere personer på etter etnisitet.

En mulighet er at den kontrollerte selv oppgir hvilken etnisitet han/hun har. Ulempene med dette er at den kontrollerte ikke nødvendigvis vil ta stilling til dette eller at den kontrollerte oppgir en annen etnisitet enn det omgivelsene oppfatter. Det er også en fare for at den kontrollerte ikke vil la seg definere ut fra de kategoriene politiet opererer med.

En annen måte å registrere etnisitet (eller hudfarge mv.) på er at politiet kategoriserer ut fra det politiet observerer. Ulempene med dette er at disse vurderingene stort sett bare vil basere seg på ytre forhold, som i beste fall kan gi en pekepinn om etnisitet. Videre er det krevende for politiet å gjøre disse vurderingene og faren for å definere "feil" – med de negative konsekvensene det medfører – er stor.

Ytterligere en måte å registrere etnisitet på er å sammenholde den kontrollerte med opplysninger registrert i folkeregisteret (eventuelt andre registre). Opplysninger om statsborgerskap, fødeland, foreldres fødeland mv. kan gi en indikasjon om etnisitet. Denne måten å definere etnisitet på vil kreve en del etterarbeid og vil være beheftet med usikkerhet.

Oslo politidistrikts vurdering er at det per i dag ikke vil være adgang til å registrere etnisitet og hudfarge i forbindelse med politikontroller, men mindre det er direkte relevant for den enkelte kontroll og strengt nødvendig for gjennomføringen av den. Etter Oslo politidistrikts syn vil det å registrere hudfarge og etnisitet på generelt grunnlag kreve en grundig utredning av fordeler og ulemper med slik registrering, herunder en vurdering av hvilke kriterier som skal anvendes ved registreringen. Det vil videre kreve at det etableres klare rutiner for hva disse opplysningene kan anvendes til. Etter Oslo politidistrikts oppfatning er det usikkert om dette kan skje uten å endre politiregisterforskriften.

I forbindelse med iverksettelsen av pilotordning for tilbud om kvittering ved politikontroll i Oslo politidistrikt desember 2022 ble spørsmålet om adgangen til å registrere etnisitet og hudfarge tatt opp med Kripos, som har fagansvar innen personvern i politiet og er

⁴ Se "Kontroller uten kontroll. En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis", rapport fra Ligestillings- og diskrimineringsombudet, september 2022.

behandlingsansvarlig for registre som benyttes ved politikontroller. Kripos` vurdering av disse spørsmålene foreligger ikke når denne rapporten slutføres.

6.2.5 Dokumentasjon

Kravene til dokumentasjon av kontroller foretatt av politiet vil avhenge av det rettslige grunnlaget for kontrollen. For ransaker bestemmer strpl. § 199 annet ledd at "Det skal på stedet eller snarest mulig settes opp en rapport om ransakingen". Det har vært en årelang diskusjon om hvorvidt denne formuleringen innebærer at det må opprettes en sak i saksbehandlingssystemet for straffesaker (BL) og skrives rapport om ransaking, eller om det i noen tilfeller kan være tilstrekkelig å føre opplysningene i Politioperativt system (PO). Høsten 2020 besluttet Oslo statsadvokatembeter at det alltid skal opprettes sak i BL hvis det har skjedd en ransaking. Statsadvokaten skriver bl.a: "Oslo statsadvokatembeter deler ikke politiets oppfatning om hensynet til anstendige borgere som ikke ønsker å bli belastet med en feilaktig anmeldelse, skal være grunn til å fravike straffeprosesslovens krav."⁵ Dette betyr at hvis det er gjennomført en straffeprosessuell ransaking skal det alltid opprettes sak i BL, uavhengig av om det er gjort funn, uavhengig av om mistanken baserte seg på en misforståelse og uavhengig av om den ransakede ønsker det.

For undersøkelser foretatt med hjemmel i politiloven gjelder andre bestemmelser. Det følger av politiregisterloven (pregl.) § 10 at politiet skal føre en vaktjournal:

"§ 10. Vaktjournal

Politiet skal føre registre som gir en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Registeret kan brukes til politimessige, forvaltningsmessige og administrative formål."

Vaktjournalen føres i Politioperativt system (PO). Bruken av dette registeret, herunder hva som kan registreres, er nærmere regulert i politiregisterforskriften kapittel 53. Plikten til å føre journal og politiets rapporteringsplikt er også regulert i politiinstruksen (pi) § 7-1 og § 7-6.

Politiinstruksen (pi) § 7-1 bestemmer at det skal føres vaktjournal "over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelse av polititjenesten". Pi § 7-6 reguleres politiets alminnelige rapporteringsplikt. Her står det bl.a. at man skal rapportere om "opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen enkelttilfelle".

Disse bestemmelsene medfører ikke et absolutt krav om at enhver kontroll eller annet tiltak skal rapporteres/dokumenteres. Men personkontroll er en type tiltak hvor behovet for å begrunne undersøkelsen og muliggjøre en etterprøving av denne er så sterkt at den klare hovedregelen er at det skal dokumenteres.

I noen tilfeller har politiet et utvidet dokumentasjonsplikt, blant annet i forbindelse med bruk av makt. I politiinstruksen § 3-2 6. ledd står det:

"Dersom politiets bruk av makt medfører skade på person eller eiendom, eller situasjonen tilsier at det kan bli klaget over politiets handlemåte, skal

⁵ Udatert notat signert førstestatsadvokat Nina Prebe høsten 2020.

vedkommende politimann innrapportere forholdet til sin foresatte umiddelbart. Denne rapportering bør være skriftlig."

Det er særregler om dokumentasjon av utlendingskontroller. De vil ikke bli omtalt nærmere her.

6.3 De aktuelle inngrepshjemplene

6.3.1 Innledning

I dette punktet er det gitt en kort beskrivelse av de rettslige rammene for de antatt vanligste formene for politikontroller. Dette er de samme kontrollformene som omfattes av pilotordning for tilbud om kvittering ved politikontroll i Oslo politidistrikt. I tillegg til de kontrollene som er behandlet nærmere under er det en rekke andre tiltak som vil kunne defineres som en politikontroll, blant annet: etterfølgende visitasjon etter pl. § 10, tiltak overfor syke etter pl. § 12, tiltak overfor mindreårige etter pl. § 13, innbringelse etter pl. § 8 og § 9, pågripelse etter strpl. § 171, sikkerhetsransaking etter strpl. § 178, kroppslige undersøkelser etter strpl. § 157, tegn og symptomer, beslag etter strpl. § 203 og testing av ruspåvirkning i trafikken etter vtrl. § 22a.

6.3.2 Personransaking - strpl. § 195

Personransaking er regulert i strpl. §§ 195-199. Personransaking er et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Det innebærer at formålet med personransaking er å ivareta etterforskningsformål og at beslutningen treffes i "påtalesporet". Personransaking regnes som en påtalebeslutning selv om polititjenestepersoner beslutter det etter unntaksreglene i strpl. § 198. Det er fire vilkår som må være oppfylt for at en personransaking kan besluttes.

Det *første vilkåret* er at det må være skjellig grunn til mistanke om en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff. Skjellig grunn betyr at sannsynligheten for at alle fire straffbarhetsvilkårene er oppfylt er over 50%. De fire straffbarhetsvilkårene er:

- Mistenkte må ha begått en handling som er beskrevet i en straffebestemmelse.
- Mistenkte må ha utvist skyld.
- Mistenkte må være tilregnelig, herunder over den kriminelle lavalder (15 år).
- Det må ikke foreligge straffrihetsgrunner (eksempelvis nødverge eller nødrett).

Det er gjort unntak for tilregnelighetskravet. Det betyr at utilregnelige og personer under 15 år likevel kan ransakes. Se strpl. § 196. Det er gjort unntak fra kravet om at den straffbare handlingen kan medføre frihetsstraff for visse straffbare handlinger (se strpl § 195 2. ledd):

- § 162 om brudd på identifikasjonsplikten.
- § 323 om mindre tyveri.
- § 326 om mindre underslag.
- § 334 om mindre heleri.
- § 353 om mindre skadeverk.

Det *andre vilkåret* er at formålet med ransakingen må være pågripelse eller å finne bevis eller ting som kan beslaglegges.

Det *tredje vilkåret* er at ransakingen må være nødvendig og forholdsmessig (strpl. § 170a). Det betyr at fordelene med en ransaking må være større enn ulempene for den som blir ransaket. Måten ransakingen blir gjennomført på kan ha betydning for om den må regnes som forholdsmessig. En overflatisk ransaking på et skjermet sted er mye mindre belastende enn en avkledning på offentlig sted. Kravet om nødvendighet og forholdsmessighet er i utgangspunktet de samme som kommer til uttrykk i pl. § 6.

Det *fjerde vilkåret* er at det må foreligge skriftlig samtykke, eller ransakingsbeslutningen fra retten (strpl. § 197). Ved fare ved opphold kan beslutningen treffes av påtalemyndigheten (§ 197). I to situasjoner kan polititjenestepersoner selv treffe beslutningen: "når mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor" og "når det er sterk mistanke om en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og det er nærliggende fare for at formålet med ransakingen ellers vil forspilles".

Det kan være adgang til å ransake tredjepersoner – altså andre enn mistenkte – men det forutsetter at "mistanken gjelder en handling som etter loven kan medføre straff av fengsel i mer enn 6 måneder, og særlige omstendigheter taler for å foreta slik ransaking". Polititjenestepersoner kan aldri beslutte tredjemannsransaking, det er det kun retten og påtalemyndigheten som kan (§ 198 2. ledd).

Straffeprosessloven inneholder noen særregler om fremgangsmåten ved ransaking. I strpl. § 200 står det: "Før ransaking settes i verk, skal beslutningen leses opp eller forevises. Foreligger det ikke skriftlig beslutning, skal det opplyses om hva saken gjelder og formålet med ransakingen". I § 201 står det at "Ransakingen foretas så skånsomt som forholdene tillater" og videre "Når hensynet til ærbarhet tilsier det, skal personlig ransaking utføres ved en person av samme kjønn som den ransakingen gjelder."

Som nevnt over skal det alltid opprettes sak i BL etter en ransaking - uavhengig av om det er gjort funn, uavhengig av om mistanken baserte seg på en misforståelse og uavhengig av om den ransakede ønsker det. Ransaking gir den som ransakes status som siktet (strpl. § 82).

6.3.3 Anmeldelse og visitasjon - pl. § 7

Politiloven § 7 åpner for en rekke ulike typer inngrep fra politiet. To av disse tiltakene er det naturlig å regne som politikontroll: anholdelse og visitasjon.

Vilkårene for å beslutte tiltak etter politiloven er de samme for anholdelse og visitasjon – og de andre tiltakene som er beskrevet i § 7 2. ledd. Inngangsvilkåret for tiltak etter § 7 er at det er nødvendig å gripe inn for å:

1. sikre ro og orden, eller
2. ivareta sikkerheten til personer, eller
3. avverge eller stanse lovbrudd.

Ordensforstyrrelse omfatter alle former for støy, men også hindringer av trafikk, skremmende/plagsom/sjikanøs oppførsel, slagsmål, forsøpling mv. Det er gjennomsnittborgerens tålegrense som er avgjørende for hva som regnes som en ordensforstyrrelse. Det må skje en helt konkret vurdering hvor tid, sted, type forstyrrelser etc. vil være avgjørende. Det kan være en ordensforstyrrelse selv om det

ikke har skjedd noe straffbart. Det er bare ordensforstyrrelser på offentlig sted som omfattes av bestemmelsen. Det betyr at en fest som kun plager naboen over gangen ikke vil være en ordensforstyrrelse. Hvis musikken derimot høres ut på gata og forstyrrer folk der vil det likevel regnes som en offentlig ordensforstyrrelse.

Alternativet *ivareta sikkerhet* omfatter sikkerhetstrusler overfor enkeltpersoner og overfor en ubestemt gruppe ("allmennheten"). Det omfatter både menneskeskapt trusler og andre trusler (flom og lignende). Det er ikke krav om at faren inntreffer på et offentlig sted. Det er heller ikke krav om at noen har gjort noe straffbart. Politiet kan gripe inn overfor den som skaper en sikkerhetsrisiko (eks. en truende person), den som er utsatt for faren, eller andre. Trusler og farer som kun retter seg mot materielle verdier omfattes ikke av dette alternativet.

Alternativet *stanse og avverge lovbrudd* omfatter alle straffbare handlinger – alt fra drikking på offentlig sted til terrorhendelser. Det er et krav at handlingen objektivt sett er straffbar, men det er ikke et vilkår at de subjektive straffbarhetsvilkårene er oppfylt. Politiet kan for eksempel gripe inn for å stanse et lovbrudd selv om gjerningspersonen ikke har utvist skyld eller er under den kriminelle lavalder.

Politiet kan bare gripe inn for å stanse ordensforstyrrelser/farer/lovbrudd eller for å avverge ordensforstyrrelser/farer/lovbrudd. Dette gjelder alle de tre inngrepsituasjonene selv om det bare kommer direkte til uttrykk i alternativ nummer tre ("stanse og avverge lovbrudd"). Det å stanse må avgrenses mot etterfølgende etterforskning. Når et lovbrudd har opphørt er det ikke lenger aktuelt å stanse det. Politiets tiltak vil da være etterforskning - som er regulert i straffeprosessloven. Uttrykket "avverge" må avgrenses mot (tidlig) forebygging. Å avverge er noe politiet gjør når ordensforstyrrelsen/faren/lovbruddet er nært forestående. Forebyggende tiltak som iverksettes lenge før noe uønsket skjer – og gjerne på et mer generelt grunnlag – faller utenfor § 7. Grensen mellom (tidlig) forebygging, avverging og stansing er ikke skarp. Generelt kan det sies at jo tidligere politiet griper inn, jo mer tungtveiende grunner må det foreligge. Nødvendighet og forholdsmessighet etter § 6 er sentrale momenter i denne vurderingen, i tillegg til sannsynligheten for at ordensforstyrrelse/fare/lovbrudd kommer til å skje.

For at politiet skal kunne gripe inn i de situasjonene som er beskrevet i § 7 nr. 1-3 må situasjonen til en viss grad kunne konkretiseres. Dette kravet kalles ofte *konkretiseringskravet* eller *aktualitetskravet*. Hvis politiet kunne gripe inn og for eksempel visitere personer for å stanse lovbrudd uten noen konkrete holdepunkter for at det ble begått lovbrudd, ville politiets inngrepsadgang bli alt for vid. Konkretiseringskravet har mye til felles med kravet om "skjellig grunn til mistanke" i straffeprosessloven, men skiller seg likevel fra dette fordi det er en lavere terskel for inngrep og fordi kravet er mer fleksibelt enn kravet om "skjellig grunn".

I forarbeidene til politiloven står det at inngrep forutsetter en "konkret og nærliggende risiko" for at en av inngrepsituasjonene foreligger. Dette innebærer for det første at det må være en rimelig mulighet (sannsynlighet) for at det er eller kan oppstå en ordens-, sikkerhets- eller kriminalitetsrisiko. Det er ikke krav om over 50 % sannsynlighet (slik som ved "skjellig grunn"), men det må være mer enn en teoretisk mulighet. For det andre må det være konkrete holdepunkter for at det er en slik risiko. Det er ikke tilstrekkelig med en generell mistanke på bakgrunn av gruppetilhørighet, tidligere

straffbare forhold eller lignende. Det må være noe konkret i situasjonen som begrunner inngrep. Konkretiseringskravet innebærer at stikkprøver og rutinekontroller ikke kan skje med hjemmel i pl. § 7. Konkretiseringskravet er fleksibelt. Dette innebærer at jo større fare som truer jo mindre skal til for å gripe inn. Det innebærer også at jo mer inngripende virkemiddel som er aktuelt, jo mer konkrete holdepunkter kreves.

Politiloven § 7 åpner som nevnt for en rekke ulike tiltak. Det er bare anholdelse og visitasjon som omtales her.

Anholdelse er en kortvarig tilbakeholdelse på stedet. Anholdelse kan være et selvstendig tiltak eller et innledende tiltak som avløses eller suppleres av et annet tiltak som en visitasjon, en bortvisning eller en innbringelse. Anholdelser vil normalt være kortvarige, men kan i noen tilfeller vare over tid, uten at det er satt noen lengstetid, slik som for innbringelse etter pl. § 8. Anholdelse omfatter ikke det å flytte på en person, da er man over i fjerning, oppholdsforbud eller innbringelse. Det vil bare være anholdelse når personer blir pålagt å bli på stedet eller fysisk holdt tilbake. Det å frivillig bli stående på stedet er ikke nødvendigvis en anholdelse. Det er viktig at politiet er bevisst på om de pålegger noe å bli på stedet eller spør noe kan bli værende. Politiet kan be noen om å bli på stedet, men da må det tydelig formidles at det er et spørsmål og ikke et pålegg.

Visitasjon er en undersøkelse av person eller kjøretøy som ofte er beskrevet som en ytre besiktigelse. Den typiske visitasjon vil innebære å sjekke lommer, bager mv. for å søke etter farlige eller ulovlige gjenstander. Det er adgang til mer inngående visitasjon, ofte omtalt som kroppsvisitasjon, men fordi det kan oppleves svært inngripende er terskelen høy og krever særlig hensynsfullhet i utførelsen. Visitasjon er en nær slektning av det straffeprosessuelle tvangsmiddelet ransaking, men skiller seg hovedsakelig fra dette ved at visitasjon skal ivareta hensynet til orden og sikkerhet, mens ransaking skal ivareta etterforskningsformål.

En anholdelse eller visitasjon skal ikke foretas hvis det vil være unødvendig eller uforholdsmessig, jf. pl. § 6. Kravene om nødvendighet og forholdsmessighet har størst betydning for varigheten av en anholdelse og omfanget av en visitasjon. Ingen skal bli holdt tilbake lenger, eller bli undersøkt grundigere enn det som er nødvendig og forholdsmessig i den aktuelle situasjonen. Hvis politiet har fått melding om en person som går rundt i byen med et balltre kan patruljen anholde personen og visitere så grundig som er nødvendig for å finne et balltre, men heller ikke mer. Det vil ikke være adgang til å holde tilbake lenger for å foreta en grundigere undersøkelse av om personen har noe annet farlig eller ulovlig på seg uten konkrete holdepunkter for dette.

Det er den enkelte polititjenestepersonen (eller overordnet i politilinjen, slik som innsatsleder eller operasjonsleder) som beslutter anholdelse og visitasjon etter § 7. Påtalemyndigheten skal ikke treffe disse beslutningene.

6.3.4 Våpenvisitasjon etter pl. § 7a

Politiloven § 7a er en bestemmelse som åpner for visitasjon av person og kjøretøy på offentlig sted "for å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet". Bestemmelsen skiller seg fra de andre bestemmelsene om visitasjon i politiloven på flere punkter.

For det første er det en forutsetning at det foreligger en forhåndsbeslutning fra politimester om at det skal gjennomføres våpenvisitasjon. Uten en slik beslutning er § 7a en "sovende" bestemmelse som ikke kan brukes. Slike beslutninger kan bare treffes for et begrenset geografisk område og for en tidsbegrenset periode. Det kan bare besluttes våpenvisitasjon i to tilfeller:

- "i situasjoner eller på steder hvor slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted", eller
- "i situasjoner eller på steder hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger".

Hvis det først er besluttet en våpenvisitasjon kan tjenestepersoner selv beslutte de enkelte visitasjonene, så lenge de er innenfor de geografiske og tidsmessige rammene for beslutningen.

Det er bare adgang til å søke etter våpen med hjemmel i § 7a, ikke f.eks. narkotika, tyvegods e.l. (men hvis man tilfeldigvis finner slike gjenstander kan de tas i beslag). Med våpen menes: "våpen og andre gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, kniv eller lignende skarpt redskap som det er forbudt å bære på offentlig sted, jf. straffeloven § 189, og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7". Det innebærer at politiet også kan lete etter f.eks. et balltre med hjemmel i § 7a.

Når det gjelder hvem som kan visiteres i forbindelse med en knivaksjon så er det litt omdiskutert. Enkelte mener at bestemmelsen åpner for å kontrollere alle som er i det aktuelle området i det aktuelle tidsrommet, på samme måte som en planlagt trafikk kontroll. Andre mener at det må være en konkret mistanke om bæring av våpen for hver enkelt som visiteres. Hvis men legger den siste forståelsen til grunn vil ikke § 7a åpner for visitasjon i større grad enn det § 7 gjør.

Oslo politidistrikt anbefaler å praktisere en mellomting mellom de to forståelsene av regelen. Det innebærer at man ikke trenger en konkret mistanke mot den enkelte som visiteres, men de som visiteres må være i målgruppen for den særskilte risikoen som har begrunnet beslutningen om å ha en våpenvisitasjon. Et eksempel: I forbindelse med en fotballkamp er grunn til å tro at det kan bli voldelige sammenstøt mellom rivaliserende supportere, og det er derfor besluttet våpenvisitasjon rundt stadion i forbindelse med kampen. I denne situasjonen trenger ikke politiet en konkret mistanke for å visitere fotballsupportere, men bør ikke kontrollere personer som klart ikke er en risikofaktor, eksempelvis personer i området som ikke skal på kamp, eller en barnefamilie som skal se kampen.

Et utfordring med bestemmelsen, særlig når man praktiserer den slik at man bare visiterer "risikopersoner" er at den lett kan oppleves som diskriminerende. Det er flere eksempler på at det er besluttet våpenvisitasjon i områder hvor den særskilte risikoen som begrunner våpenvisitasjonen knyttet seg til miljøer som for en stor del består av unge menn med ikke etnisk norsk bakgrunn. Hvis politiet bare kontrollerer disse personene vil det lett oppleves som en overkontroll av personer på bakgrunn av forhold de ikke selv kan noe for: kjønn, alder og etnisk bakgrunn. Politiet må derfor ta hensyn til dette i gjennomføringen av våpenvisitasjoner.

6.3.5 Trafikkontroll - vtrl. § 10

Vegtrafikkloven (vtrl.) § 10 er en spesialbestemmelse om kontroll av kjøretøy. Bestemmelsen åpner for kontroll av kjøretøy uten at det trenger foreligge mistanke om trafikklovbrudd eller en bestemt faresituasjon. Bestemmelsen åpner i utgangspunktet for kontroll av ethvert kjøretøy i enhver situasjon. Bestemmelsen skal gi politiet mulighet til å ha en alminnelige forvaltningsmessig kontrollfunksjon i trafikken. Bestemmelsen kan selvsagt også brukes hvis det er en konkret grunn til å stanse et kjøretøy, eksempelvis mistanke om kjøring i ruspåvirket tilstand. Bestemmelsen åpner både for planlagte og spontane kontroller.

Myndigheten til å beslutte trafikkontroll ligger hos den enkelte tjenesteperson.

Alle kontroller må være saklig begrunnet i tjenesteutførelsen. Det betyr at kontroller som er motivert av private eller utenforliggende hensyn ikke er tillatt.

Politiet kan kontrollere kjøretøy med hjemmel i vtrl. § 10 for å ivareta ethvert saklig politiformål, ikke bare trafikale formål. Det vil si at hensynet både til orden, sikkerhet, forebygging og etterforskning kan begrunne en trafikkontroll.

Merk at vtrl. § 10 bare gir hjemmel for å stanse kjøretøyet og kreve fremlagt "dokumenter som det er påbudt å ha med under kjøringen". Fører plikter også å "straks etterkomme påbud gitt med hjemmel i denne lov". En trafikkontroll åpner ikke for noen andre former for undersøkelse av fører, passasjerer eller kjøretøy enn dokumentkontroll. Det vil kreve et annet rettslig grunnlag. Det er heller ikke adgang til å visitere fører av en bil etter pl. § 10 om etterfølgende visitasjon i forbindelse med en trafikkontroll fordi slik etterfølgende visitasjon bare kan skje når det er etterfølgende til et tiltak besluttet med hjemmel i politiloven.

6.3.6 Kontroll av personalia - strl. § 162

Straffeloven § 162 om brudd på identifikasjonsplikten bestemmer at det er straffbart å ikke oppgi eller å oppgi falsk personalia til politiet eller annen offentlig myndighet som ber om det som ledd i tjenesteutførelsen. Det finnes ikke en egen bestemmelse som sier at man har plikt til å oppgi personalia, men strl. § 162 tolkes slik at den både gir uttrykk for en plikt til å oppgi personalia og fastslår at det er straffbart ikke å oppfylle denne plikten. (De fleste sammenliknbare bestemmelser har én pliktbestemmelse og en egen straffebestemmelse, eksempelvis pl. § 5 som sier at man plikter å følge politiets pålegg og pl. § 30 som sier at det er straffbart ikke å gjøre det.)

Når politiet er i en situasjon hvor det er relevant å spørre etter personalia, har enhver person plikt til å oppgi personalia.

- Uansett statsborgerskap.
- Uansett alder.
- Selv om man har status som siktet i en straffesak.

Politiet kan be om personalia "som ledd i tjenesteutførelsen". Det må med andre ord være en saklig tjenstemessig grunn til å be om personalia. Høyesterett har sagt at det er " ...tilstrekkelig at politimannen etter en fornuftig og rimelig vurdering på stedet har kommet til at han bør be om opplysninger for å ivareta tjenesten."⁶ Alle politiets

⁶ Rt. 1979 s. 118 (119).

lovfestede oppgaver kan gi saklig grunn til å be om personalia, herunder etterforskning, sikre ro/orden, verne liv/helse, verne lovlig virksomhet, verne verdier, forebygge kriminalitet, bistå annen offentlig myndighet med mer (se pl. § 2). Eksempler på situasjoner hvor det er saklig tjenstlig grunn til å be om personalia:

- I forbindelse med bruk av tvangsmidler som pågripelse, ransaking mv.
- I forbindelse med tiltak etter politiloven som bortvisning, visitasjon, innbringelse mv.
- Når noen oppfører seg påfallende.
- Når en person likner på en etterlyst.
- I forbindelse med konflikter (med politiet eller mellom privatpersoner).
- Når en person befinner seg på farlig eller belastet sted.⁷
- Hvis en person kan være aktuell som vitne i en straffesak.

Eksempler på situasjoner hvor det ikke er saklig tjenstlig grunn til å be om personalia

- Vilkårlig (ingen begrunnelse).
- Stikkprøvekontroller.
- For å ivareta tjenstepersonens private interesser.
- For å uroe/stresse bestemte miljøer eller personer.

Politiet kan kreve å få opplyst:

- Fullt navn.
- Fullstendig fødselsdato (men ikke personnummer).
- Stilling.
- Adresse (bopel).

Politiet kan bare kreve opplysninger om den aktuelle personen. Ingen plikter å gi personalia om andre, men det er straffbart å gi uriktige opplysninger om andre. To personer som blir stanset av politiet plikter med andre ord å gi personalia om seg selv, ikke den andre. Men hvis de oppgir personalia om den andre, skal det være korrekt. Politiet kan i utgangspunktet be om opplysningene, selv om de kjenner dem fra før.

Norske statsborgere har verken plikt til å bære med seg eller vise fram ID-dokumenter. Politiet kan etter § 162 kreve at personer *opplyser* om personalia, ikke at de *dokumenterer* det. Hvis noen frivillig viser legitimasjon kan politiet selvfølgelig se på denne. Politiet kan også be om å få se legitimasjon, men et spørsmål om å få se legitimasjon må være formulert slik at det klart fremgår at man ikke har plikt til å vise det. Merk at regelen er noe annerledes for utenlandske statsborgere. Se neste punkt.

Politiet har adgang til å stanse personer og å holde tilbake personer for å gjennomføre en kontroll av personalia etter strl. § 162. Tilbakeholdelsen må ikke vare lenger enn det som trengs for å gjennomføre kontrollen. Hvis politiet ønsker å holde en person tilbake ut over den tiden kontrollen tar, må det foreligge et annet rettslig grunnlag for dette (eks. pågripelse etter strpl. § 171 eller anholdelse etter pl. § 7).

Det å ikke oppgi, eller å oppgi falsk personalia, kan få ulike konsekvenser. Merk at det å somle med å oppgi personalia likestilles med ikke å oppgi.⁷ Det er *straffbart* å ikke oppgi

⁷ Se Rt. 1979 s. 118 hvor det tok en halv time før personen oppga personalia.

eller oppgi falsk personalia. Etter pl. § 8 nr. 3 kan det å nekte å oppgi eller oppgi falsk personalia gi grunnlag for *innbringelse*. Det må vurderes om innbringelse er nødvendig og forholdsmessig/forsvarlig (pl. § 6). Innbringelsen kan vare inntil politiet har funnet riktig personalia, men maksimalt fire timer.

Det følger av pl. § 10 at det å nekte å oppgi eller oppgi falsk personalia kan gi grunnlag for visitasjon. Men slik visitasjon etter pl. § 10 kan bare gjøres hvis det allerede har skjedd et annet ordensmessig tiltak etter politiloven. Dette følger dels av overskriften i § 10 ("etterfølgende visitasjon") og er slått fast av Høyesterett.⁸ Hvis politiet har bedt om personalia i en annen sammenheng enn ved inngrep etter politiloven (f.eks. i forbindelse med etterforskning), kan politiet ikke visitere etter personalia. Men politiet kan innbringe personen – og deretter visitere (fordi innbringelse er et tiltak etter politiloven). Det er ikke tilstrekkelig at politiet har adgang til å anholde eller innbringe, det må faktisk gjøres. Dette er en påfallende rettstilstand og er kritisert av flere.

6.3.7 Utlendingskontroll - utl. § 21

Utlendingsloven § 21 er en spesialregel om utlendingskontroll. Merk at strl. § 162 om kontroll av personalia også gjelder overfor utlendinger. Utlendingsloven § 21 suppleres av bestemmelser i utlendingsforskriften, særlig:

- § 4-29. Adgang til å ta kopi av legitimasjonsdokumenter ved alminnelig utlendingskontroll, og
- § 12-16. Plikt til å legge frem oppholdskort.

Politidirektoratet (POD) har videre gitt retningslinjer for kontroll etter utl. § 21 i rundskriv 2010/011 - Politiets utøvelse av utlendingskontroll på territoriet, herunder i grenseområdene.

Utlendingsloven § 21 kommer bare til anvendelse overfor antatt utenlandske statsborgere. Merk at antakelse om at noen er utenlandske statsborgere bare er et grunnvilkår, og ikke alene nok til å kreve personalia.

I utl. § 21 står det at kontroll kan skje når "tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll". I forarbeidene til bestemmelsen er det nærmere presisert hva som kreves av inngrepsituasjonen:

"Det er ikke adgang til å stanse noen alene av den grunn at vedkommende «ser utenlandsk ut» eller snakker et annet språk enn norsk".

"Det er viktig at utlendingskontrollen ikke fremstår som vilkårlig og at det ikke legges til grunn diskriminerende eller andre utenforliggende hensyn for iverksettelse av slik kontroll. Utvelgelseskriteriene som legges til grunn for utlendingskontroll skal aldri alene være at personen tilhører en bestemt etnisk gruppe eller religion, eller at personen har utenlandsk utseende eller kjennetegn".⁹

Når det gjelder formålet med kontrollen har POD i rundskrivet (pkt. 2) sagt at bestemmelsen kan brukes for å ivareta flere ulike hensyn:

⁸ Rt 2007 s. 940.

⁹ Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 269 og s. 410.

"Det påpekes i denne sammenheng at indre utlendingskontroll ikke må utøves kun som en forvaltningskontroll, men må inkorporeres i den totale virksomheten som politiet utfører for å bekjempe kriminalitet".

POD har ikke ønsket å gi detaljerte regler for når kontroll etter utl. § 21 kan skje. I rundskrivet står det (pkt. 3.1):

"Det antas å være lite hensiktsmessig å gi detaljerte anvisninger om dette i rundskrivs form. Dette må i utgangspunktet overlates til politiets skjønn, der hensynet til rimelighet og likebehandling m.v. skal iakttas".

Merk at "politiets skjønn" ikke betyr den enkelte polititjenestepersons personlige oppfatning. Det siktes her til en bred skjønnsmessig vurdering basert på saklige kriterier og så langt det er mulig, objektive og etterprøvbare omstendigheter.

Enkelte detaljer om når kontroll kan skje står i rundskrivet (pkt. 4.5):

"Når politiet utfører utlendingskontroll på territoriet, spontant eller planlagt, kan det benyttes mistankeprofiler som er bygget på innhentet kvalitetssikret informasjon, og/eller tidligere saker/erfaring. Kontrollen må ikke ha som eneste utvelgelseskriterium at personen(e) som kontrolleres tilhører en bestemt etnisk gruppe eller religion, eller har utenlandsk utseende eller kjennetegn".

Eksempler på saklige grunner:

- Politiet har grepet inn overfor personen med hjemmel i andre bestemmelser, eks. straffeprosessuell pågrepelse, innbringelse eller trafikkontroll.
- Personen befinner seg på grensen, eller på en kafé eller stasjonsområde hvor politiet har erfaring for at utlendinger uten lovlig opphold samler seg.
- Det er andre konkrete holdepunkter for at personen ikke har lovlig opphold i Norge.

Eksempel på grunner som alene er usaklige eller utilstrekkelige:

- Personen "ser utenlandsk ut" eller snakker dårlig norsk.
- Vilkårighet, eksempelvis stikkprøvekontroller.
- Skape uro/stress i et bestemt miljø.

Politiet kan kreve å få opplysninger som er nødvendig for å

- Bringe identiteten på det rene.
- Avklare lovligheten av oppholdet i Norge.

Utlendingsloven § 21 gir politiet rett til å kreve fremlagt identitetspapirer, men bestemmelsen krever ikke at utlendinger skal bære med seg identitetspapirer. I utgangspunktet må alle godkjente legitimasjonspapirer godtas. Politiet kan gjennomføre ytterligere kontroll dersom legitimasjonspapirer ikke fremvises eller anses mangelfulle. Det kan derfor være nødvendig å kjøre hjem til vedkommende for å fremskaffe dokumentasjonen. For utlendinger som har standardisert oppholdskort bestemmer utlendingsforskriften § 12-16 at de plikter å fremlegge dette. Politiet har adgang til å ta kopi av eventuell legitimasjon, jf. utlendingsforskriften § 4-29.

Politiet har adgang til å stanse personer og å holde personer tilbake for å gjennomføre en ID-kontroll etter utl. § 21 innenfor samme rammer som ved kontroll etter strl. § 162.

Brudd på plikten til å fremskaffe identitetsdokumentasjon kan gi politiet grunnlag for:

- Straff, utl. § 108.
- Ransaking og beslag, utl. § 103 og § 104.
- Å ta fingeravtrykk og fotografering, utl. §§ 100, 101.
- Pågripelse og fengsling (utlendingsinternering), utl. § 106.

Merk at alle disse reaksjonene besluttes av jurist.

I rundskrivet (pkt. 4.2) står det at politiet kan visitere en utlending etter pl. § 10 hvis vedkommende nekter å oppgi personalia. Dette er neppe riktig fordi etterfølgende visitasjon forutsetter et forutgående inngrep etter *politiloven*.

Ved planlagte aksjoner treffer politimesteren beslutning om utlendingskontroll, for øvrig treffes beslutningen av den enkelte polititjenesteperson.

7. Problemer ved dagens kontrollpraksis, sett i et diskrimineringsperspektiv

7.1 Individnivå

7.1.1 Opplevelser blant etniske minoriteter

Av OMOD, Minotenk og Juristforbundet:

Organisasjonene vi representerer har lang fartstid i samtaler med ungdom. OMOD har snakket med ungdom om politikontroller i 30 år. Det er viktig for oss å vise til egen empiri for å synliggjøre hvor tydelig det er at de ufrivillige møtene ungdom har med politiet er ydmykende og skaper vonde opplevelser. OMOD har flere ganger avholdt informasjonsmøter med ungdom som opplever politikontroller ukentlig, og har da opplevd at barn ned til 13-årsalderen møter opp og forteller om at de er stoppet, kontrollert og tatt for å være eldre enn de er. Vi er klar over at det er begrenset med forskning på temaet, og det betyr at den ovennevnte empirien og erfaringsbaserte kunnskapen organisasjonene sitter med må tas med i vurdering. I Antirasistisk Senter (2017) sin rapport kan vi lese følgende:

Av det totale utvalget oppgir 8 prosent at de opplever å bli stoppet i tilfeldige kontroller regelmessig, noe som er ganske oppsiktsvekkende. Og hvis vi isolerer den andelen som oppga å være muslimer, stiger tallet over dem som opplever å bli stoppet regelmessig til 9,8 prosent. Og for den andelen av utvalget som oppga å være født av én eller to utenlandsfødte foreldre, er prosentandelen som opplever regelmessige kontroller 12,2 prosent; for de som oppga at de ikke er født i Norge; 13,2 prosent.

Vi kan også vise til LDOs (2022) rapport som finner at av de 407 respondentene med minoritetsbakgrunn har 14 prosent blitt stoppet i politikontroller det siste året. Tallet for respondenter med majoritetsbakgrunn er 1089. Av de oppgir 9 prosent å ha blitt stoppet i politikontroller det siste året. Tallene LDO oppgir viser med andre ord at etniske minoriteter stoppes noe oftere enn øvrige respondenter.

Selv om forskning på norske forhold er noe begrenset, kan vi likevel påpeke flere konsekvenser av disse kontrollene. Forskerne fanger opp strømningene i samfunnet senere, og vi har påpekt disse strømningene i hvert fall to generasjoner. Samtidig peker vi nå på noen av konsekvensene, deriblant manglende tillit og friksjon. Vi ønsker med våre innspill å vise hvordan politiet som nasjonalt symbol på lov og orden ikke bidrar til nettopp lov og orden ved å bruke etnisitet som signalement i forskjellige situasjoner. På denne måten fremstår politiet lite profesjonelle i sin tjenesteytelse.

Mye av bakgrunnen for arbeidet med å forebygge rasisme, diskriminering og etnisk profilering i politiet er nettopp av hensyn til menneskene som rammes. Etnisk profilering i oslopolitiet har forekommet i mange år, og i svært mange år har spesielt gutter med minoritetsbakgrunn fortalt om ubehagelige opplevelser i møte med politiet. Solhjell (2019) beskriver opplevelsen minoritets elever har som følge av uniformert politi sin tilstedeværelse på flere videregående skoler. Selv om det er vikarierende opplevelser og forklaringer blant ungdommene, sitter en brorpart igjen med en følelse av å bli stigmatisert og urettferdig behandlet. Vi henviser også til Manjeet Singh (2020), politioverbetjent ved PHS som har skrevet en masteroppgave om temaet, og til Oslo-politiets egne klagesaksrapporter som de får inn hver år. Sistnevnte er dokumentasjon på at folk reagerer på opplevd dårlig behandling. Danmarks institutt for menneskerettigheter har gjort undersøkelser på mannlige minoriteters opplevelser av møte med politiet i Danmark (2022). I rapporten kommer det blant annet frem at gjentakende møter med politiet uten grunn får mennene til å føle seg på utsiden av samfunnet, og som en trussel i kraft av hvem de er. Opplevelsen av mistenkeliggjøring går også igjen i funnene fra Danmark. Noen av konsekvensene dette får for de som oftere kontrolleres kan være opplevelsen av å ikke bli inkludert i det norske "vi", og således føle at man står på utsiden av samfunnet i kraft av sine foreldres landbakgrunn. Dette kan for svært mange være en viktig kilde til minoritetsstress som igjen kan gå hardt utover menneskenes mentale helse.

Det er viktig å se minoriteters relasjon til politiet i et større bilde og riktig kontekst. Møte med politiet er ikke norske minoriteters eneste kontaktpunkt med Norges viktige institusjoner. Veldig mange opplever rasisme og diskriminering jevnlig i møte med maktapparat og andre viktige institusjoner som arbeidsliv, helsevesen og boligmarked. Eksempelvis kan vi nevne at 60 prosent opplever diskriminering i tjenesteyting i møte med Oslo kommune (Bangstad et al., 2022), og vi vil og påpeke hvordan opplevd rasisme og diskriminering har negativ innvirkning på menneskers psykiske helse. Midtbøen og Rogstad (2012) fant i sin studie at mennesker med utenlandsk klingende navn har 25 prosent mindre sjanse for å bli innkalt til jobbintervju enn mennesker som har såkalte norske navn. Det samme gjør Midtbøens oppdaterte versjon som viser det samme (2021). Det er en 365 graders opplevelse å være etnisk minoritet i Norge. Med andre ord er det alltid til stede i ens hverdag at en ikke er *helt* norsk fordi man jevnlig får ytre negative påminnelser om dette. Påminnelser kommer gjennom det nevnte, men også gjennom møter med institusjonene hvor tidvis svært få i viktige posisjoner har etnisk minoritetsbakgrunn. Hvordan lærerne, fotballtrenerne, politikerne og forfatterne

ser ut påvirker følelsen mange minoriteter har hva gjelder muligheter. Når man etter alt det nevnte i tillegg møter uniformert politi i sitt eget nabolag er det svært fort å lese politiet kun som en forlengelse av staten minoritetene ikke kjenner seg igjen i.

Dette kombinert med fordommer knyttet til nabolag og strøk kan skape en tidvis sterk følelse av å bli satt på utsiden av samfunnet og av å bli stigmatisert. Spørsmålet som blir presserende er i hvilken grad vi kan forvente at ungdommen som kontrolleres kan klandres for å miste sin tillit til et politi som stopper dem på grunn av hudfargen? Følelsen av å bli stigmatisert og mistenkeliggjort gjør også at flere minoriteter har mindre tillit til staten, noe som igjen fører til at man i mindre grad benytter seg av mulighetene og tilbudene staten gir. FAFO (2017) har spurt over 7000 elever på videregående skoler i Oslo, Akershus og Buskerud om de stoler på politiet. Mens 56,8 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere fra Afrika og Asia sier de har tillit til politiet, er tallet 78 prosent blant etnisk norske ungdommer. Det kan her se ut som en selvpoppfyllende profeti ved at politiet bedriver etnisk profilering ved å stoppe enkelte mennesker så mange ganger at de faktisk ender opp med å miste tilliten til politiet. Se Rosenthal-effekten til sammenligning (Rosenthal & Rubin, 1978).

Et annet fenomen vi ønsker å forebygge er fremmedgjøringen dette får mange til å føle på, og følelsen av å stå på utsiden av det organiserte samfunnet. Dette er en forlengelse av den manglende tilliten til etablerte institusjoner og kan være en viktig faktor i å skape såkalte "home grown radicals" som vi har sett en del av i England (Barbieri & Klausen 2012), men også enkelte tilfeller av i Norge. Politiet står i en særegen posisjon hva gjelder makt og kommunikasjon med publikum, en relasjon som er avhengig av en tillit som går begge veier. Politiet kan kun gjøre sitt arbeid med publikums samtykke og tillit, og vi er redd politiets legitimitet vil synke og således gjøre det vanskeligere å innhente viktig informasjon og bygge tillitsbånd med innbyggerne. Gjennom vårt arbeid og fartstid har vi empiri på at dette skjer, at det er oppfatninger som er der ute. I samme avsnitt vil det være relevant å nevne opptøyer som vi ser i en del europeiske byer. Disse opptøyene har som fellesnevner at det gjerne er ungdom og unge voksne som har mistet tillit til de institusjonene som skal ta vare på dem. Dette har skjedd gjennom mange år. Slike scenarier ønsker vi å forebygge.

Det man så i England for en del år siden ser man nå i Norge; vi beveger oss sakte, men sikkert i retning av sivil uro og opptøyer som følge av svært tynnslitt tillit i forholdet mellom politiet og deler av minoritetsbefolkningen. Det skyldes at politiet har brukt fenotypiske trekk og utseende som signalement i sin kontrollvirksomhet, som fører til overkontroll av mennesker, særlig unge gutter, som ikke ser etnisk norske ut. Prisen vi i Norge er i ferd med å betale for å ikke ta tak i problemet, vil fortsette å manifestere seg som en sykdom i politiets relasjon til deler av befolkningen, en sykdom som kan få store konsekvenser for Norge som samfunn. Det er ingen som forventer et perfekt politi, men vi må kunne forvente et politi som praktiserer likhet for loven, der du som lovlig innbygger av Norge ikke risikerer å havne i politiets søkelys på bakgrunn av hvor dine foreldre er født. Spørsmålet vi må stille oss er; hvor høy er prisen vi ender opp med å betale for å ikke ta tak i dette nå?

I denne sammenhengen vil vi trekke frem politiets rolle med å opprettholde lov og orden. Vi forstår veldig godt politiets intensjon ved de forskjellige kontrollene, men ser samtidig at det i for mange møter mellom politi og spesielt minoritetsbefolkningen heller skaper uro.

7.2 Politiets syn på problemer ved dagens kontrollpraksis

Politikontroller er helt nødvendig for at politiet skal kunne ivareta samfunnsoppdraget. Politikontroller kan likevel ses på som et nødvendig onde for samfunnet. For de fleste som blir stoppet av politiet, uavhengig av årsak, kan det oppleves som en belastning i større eller mindre grad. Selv erfarne polititjenestepersoner kan få en urolig følelse i kroppen når man blir stanset av politiet.

7.2.1 Notoritet

Vi anser at den største utfordringen i forbindelse med dagens kontrollpraksis har sammenheng med manglende notoritet. Politiet har en forpliktelse til å arbeide aktivt for å unngå brudd på grunnleggende menneskerettigheter, herunder diskriminerende praksis. Uten en tilstrekkelig dokumentasjon av blant annet politikontroller vil ikke politiet være i stand til å avdekke om det skjer slik diskriminering. I de aller fleste tilfeller har politiet god notoritet, særlig i saker der det er benyttet tvangsmidler, og i forbindelse med hendelsesstyrte oppdrag. Utfordringene er knyttet til situasjoner der det ikke er instruksfestet at notoritet kreves. Et eksempel på dette er når politiet jobber kunnskapsstyrt og kontrollerer personer med bakgrunn i mulige straffbare forhold som politiet observerer der og da. Eksempelvis kan politiet stoppe en bil på bakgrunn av at den mangler baklys. Politiet gir et muntlig pålegg om at det skal utbedres snarest, for deretter å avslutte med "Ha en fin dag". I slike tilfeller blir det vanligvis ikke loggført noe, bortsett fra noen notater på polititjenestepersonens notatblokk. Det er ikke sikkert det er ønskelig at slike situasjon blir loggført, men det bør i hvert fall være klare retningslinjer for når det kreves loggføring og ikke. Litt av utfordringen er at politiet har mange inngrepshjemler, og de forskjellige inngrepshjemplene har forskjellig notoritetskrav. Ved forslag om endring av politiets rutiner, retningslinjer og praksis knyttet til notoritet dukker følgende spørsmål opp:

- Hva er innenfor polititjenestepersonens skjønnsmessige vurderinger?
- Hva er politiets handlingsrom?
- Hva skal loggføres?
- Er det ønskelig at alt loggføres?
- Vil publikum stå i politiets registre?
- Vil man egentlig ha en mer omfattende loggføring?
- I dag er det noen stopp som ikke loggføres fordi det fremstår unaturlig og ikke hensiktsmessig. Er det likevel ønskelig at alt skal loggføres – at politiet skriver ned navn og loggfører hver gang noen stoppes?
- Hvilke implikasjoner vil det ha at man blir stående i politiets systemer – er dette noe man har tenkt over?

Vi mener likevel at politiets rutiner, retningslinjer og praksis knyttet til notoritet bør sees nærmere på. Vi tenker samtidig det er interessant og se på de tilfellene hvor innbyggerne føler seg overkontrollert. Er kontrollen en følge av at publikum har varslet om en hendelse eller mulig lovbrudd til operasjonssentralen? Eller er det initiert av politipatruljen som kontrollerer en bil eller person på eget initiativ? Er det flere rapporterte tilfeller av overkontroll i forbindelse med der patruljen har initiert kontroll selv kontra oppdrag som er initiert av operasjonssentralen? Uavhengig om det er operasjonssentralen eller politipatruljen som har initiert kontrollen gjelder de samme lovene og retningslinjene for kontrollen, men der politipatrulje har initiert kontrollen selv bør patrulje være særlig oppmerksom på hjemmel for kontroll.

7.2.2 Politilovens § 7a

Politolovens § 7a (1995) gir politiet rett til å visitere personer og kjøretøy for å avdekke våpen. Denne bestemmelsen kommer særlig til anvendelse i kjølvannet av at det har skjedd alvorlig voldskriminalitet i et geografisk område der kniv, machete eller våpen har blitt benyttet. På den ene siden kan det ha en positiv effekt at politiet gjennomfører visitasjoner. Det forebygger at personer tar med seg kniv eller våpen i den hensikt å forsvare seg, eller bruker kniv eller våpen i en pågående konflikt. Det kan ha god signaleffekt og virke allmennpreventivt. På den andre siden kan "massevisitasjoner" virke stigmatiserende på de som blir visitert. Deler av befolkningen gir uttrykk for at de er veldig glade for å se politiet, mens andre blir urolig av et stort politioppbud i kjølvannet av for eksempel en skyteepisode. Hvis hensikten med bruk av politilovens § 7a er å forebygge alvorlig voldskriminalitet, har erfaring vist at "massevisitasjoner" har liten effekt uten god planlegging. De aktuelle kriminelle er godt kjent med at bruk av politilovens § 7a er et av politiets tiltak i kjølvannet av en alvorlig hendelse. De kriminelle innretter seg da på en slik måte at kniver og våpen er i nærheten, men det bæres ikke av de aktuelle kriminelle. Vi har sett at de kriminelle har forskjellig modus i forbindelse med oppbevaring av våpen og kniver. Med andre er det omdiskutert hvor treffsikre slike visitasjoner er i forebygging av alvorlig voldskriminalitet.

Vi har erfart at bruk av politilovens § 7a er effektiv hvis man planlegger godt. Det blir funnet flere våpen og treffsikkerheten blir bedre. Suksesskriterier er:

- God kommunikasjon med samarbeidspartnere.
- Felles situasjonsforståelse for de som er med på aksjonen.
- Mannskapene må "drilles" i hvordan de skal kommunisere med de som blir visitert.
- Det må brukes nok ressurser med forskjellige typer kompetanse i gjennomføringen av aksjonen.

Vi mener at kunnskap/erfaringsoverføring og endring av praksis i forbindelse med bruk av politilovens § 7a er nødvendig. I hvert enkelt tilfelle der politilovens § 7a benyttes, bør ansvaret knyttet til notoritet understrekes særlig overfor operativ leder.

I et lite geografiske område kan det være flere avdelinger fra politiet som opererer. De forskjellige avdelingene har til tider lite kunnskap om hverandres arbeidsoppgaver, og vi mener at det er et forbedringspotensial knyttet til den interne kommunikasjonen og samhandlingen.

8. Forskning

Av Randi Solhjell (Phd), forsker ved Politihøgskolen og C-Rex, Universitet i Oslo:

Forskning om praksiser og erfaringer med politikontroller i et diskrimineringsperspektiv er omfattende, spesielt fra amerikansk og britisk forskning. En del av forskningen går på stigma og opplevelser knyttet til kontroller fra ulike grupper og individer som er ekstra utsatt. Det finnes også mye forskning knyttet til politiets kontroller i form av hvordan de oppfører seg, praktiserer skjønn, og formål med kontrollene. Hva man mener med dette begrepet varierer ut i fra hvilket land og i hvilken sammenheng man snakker om og er gjenstand for debatt i ulike fagtradisjoner.

I dette avsnittet løfter vi fram noe av denne forskningen, først i nordisk sammenheng og videre i en bredere, internasjonal kontekst. Vi kommer med noen innspill på forskning videre i norsk sammenheng. Til slutt viser vi til et eksempel fra Skottland, der gruppen også har fått mulighet til å diskutere med både forskere og praktikere som har jobbet med reform av politikontroller og kvitteringsordning mer spesifikt.

8.1 Forskning i Norge og Norden

I norsk sammenheng er Ragnhild Sollunds arbeid i perioden 2006-2007, inkludert boka "Tatt for en annen" viktig, som tar for seg både erfaringer fra unge med etnisk minoritetsbakgrunn og politiets bruk av skjønn i kontrollsituasjoner. Fra de unges perspektiver er blant annet erfaringer med hvorfor de blir stoppet, hva slags forklaringer de får fra politiet, hva de føler og motstand mot politiet. Hun konkluderer med at ordenstjenestens logikk, som går ut på å «fange en skurk», og en for generell og diskriminerende språkbruk, var store utfordringer. Basert på forskningen ble det satt i gang tiltak i politiet som dialog- og tillitsskapende arbeid, samt å øke politiets profesjonalitet. En klassiker er også arbeidet til Holmberg og Kyvsgaard (2003) der de gjennomgår data fra Danmarks Statistikk over hvordan personer med dansk bakgrunn og innvandrerbakgrunn blir behandlet i strafferettssystemet (arrestasjoner, frifinnelse og straffeutmåling). De finner at personer med innvandrerbakgrunn har større sannsynlighet for å bli arrestert, holdt i varetekt uten at de blir tiltalt og at de i mindre grad blir tiltalt når de blir siktet for lovbrudd. De diskuterer hva årsakene til dette kan være basert på andres forskning, men forklarer at det er lite kunnskap om dette siden dansk politi ikke krever registrering av kontroller eller uformelle advarsler de gir. De anbefaler at dette bør registreres da det får politiet til å tenke gjennom hvordan de jobber (hvem som og hvorfor noen stoppes) og som et utgangspunkt for en villighet til å diskutere mulig diskriminering (implisitt eller eksplisitt). Siden studien ble gjennomført har dansk politi vært gjennom en reform (2007) tilsvarende norsk politireform med sentralisering, men også forbedrede rapporteringssystemer samt fokus på demokratiske verdier som dialogmøter med ulike befolkningsgrupper (Holmberg, 2019). Dansk politi har i dag krav om å registrere alt som går på personsensitiv informasjon i Politiets Sagsstyringssystem, POLSAS, inkludert stopp og sjekk tilfeller.¹⁰ Her registreres tid, sted og forhold som ledet til kontrollen.

I nyere tid har forskere fra Danmark, Sverige, Norge og Finland gjennomført en kvalitativ intervjustudie i 2016-2017 om unge etniske minoriteters opplevelser av ulike møter med politiet.¹¹ Forskningen er basert på unge med forskjellig erfaringer, både positive og negative, fra ulike miljøer. Blant annet fant de (Solhjell et al., 2019) at på tvers av Norden delte de unge ulike historier om lignende erfaringer av å bli ofte kontrollert på det de opplever som basert på en kombinasjon av etniske og sosiokulturelle uttrykk. De etniske og sosiokulturelle uttrykkene som ungdommen beskrev som årsaker for at de ble stoppet var følgende: Etnisitet (å bli mistenkt på bakgrunn av hudfarge), klesstil (eks. 'gangsterstil' eller hettegenser), å henge sammen i

¹⁰ Se oversikt over flere lands praksiser når det kommer til kontrollsituasjoner på PolStop siden Country overview – Pol.Stops (polstops.eu)

¹¹ Studien var ledet av Torsten Kolind, Aarhus universitet, med forskere Mie Birk Haller, Aarhus universitet, Elsa Saarikomäki, Turku universitet, David Wästerfors og Veronika Burcar, begge Lund universitet og Randi Solhjell, PHS. Studiet var finansiert av Nordisk Samarbeidsråd for Kriminologi og respektive institusjoner til forskerne.

en større gruppe (å bli sett på som en 'gjeng'), nabolag (områder med mer problemer) og kjønn (å være ung mann). Videre viser Saarikkomäki et al. (2020) at de unge på tvers av nordiske byer opplever overkontroll, men samtidig at de erfarte at politiet var der når de trengte dem. Denne opplevelsen av et rettferdig politi har stor påvirkning på både opplevd stigmatisering og eskalering av konfliktfylte situasjoner. Det er verdt å merke seg at Liridona Gashi er i sluttfasen av en PhD på den andre siden av temaet, nemlig politiets relasjon til unge. Hun bruker observasjon til å se på hvordan politiet har ulike roller i møte med de unge. Hun finner at det er fire roller som gjentar seg, nemlig 1) relasjonell, 2) holder avstand, 3) emosjonell eller 4) paternalistisk (Gashi, innsendt). Hun finner at alle roller har sine fordeler og ulemper og at det har betydning for dynamikken og kvaliteten i forholdet mellom politi og de unge.

Flere forskere i Norden har i nyere tid diskutert områdetilhørighet, nabolag og politikontroller (eks. Jensen & Christensen, 2012; Kammersgaard et al., 2021; Madsen & Kammersgaard, 2022). Koefoed og Simonsen (2021) ser på relasjoner mellom politi og etniske minoriteter i offentlige områder i såkalte danske «gettoer» og skiller mellom «harde» og «myke» møter. Førstnevnte ser på de harde møtene i lys av voldsmonopol og politiske klima når det gjelder innvandringsdebatt i Danmark, mens sistnevnte er den forebyggende delen. Politiet var klar over de problematiske sidene og de vonde følelsene de som ble overkontrollert måtte føle. Det de var mindre klar over var betydningen de ulike merkelappene de bruker om folk har, for eksempel «Mr og Mrs Danmark», som i Danmark er en metafor for etniske dansker. Dette er en ordbruk om befolkningen som politiet aldri trenger å vie spesielt mye oppmerksomhet. Forfatterne finner at dette oppleves som rasistisk blant de kontrollerte fordi det signaliserer at noen grupper har større sannsynlighet til å begå kriminalitet enn andre kun basert på deres utseende. Debatter om politiets tilstedeværelse i sårbare områder har også vært studert av Peterson (2008) som har påpekt at svensk politi må trå varsomt ettersom de blir sendt til nabolag for å hente informasjon, jobbe med kriminalitetsbekjempelse og 'ta flest mulig' som driver med ulovlige handlinger. De samme handlingene fra politiet øker mistilliten ettersom de kan oppleves diskriminerende og uforholdsmessige. I norsk sammenheng kan Rosten (2017) sin forskning nevnes om å 'leke getto' i Groruddalen selv om den ikke går direkte på politi. Hun viser til hvordan negativt omdømme av et bosted skaper stigma og igjen maskuline måter å håndtere dette på som 'gettolek' og kollektivt voldsbruk mellom menn fra ulike nabolag. Litt på siden, men av relevans for overordnet tema har Leirvik and Ellefsen (2020) beskrevet hvordan politi med etnisk minoritetsbakgrunn kan ha en fordel inn mot utsatte boområder i form av å være en relasjonsstyrkende og tillitsbyggende ressurs.

Et nærliggende tema når det gjelder forskning på politikontroller er dilemmaer knyttet til skjønnsutøvelse på den ene siden og profesjonalitet på den andre. Helene Gundhus har gjennomført mye forskning på feltet og har blant annet sett på politiets skjønnsutøvelse i utlendingskontroll (Gundhus, 2016) der hun særlig beskriver hvordan det handler om hvem som er tilgjengelig for politikontroll. Altså hvem bruker det offentlige rom og blir "tilgjengelig kontrollmateriale" for det patruljerende politi? Dette kan sees i sammenheng med som nevnt over (Sollund, 2007) om etnisitet i kombinasjon med kjønn, alder, klasse, å være "på galt sted til gal tid" og ha en oppførsel politiet reagerer på. Men andre ord utgjør skjønnsutøvelse, som Eriksen og Molander (2008, s. 169) beskriver "et normativt problem i en rettsstat fordi det bringer inn et element av vilkårlighet (...) der det blir opp til portvaktene å vurdere saksforhold i forhold til gjeldende standarder som er åpne for fortolkninger." Dette temaet blir videre problematisert i studien til Hammer et

al. (2020) der de undersøker hvordan patruljerende utlendingspoliti velger kontrollobjekter. De viser at selv om oppdraget for utlendingskontrollen var gitt (lovverk, målstyring og måltall), åpnet likevel rammevilkårene for forhandlinger og at informantene kunne følge sine egne motivasjoner. Et sentralt funn er at tjenestepersoner finner «den gode fangen» som igjen har konsekvenser for hvem som identifiseres som mistenkelige og velges ut for nærmere kontroll. Intervjuene viser at «magefølelsen» ble brukt aktivt i arbeidet med å identifisere «gode fanger», og tegn på kriminalitet. Magefølelsen og politiblikket var rettet mot atferd, bekledning og rekvisitter, kjønn, og etnisitet/hudfarge. Undersøkelsen viser at det å fange «gode fanger» med koblinger til kriminalitet hadde en viktig funksjon, fordi det tillot informantene å utøve jobben sin på en måte som i størst mulig grad ivaretok den positive politiidentiteten, innenfor rammene av oppdraget de var blitt gitt og målstyringens krav om høyt antall deporterte personer.

Etnisk profilering er et tema med noe begrenset forskning som Aasgaard og Langford (2019) påpeker og viser til internasjonal kritikk fra FN og EU-organer om manglende informasjon om etnisitet i politikontroller. Norge har særlig fått kritikk for hvordan politiet har satt mindreårige i varetekt og anholdt familier som skal uttransporteres fra Norge på Trandum. De mener at norsk politi i for liten grad dokumenterer avgjørelser på bakgrunn av etnisk profilering. Solhjell (2022) har også skrevet om begrepet etnisk profilering i nordisk forskning. Hun forklarer at det ikke er én definisjon på etnisk profilering i forskningen, men at man kan skille mellom en smal og en bred definisjon. I kvantitativ forskning som går på å se på omfang og kausalitet, bruker man gjerne en smal definisjon, der rase i sosial og ikke biologisk forstand om fysiske markører som hudfarge og tolkninger av dette er eneste grunn til at politiet stopper og kontrollerer en person. På den måten kan man isolere effekten av hudfarge som kriteriet for politikontroller. Hun forklarer at en slik definisjon imidlertid blir kritisert fra flere hold, blant annet for at det ikke gjenspeiler hvordan politiet jobber i utvelgelse av mistenkte der man vet at andre faktorer også spiller inn, som alder, kjønn, sted og tid. En bredere definisjon innebærer at etnisitet er utslagsgivende i politiets aktiviteter og inngår i en større forståelse av ulik makt (Schclarek Mulinari, 2019, s. 8). På den måten tar man heller ikke noe normativt standpunkt om hvorvidt noe er 'bra' eller 'dårlig', men i politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse blir etniske minoriteter og rasialiserte grupper påvirket (ibid).

I Finland er det gjort omfattende forskning på etnisk profilering basert på intervjuer og spørreundersøkelser. Keskinen et al. (2018) presenterer hovedfunn fra prosjektet der de studerte hyppighet, form og tolkning av 1) de som erfarer profilering og 2) politiet. De ser også på praksiser og logikk som kan lede til etnisk profilering. De forklarer blant annet at etnisitet, rase, kjønn, alder og klasse gjensidig påvirker etnisk profilering. Som at unge menn med det de kaller rasialisert minoritetsstatus er utsatt for etnisk profilering, særlig på gata, ute i det offentlige eller på offentlig transport. Dette skjedde i mindre grad eller på en annen måte med kvinner og de som var eldre, som inne på kjøpesentre. Studien fant at politipraksis som har størst risiko for å bruke etnisk profilering er 1) kontroll av utenlandske nasjonaliteter i Finland, 2) mistanke og kontroller i forbindelse med kriminalitet, 3) ordenspatruljen og 4) trafikkontroller. De beskriver også hvordan registrering i slike kontroller er tidvis manglende, særlig med ikke-funn, som der man ikke avdekker noe kriminelt og ikke går videre med saken. Dette gjør det vanskelig å ettergå situasjoner og grunnlag for kontroller i lys av etnisk profilering.

Et annet tema som diskuteres i denne rapporten er bruken av kroppskamera. Her er det gjort lite forskning i nordisk sammenheng, men viktige bidrag som bør nevnes. I Norge har Phelps et al. (2016) forsket på effekten av kamera (body-worn video) blant studenter ved Politihøgskolen der de med kamera opplevde en større læringseffekt på egne avgjørelser og kommunikasjon når de kunne identifisere egne feil. Søgaaard et al. (2022) har sett på en annen kamerabruk, nemlig unge etniske minoriteters bruk av egen mobiltelefon til å filme møter med politi. På den ene siden finner de at studentene opplever kamera som en måte å skifte maktbalansen på, nemlig at politiet blir mer oppmerksomme på egen oppførsel. Samtidig er det med på å underbygge den antagonistiske holdning som de unge allerede har til politiet. Mer overordnet har en internasjonal samlestudie på forskningen som er gjort på bruk av kroppskamera konkludert med at det ikke er et universalmiddel, men at effekten av bruken vil avhenge av i hvilken sammenheng den er brukt og under hvilke organisatoriske forhold (Lum et al., 2019). Det kan brukes i lærings- og undervisningsformer som Phelps et al. (2016) har sett på eller som en del av etterforskning av hendelser, og kan på sikt brukes til å styrke politiets profesjonalitet og legitimitet i møte med publikum.

8.2 Internasjonal forskning

Det finnes mye, internasjonal forskning på opplevelser av politi og politiets bruk av ulike metoder som 'stopp og sjekk' i lys av diskriminering. I denne delen belyses kun noen få av disse studiene for å vise noe av forskningen som allerede finnes. Det er verdt å merke seg som Wacquant (2014) beskriver at det er en stor bredde i forskningen og det er tendenser til at flere forskningsmiljøer av ulike årsaker ikke snakker sammen. Han nevner spesielt hvordan forskningsmiljøene som snakker om 1) fragmentering av klasser i post-industrielle byer, 2) etnisk deling i byer og 3) strafferett og kriminalitet gjerne har for lite kontakt. Det finnes med andre ord et hav av forskning som indirekte belyser temaer av interesse for politikontroller i et diskrimineringsperspektiv, men vi vil først og fremst vise til studier som direkte berører 1) 'stopp og sjekk'-metoder og 2) opplevelser av overkontroll og etnisk profilering.

Et internasjonalt EU-nettverk ledet av Sofie de Kimpe og Mike Rowe kalt "Exploring 'Stop & Search' Practices in Europe"¹² (PolStops COST) har de siste årene (2018-2022) samlet forskningen og kunnskap på følgende temaer i 27 land: 1) Rammer for, 2) erfaringer med og 3) kontroll av stopp og sjekk-praksiser i europeiske land, i tillegg til å se på 4) konteksten som historiske kontroverser og politiske prosesser i respektive land. Her er hovedkonklusjonen at det i stor grad mangler et datagrunnlag for å vurdere politikontroller, altså enten at det mangler systematiske registreringer eller at dataen ikke er tilgjengelig for innsyn av eksternt¹³. Unntak er England og Wales, og nylig Skottland og Nord-Irland, som har offentlig statistikk som viser hvem som stoppes og kontrolleres for å gjøre praksisen mer gjennomsiktig, og for å øke tilliten til politiet. Andre land som har kvitteringsordning i Europa er Romania, Nord-Makedonia, Bosnia Herzegovina, Polen, Slovakia og Ungarn, men her er det lite tiltak og forskning som

¹² Se nettside: <https://polstops.eu/>. Fra norsk side deltar Helene Gundhus, Randi Solhjell og Liridona Gashi.

¹³ Det er ikke det samme som å si at det mangler kontrollmekanismer. I Norge kan det vises til interne og eksterne kontrollmekanismer. Interne inkluderer: Politiets klageordning, politidistriktenes arresttilsyn, det sentrale arresttilsyn og disiplinærsystemet. Dette er klagere på politiets adferd. Eksternt er Spesialenheten for politisaker (2005-) brukt for å etterforske potensielt straffbare forhold. I tillegg har politiet nummer på uniformen sin som befolkningen kan notere seg og evt. rette klager mot.

kommer ut av dokumentasjonen (Gundhus, Sollund & Solhjell, 2021). Andre land i Europa, inkludert land som Norge, Danmark, Tyskland, Belgia og Spania, har kun krav om dokumentasjon (registrering av politikontroller) ved f.eks. kriminelle hendelser som skal straffeforfølges. Forskerne i nettverket har konkludert med at Skottland er en interessant 'case' fordi politiet har lovgivning og trening (kunnskap og oppmerksomhet), fokus på prosessuell rettferdighet (registrering, kvittering, vitenskapelig monitorering, og granskning) og fordelingsrettferdighet, samt at det er relativt mye forskning på temaet. De konkluderer også med at hvis politikontroller ikke i særlig grad blir registrert, så blir skjønnsutøvelse en blankofullmakt.

Det er ofte en etterspørsel etter 'effekten' av stopp- og kontrollsituasjoner. Dette er på mange måter et metodisk og vitenskapsteoretisk spørsmål med mye usikkerhet. Med metodisk mener vi hvordan måle ulike praksiser og hva menes med effekt. Med vitenskapsteoretisk er det mer et spørsmål om ulike tradisjoner, altså positivistisk eller hermeneutisk vitenskap. Med førstnevnte retter kunnskapen seg mot å kunne 'måle' en (mulig) årsakssammenheng - hvordan 'stopp og sjekk' påvirker kriminalitetsraten eksempelvis. Mens sistnevnte generelt forsøker å forstå sosiale fenomener og fortolke meningen med det som skjer. I USA har man gjennomført positivistiske studier i enkelte byer og særlig i forbindelse med trafikkontroller. Weisburd et al. (2016) mener at stopp og sjekk (omtalt som SQF) har blitt studert for generelt og i stedet studerer effekten på et mikrogeografisk punkt, nemlig «hot spot» for kriminalitet i New York City. De finner at effekten er signifikant, men minimal for å hindre kriminalitet. Denne målingen og analysen har imidlertid blitt grundig diskutert og kritisert ettersom det er vanskelig å måle 1) forebygging og kriminalitet som ikke skjer, og 2) SQF og skille det fra andre taktikker (Nagin, 2016). Kort fortalt, det er usikkert hva man måler og dermed også hvilke effekt man snakker om.

Det er også gjort mange studier på stopp og kontrollsituasjoner i Storbritannia, gjerne fra en mer kritisk fagtradisjon enn av typen akkurat nevnt fra USA. For eksempel Delsol og Shiner (2015) har redigert en bok som nettopp ser på denne praksisen i lys av ulike måter å håndtere kriminalitet på og hvordan denne 'makten' påvirker tillit til politiet. Bradford og Loader (2016) har gjort omfattende studier på hvem som blir stoppet og sjekket i Storbritannia og hva slags resultater det gir. De sier blant annet at 'stopp og sjekk' er et multiverktøy i polisier virksomhet, altså at det brukes til alt og ingenting. De finner at det er fellestrekk i metoden når det gjelder hvilke områder som blir berørt, men ikke at menneskene som bor i områdene er de samme. Menneskene som blir rammet av praksisen er i hovedsak definert som 'uorden' og 'mindre produktive' som at de er syke, arbeidsløse eller på andre måter svakerestilte i samfunnet, og at de er unge gutter som 'trenger å disiplineres'. Metoden i sum er med på å forsterke eller reproducere utenforskap som de konkluderer. Lignende bidrag finner vi også i internasjonal sammenheng, som Weber og Bowling (2013), der vi får innblikk i praksisen og betydning i både kriminalitetskontroll og publikumserfaringer fra hele verden. Pearson og Rowe (2020) gjennomførte en etnografisk studie over syv år på situasjoner der britisk politi stoppet personer på gata eller i bil. De fant at til tross for at 'stopp og sjekk'-metoden er gått betydelig ned siden 2014 da forskningen startet, har stopp uten at det har ledet til sjekk skapt situasjoner som oppleves som ubehagelige. Disse stoppene krever ikke samme grad av formalitet som lovverk og kvittering, men preges av politikultur, skjønn og mistenkeliggjøring av unge, svarte menn. De mener at stopp uten sjekk og særlig når det gjelder i bil bør ha likt nivå av formelle kontrollmekanismer som 'stopp og sjekk' metoden for å unngå uforholdsmessig kontroller av noen befolkningsgrupper.

'Over-policing' og etnisk profilering har vært bredt studert i både amerikansk og europeisk forskning (Bowling & Phillips, 2007). Omfattende internasjonal forskning, særlig i USA og Storbritannia, har pekt på hvordan opplevelser av etnisk profilering resulterer i en slitasje og skepsis mellom etniske minoriteter og politi (eks. Carr et al., 2007; Morrow et al., 2017; Novich & Hunt, 2017; Ulmer, 2017). I tillegg finnes det mye forskning på ulike politipraksiser som 'stopp og sjekk' og potensielt skadene i forholdet mellom unge etniske minoriteter og politiet og hvordan de unge blir hyppigere kontrollert enn etniske majoriteter (eks. Ariza, 2014; Feinstein, 2015; Flacks, 2017). I spørreundersøkelser gjort på unge etniske minoriteters tillit til politiet så er oppfatning av diskriminering et signifikant funn som negativt påvirker tillit (Van Craen & Skogan, 2015). Mange av de større spørreundersøkelsene på tillit til politiet blant ulike befolkningsgrupper er særlig gjennomført i USA. For eksempel finner vi at Afro-amerikanere og 'Latino' har mer negative holdninger til politiet enn grupper som omtales som 'White' (Brown & Benedict, 2002; Alberton & Gorey, 2018).

I Frankrike har Jobard og Lévy (2011) og Jobard et al. (2012) brukt interessante metoder for å kartlegge eventuell bruk av etnisk profilering og omfang. De har i en studie (Jobard & Lévy, 2011) bedt publikum om å dokumentere med egen mobiltelefon situasjoner der noen blir stoppet og sjekket av politiet. Forskerne har fått tilsendt opptakene til en server i USA - for å sikre anonymitet - der de har studert en rekke variabler og kartlagt over 500 personer som har erfart dette. De fant at politiet overkontrollerer unge menn som er kledd i 'youth culture style' uten bag. Sistnevnte (uten bag) er viktig å nevne da terrortrusselen og argumentene for kontroll av visse unge menn var på sitt sterkeste. I alle underkategorier de studerte - altså mann, ung e.l. - så var etniske minoriteter overrepresentert. I Jobard et al. (2012) er metoden basert på videoovervåkingskameraer på 21 lokasjoner i Paris der forskerne så på ID-kontroller gjennomført av politiet. Fokuset i disse områdene var særlig siden de fungerte som 'transit'-stasjoner der mange millioner mennesker passerer hvert år. Forskerne så også på utseende til de som ble kontrollert, altså ikke faktisk etnisitet, men antatt etnisitet og en rekke andre variabler. De sammenlignet også med en referansegruppe - hvem som generelt passerer de samme områdene - for å ha en befolkningsgruppe å vurdere opp mot. De fant blant annet at en svart mann hadde 5,2 ganger større sannsynlighet for å bli stoppet enn en hvit mann, en 'araber' (forfatterens begrep) hadde 9,9 ganger større sannsynlighet og en mann med en annen synlig minoritetsbakgrunn hadde 37,5 ganger større sannsynlighet. De konkluderer med at deres metode (gjennomgang av videoovervåking) har en stor verdi der politiets registreringer eller offisiell data er utilstrekkelig eller ikke-eksisterende og der observasjon er mulig.

Kvalitative studier i USA med fokus på urbane nabolag som har mye kriminalitet og sosio-økonomiske problemer finner at unge med ulik etnisk bakgrunn ser på politiet negativt på grunn av personlige møter, der de har erfart overdreven maktbruk eller at politiet oppsøker dem uten grunn (Carr et al., 2007). Samtidig snakket de unge positivt om politiet når det gjaldt å bekjempe kriminalitet og kunne skille mellom 'gode' og 'dårlige' politibetjenter. Tilsvarende studier er også gjort i Europa, særlig fra Frankrike og Tyskland (de Maillard, 2022). Eksempelvis viser kvalitative studier av franske drabantbyer fiendtlige forhold mellom unge minoriteter og politi, samt politiets voldelige tilnærming til etniske minoriteter (Roux & Roché, 2016; Fassin, 2013; Jobard, 2020). Hunold et al. (2016) finner i en studie av to tyske byer at det generelt er positive relasjoner mellom politi unge voksne. Men når de går dypere inn i interaksjonen mellom politi og det de omtaler som "streetwise young men", så vil en uformell tone fra politi

bygge sterkere legitimitet enn formelle regler og forklaringer (s. 603). Studier på tvers av europeiske byer er mer sjeldent, men en studie i Tyskland og Frankrike viser at unge med innvandrerbakgrunn har mer positiv holdning til politiet i Tyskland enn til Fransk politi (de Maillard et al., 2018; Oberwittler & Roché, 2022; Schwarzenbach, 2020). Forskerne viser til at i Frankrike patruljeres det mer proaktivt enn i Tyskland, altså mer oppsøkende. I tillegg er fransk politi mer konsentrert på synlige minoriteter når de gjennomfører det som ofte omtales som identitetssjekk heller enn «stopp og sjekk». Årsakene til dette er sammensatt, men de peker på forskjellene på alt fra profesjonsutøvelse – altså hva politiet gjør i rollen sin – og ulike stat-samfunnsrelasjoner, eksempelvis kolonihistorien overført til dagens overkontroll av minoriteter i Frankrike. Deakin et al. (2020) har i en større europeisk studie sett på hvordan kontroller kan skape stigma hos unge og igjen resultere i at de i mindre grad deltar i samfunnet.

8.3 Videre forskning

I norsk sammenheng er det flere problemstillinger som kan belyses i videre forskning. Det er ingen systematisk forskning på potensielt bruk av etnisk profilering i norsk politi. Dette henger sammen med et mer overordnet spørsmål, nemlig hvilke kilder og datagrunnlag kan man bruke? Det at offentligheten mangler innsyn i registerdata fra politiets systemer og muligens at denne informasjonen er utilstrekkelig hvis man hadde tilgang gjør at forskere må bruke annen type data. Innføring av pilotprosjektet på kvitteringsordning vil potensielt gi grunnlag for å innhente mer informasjon om hvilke kontroller som gjennomføres og hvem de rettes mot. Det er også mulig å gjennomføre et tilsvarende registerstudie som Dansk Institutt for Menneskerettigheter har gjort med å kombinere data om opphav og straffesaksregister på anmeldelser og videre gang i straffesakskjeden for mindre alvorlige saker. Det er også mulig å gjennomføre kvantitative studier rettet mot mer spissede befolkningsgrupper heller enn det som gjennomføres i politiets innbyggerundersøkelse.¹⁴ Eksempelvis kan dette være grupper som er vanskeligere å nå, men som potensielt har hyppigere møter med politi. Dette kan være hjemløse, rusmisbrukere og innsatte, men som har en viktig stemme i å formidle politi-medborger relasjoner.

I tillegg er det verdt å belyse hvem sin erfaring som er synlig og hvem er usynlig i forskningen om møtet med politi. Hvilke stemmer hører vi og hvem høres ikke? Hva slags forbindelse er det mellom det å bli stoppet ofte og tillit blant ulike deler av befolkningen, over tid? Når kontrollene skjer, hva er de juridiske grunnene og hva vet ulike minoriteter og utsatte grupper om rettigheter de har i disse møtene og til å klage?

8.4 Praksis i andre land: Besøk til Skottland

Arbeidsgruppen har fått en presentasjon av politireformen i Skottland ved Megan O'Neill (juni 2022) og deler av gruppen var også på besøk til Edinburgh og Glasgow (30.11-2.12.2022) for å få en grundigere innføring. Som nevnt er Skottland et interessant land å besøke da de blant annet har vært gjennom en reform i perioden 2015-2017 som innebar store endringer når det gjaldt 'stopp og sjekk'-praksiser samt innføring av kvitteringsordning. Opphavet til reformen kom også i forbindelse med forskningen til Kath Murray som brukte statistikk (Freedom of Information request) til å belyse stopp og sjekk-praksiser i Strathclyde (Murray, 2014). Hun fant at det var svært høy bruk av denne praksisen i forhold til befolkningsstørrelse og at det var lite kontroll

¹⁴ [Innbyggerundersøkelsen – Politiet.no](https://www.politiet.no/innbyggerundersokelsen)

av bruken og varierende rapportering fra politiets side. Forskningen fikk betydelig oppslag i media da den kom i januar 2014 og ledet altså til strukturelle endringer i politiets kontrollpraksis. Politiet i Skottland har en egen nasjonal mal på når og hvordan kontroller gjennomføres, inkludert varsomhet og oppmerksomhet på potensielt diskriminerende praksiser og hvordan og hva som skal registreres.¹⁵ Gruppen møtte følgende representanter:

- Forskere: Estelle Clayton, Susan McVie, Kath Murray, Megan O'Neill og Liz Aston
- Police Scotland med Stop and Search Unit, samt pensjonert politimann Ian Thomson som var sentral i gjennomføring av reformen.
- His Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland (HMICS).
- The Scottish Police Authority (SPA).
- Naomi McAuliffe, Head of Amnesty International Scotland.

Besøket i Skottland hadde viktig overføringsverdi til utfordringene som Oslo politidistrikt står ovenfor. Dette er ment som en kort oppsummering av lærdommen og det er viktig å merke seg at Skotsk politi og andre eksperter på tematikken gjerne vil komme på besøk og utveksle videre erfaringer hvis ønskelig. Dette kan for eksempel være en mulighet når prøveordningen nærmer seg slutten og lærdom og evaluering skal tas opp.

Skotsk politi påpekte at «stopp og sjekk» er en nyttig taktikk i visse tilfeller, som eksempelvis knyttet til byområder der det var utfordringer med mindreårig som drikker og lager uro. Dette er ikke det samme som «stop and engage» eller stopp og prat, som er forventet av politiet og ikke innebærer noen inngripende handlinger som å få eiendeler eller kropp sjekket. Samtidig fortalte de at en del av politireformen var å utbedre prosedyrene og de lovlige grunnlagene for å gjennomføre en slik kontroll. Bakgrunnen var at skotsk politi brukte stopp og sjekk både på en overdreven måte og samtidig overrapporterte bruk av denne taktikken. Det var særlig på 1990 og 2000-tallet at man drev en virksomhet styrt på ideen om at kriminaliteten går ned hvis stopp og sjekk går opp og det var vanlig å rapportere kunstig høye tall på stopp og sjekk fordi ledelsen ønsket det.

Politiet har en egen stopp og sjekk-enhet i Glasgow som går gjennom alle stopp og sjekk-rapporteringer der de sørger for at alle innsamlede data er korrekt registrert.¹⁶ Dette er tidkrevende, men brukes som grunnlag for å 1) rapportere internt på kriminalitetsstatistikk, 2) eksternt oppdatere for offentligheten hvem som blir kontrollert (anonymt innsyn) og 3) sørge for at politiet holdes ansvarlig når de bruker denne taktikken og at alt er gjort på korrekt grunnlag. Stopp og sjekk har siden 2015 gått drastisk ned og er i perioden april-juni 2022 på ca. 7000 kontroller der 34%, altså 1 av 3, ledet til et funn (positive stop and search). For en større gjennomgang av historie og trender i statistikken anbefales McVie (2019) sitt arbeid.

HMICS var en interessant uavhengig institusjon ofte bestående av erfarne politifolk som hadde gjennomgang av hvordan politiet jobbet og hva som kunne forbedres. De jobbet tematisk for eksempel med vold i hjemmet og gjennomgikk både kvalitativt (intervjuer og gruppeintervjuer med politiet), kvantitativt (spørreundersøkelser mot målgruppen i publikum og blant politifolk) og undersøkelse av dokumenter på rutiner og

¹⁵ Malen er åpent tilgjengelig via [stop-and-search-national-guidance.doc \(live.com\)](https://www.scotland.police.uk/about-us/how-we-do-it/stop-and-search/data-publication/)

¹⁶ Se publisering av data på nettsiden:

<https://www.scotland.police.uk/about-us/how-we-do-it/stop-and-search/data-publication/>

etterforsknings saker og la fram rapporter med forslag om forbedring. De var ikke en etterforskningsenhet på linje med Spesialenheten, men hadde altså mer faglig, fenomenbasert kunnskap på politiets praksiser, rutiner og tiltak som igjen skotske myndigheter og politi vurderte for videre forbedring. HMICS publiserte også i 2015 en svært kritisk rapport om stopp og sjekk-bruk i politiet som ledet til mye av de nevnte endringene i taktikken.

Siden noe av utfordringene i norsk kontekst som ofte diskuteres er rasisme, diskriminering og overkontroll av etniske minoriteter var vi alle overrasket over at dette var nærmest et ikke-tema i Skottland. I England og Wales har dette vært heftig diskutert på flere nivåer og noe britisk politi stadig blir utfordret og fører statistikk på i tilsvarende situasjoner. I Skottland forklarte politiet, tilsynskrefter og forskere at det i all hovedsak var en større utfordring med overkontroll og problemer knyttet til 1) hvit arbeiderklasse, 2) fattige nabolag og 3) ungdom/barn (under 18) heller enn etnisitet. Vi spurte også om det var problematisk å spørre om etnisitet, noe de vi møtte avkreftet og som forklarte at dette var frivillig informasjon og selvrapportering som er vanlig fra en tidlig alder i Storbritannia mer generelt. Figur 1 under viser hvilke etniske kategorier de skotske politiet bruker i statistikken de fører.

Ethnicity/ National Origin	Number of Searches	Percentage of Total Searches	Positive Searches	Positive Rate
White Scottish	26485	86.0%	9035	34.1%
White British Other	1637	5.3%	638	39.0%
White Irish	87	0.3%	23	26.4%
White Gypsy/Traveller	45	0.1%	14	31.1%
White Polish	359	1.2%	127	35.4%
White Other	462	1.5%	159	34.4%
Any Mixed Ethnic Group	233	0.8%	104	44.6%
Pakistani	327	1.1%	141	43.1%
Indian	71	0.2%	20	28.2%
Bangladeshi	11	0.0%	3	27.3%
Chinese	18	0.1%	6	33.3%
Asian Other	123	0.4%	61	49.6%
African, African Scottish, African British	121	0.4%	56	46.3%
African Other	37	0.1%	15	40.5%
Caribbean, Caribbean Scottish or Caribbean British	45	0.1%	19	42.2%
Black, Black Scottish or Black British	189	0.6%	68	36.0%
Black Other	0	0.0%	0	0.0%
Arab, Arab Scottish, Arab British	47	0.2%	18	38.3%
Other Ethnic Group	143	0.5%	48	33.6%
Not Provided/Unknown	367	1.2%	127	34.6%

Figur 1. Utdrag fra presentasjonen til Police Scotland Stop and Search unit 1. desember 2022

Det var først da vi møtte representanten fra Amnesty International at dette ble problematisert. Etnisitet, eller rase som hun beskrev, var for det første dårlig kategorisert. Eksempelvis var det kunstig å kategorisere Roma som hvit for på den måten ble en hyppig kontrollert gruppe gruppert som hvit. Internt var det i forsvinnende liten grad representanter fra etniske minoriteter i politiet. Dette igjen gjorde at det er vanskeligere å se og forstå problematikk knyttet til identitet og tilhørighet, samt opplevelser av kontroller. Dette førte til en manglende kritisk rasialisert analyse som hun beskrev i datagrunnlaget som i dag finnes. På sivilsamfunn siden og blant forskningsmiljøer var det også begrenset med kapasitet til å sette på agendaen og forske

på disse utfordringene. Det var først da pandemien kom i 2020 at man så hvor ulikt utfall det var på hvem som ble hardere rammet i lys av minoritetsstatus. Dette ledet til etablering av helsevesenets satsning «Race & Health Observatory» i Skottland som bl.a. har vært med på å utfordre selvrapporteringssystemet om etnisitet.¹⁷

En annen kritisk bemerkning fra Amnesty var også viktigheten av å ha gode rutiner for intern monitorering og granskning for å sørge for at det er infrastruktur til å opprettholde solide og ryddige databaser som kan brukes og deles også eksternt. Ofte ble dette arbeidet overlatt til å vurderes av arbeidsutvalg som ikke hadde kapasitet eller mulighet til å gjøre annet enn å gi anbefalinger. Det var også gode eksempler der forskere som Susan McVie (2019) hadde fått tilgang til datamateriale og hatt eksternt finansiering til å gå gjennom og forbedre dataen så denne kunne brukes til akademiske analyser og eksternt innsyn.

9. Relevante tiltak

9.1 Kvitteringsordning

9.1.1 OMOD, Minotenk og Juristforbundets innspill til en kvitteringsordning

OMOD har i 30 år forfektet at en kvitteringsordning vil være et nyttig verktøy for norsk politi i arbeidet mot etnisk profilering. Samtidig vil dataene som aggregeres via en slik ordning gi politiet verdifull kunnskap som kan bidra til målrettede og effektive kontroller, med bedre resultater. Etnisk profilering er et faktum, også i Norge. I juni 2020 sendte Likestillings- og diskrimineringsombudet et brev til Justis- og beredskapsdepartementet hvor det blant annet nevnes:

Både statsminister Erna Solberg og politimesteren i Oslo, Beate Gangås, har erkjent at etnisk profilering i politiet skjer og at dette er et problem. Ombudet anser en slik erkjennelse som et riktig steg på veien for å arbeide systematisk med å forhindre og forebygge en diskriminerende praksis.

I et brev sendt Justis- og beredskapsdepartementet i april 2018 konkluderte FNs menneskerettighetsråd med at norsk politi bedriver etnisk profilering med sine ID-kontroller. De kunne også registrere at det heller ikke føres statistikk over slike kontroller. Både CERD og ECRI har bedt Norge om å samle kontrolldata. Under Arendalsuka i august 2022 kunne vi lese at Subjekt-redaktør Danby Choi ble stoppet av betjenter fra Agder politidistrikt. Betjentene fortalte Choi, med opptak av samtalen, at de stoppet han fordi de lurte på hvilket land han kommer ifra (Rosef, 2022). Det er med andre ord vel erkjent at praksisen forekommer i Norge. I tillegg til dette ble Trøndelag politidistrikt felt april 2021 for å bedrive etnisk profilering (Castello, 2021).

Et av de viktigste argumentene for å implementere en kvitteringsordning er at politiet må vise at de tar kritikken på alvor og at de vil unngå overkontroll. Et slikt signal vil være tillitsskapende. Vi mener at i en så utbredt praksis som kontroll med så mange

¹⁷ Se nettsiden <https://www.nhsrho.org/>

negative konsekvenser bør det være av politiets egeninteresse å innføre en kvitteringsordning for å få oversikt over egen praksis.

Manglende tillit til politi som institusjon er oppskriften på opprør og opptøyer blant ungdom. I Norge er det gjort undersøkelser på ungdoms opplevelser av møter med politiet. Antirasistisk senters rapport (2017) gir oss et innblikk i hvordan ungdom opplever å bli stanset og kontrollert av politiet. Mistenkeliggjøring, en opplevelse av ydmykelse, og svekket tillit til myndighetene generelt går igjen her. Et av de mest interessante funnene er at det er klart flertall av ungdom med en eller to utenlandsfødte foreldre som opplever å bli kontrollert ukentlig.

Dette bør ses i sammenheng med at mange minoriteter som stoppes ofte er norske statsborgere og at landbakgrunn/hudfarge i 2022 ikke er en spesielt god indikator på hvorvidt du er norsk eller ikke, eller hvorvidt du har begått kriminalitet, ref. "Det mangfoldige samfunnet Norge er i dag" (SV nasjonalt, og byrådets vedtak). Det vil også være svært nyttig for oss å høre politiets vurdering på våre innspill.

Hva kan en kvitteringsordning gjøre med dette?

Om vi ser på kvitteringsordningen fra et anti-diskrimineringsperspektiv er den viktig fordi den kan underbygge minoriteters opplevelse og påstander om at de stoppes ofte. Det vil også kunne oppleves betryggende at politiet er nødt til å skrive ut et bevis på at kontrollen har funnet sted for at både den stoppede og politiet selv kan se tilbake på den gitte situasjonen og utelukke spørsmålet om kontrollen har skjedd eller ikke. Personer som stoppes ofte vil da også ha bedre belegg om de velger å benytte seg av politiets klageordning hvis de fysisk kan vise til kvitteringer utstedt ved kontrollene. Det vil øke rettssikkerheten til individet. For politiets egen del er det også flere gode grunner til at en slik ordning bør implementeres. Det vil kunne gi politiet et internt redskap for å måle egen kontrollvirksomhet og treffsikkerhet, som igjen kan si noe om deres ressursbruk. Altså kan man forhåpentligvis lese av statistikken hvilke resultater man har fått ut av kontrollene, og på den måten gjøre politiarbeidet mer effektivt. Kanskje man finner ut at det er enkelte områder det svært sjelden kommer positive treff (funn) ut av kontrollene, og kan heller fokusere på andre steder. Om kontrollene man gjennomfører er mer kunnskapsbaserte og gir bedre resultater, vil dette kunne lette mye av kontrollarbeidet som gjøres ved at man reduserer kontrollslitasje og antall kontroller uten treff. Bedre resultater vil igjen være et godt redskap i arbeidet for å bedre tilliten til deler av befolkningen. Når publikum ser resultater av kontrollene, vil disse også virke mer logiske og således forståelige utenfra. Denne egenvurderingen vil være svært nyttig også med tanke på å se om enkelte patruljer gjennomfører flere kontroller med treff enn andre, hvor kontrollene oftest resulterer i treff (dag/natt), og ikke minst hvilke områder man oftest gjennomfører kontroller uten og med treff.

Videre tror vi at en pedagogisk gjennomgang av hvorfor man ble stoppet, vil kunne ha en forebyggende effekt. Både fordi det opprettes tillitsbånd (man kan faktisk få en forklaring), men også fordi den kontrollerte kan føle på en trygghet i det at forholdet vil kunne være etterprøvbart. Det er her også viktig å synliggjøre at hverdagsslitasjen mellom de som kontrolleres og politiet selv går begge veier. Solhjell (2019) skriver at hyppige møter mellom politi og enkelte situasjoner kan skape en slitasje som gjør at begge parter får kortere lunte, som igjen vil påvirke utfallet og opplevelsen av situasjonen. En kvitteringsordning vil kunne tallfeste grunnlaget for en slik slitasje, og for eksempel forklare hvorfor ungdom i enkelte strøk på Oslo østkant/vestkant stoppes

oftere. Dette uavhengig om kontrollene gir resultater eller ikke. Igjen kan dette være nyttig informasjon for politiet selv, som da kan se med tall at enkelte patruljer har vært veldig ofte i enkelte områder, som også kan skape slitasje hos betjentene.

Den manglende tilliten er også en viktig faktor å se nærmere på hva gjelder rekruttering av minoriteter til politiet. I flere år har andelen ansatte i norsk politi ligget på fem prosent, noe som er langt unna å møte målene om at politiet som institusjon skal gjenspeile befolkningen. Vi tror flere ansatte i politiet med minoritetsbakgrunn kan være tillitsvekkende fordi flere i publikum da i større grad kan kjenne seg igjen i politiet, og så måte føler seg representert.

9.1.2 Politiets syn på en kvitteringsordning

Politiet er opptatt av å ha god dialog og bygge de gode relasjonene når det ikke har skjedd noe straffbart. Vi skal være integrert i lokalsamfunnet og virke i samspill med innbyggerne. Hvordan vil en eventuell kvitteringsordning påvirke spillet mellom innbyggerne og politiet? En utilsiktet konsekvens kan være at man får et reaktivt politi, som kun kommer når det har skjedd noe straffbart. Samfunnet utvikler seg og politiet må være med på den utviklingen. I fremtiden kan tillitsdimensjonen mellom politi og innbyggerne bli satt på prøve eller bli utfordret. Dialog og kommunikasjon er det viktigste verktøyet politiet har for å løse sitt samfunnsoppdrag. En eventuell kvitteringsordning kan begrense dette verktøyet.

Registrering av etnisitet

Det er uttalt fra flere i arbeidsgruppen at hvis en kvitteringsordning skal ha noe hensikt, må etnisitet registreres. Vi har ikke forutsetninger for å mene så mye om det lovmessige, men vi mener noe om den praktiske siden. Det vi undres over er hvordan skal vi få rede på etnisitet ved en kontroll uten at det blir dårlig stemning mellom den vi kontrollerer og politiet? Spørsmålet ble "løftet" i arbeidsgruppen og svaret vi fikk var:

1. Politiet kan selv vurdere etnisitet.
2. Politiet kan spørre den som blir kontrollert om etnisitet.

Begge deler er selvfølgelig gjennomførbart, men vi mener at alternativ én vil gi et upresist resultat, og alternativ to vil i mange kontrollsituasjoner føre til svært dårlig stemning. Vi frykter da at politiet vil bli beskyldt for rasisme. En praksis der politiet konsekvent spør om etnisitet, er vi redd vil føre til en større avstand mellom personer med innvandrerbakgrunn enn den vi eventuelt allerede har.

Spørsmålet blir da om fordelene ved registrering av etnisitet blir større enn ulempene. Vi er overbevist om at innføring av en slik praksis vil utgjøre en merbelastning for operativt politi som skal gjennomføre kontrollene og for medborgerne. Samtidig ser vi nytteverdien ved at vi får kunnskap om hvem som blir kontrollert, hvor ofte, i hvilke områder og hvordan ressursen benyttes. Det understrekes at politiet allerede har mye kunnskap om hvem som begår kriminalitet og hvor den allerede skjer. Denne kunnskapen brukes målrettet hver dag.

Et annet spørsmål er hvordan registrering av etnisitet skal brukes og hvem som skal ha tilgang til statistikken ved en eventuell registrering av etnisitet. Vi er redd for at denne statistikken kan brukes av grupper i samfunnet på en måte som ikke er fordelaktig for de med innvandrerbakgrunn.

Sikkerhet og kontrollsituasjoner

Politiet må foreta en situasjonsvurdering ved de fleste oppdrag. Det innebærer vanligvis også en vurdering av risiko og trussel. Politiet ønsker å belyse at politiet jevnlig står i situasjoner der det ikke er mulig å utlevere kvittering, selv om personer har blitt kontrollert i forbindelse med gjennomføringen av oppdraget:

Oppdrag

Politiet har erfart at enkelte oppdrag må gjennomføres på en slik måte at det fremstår som mest formålstjenlig at gjennomføringen av oppdraget må skje raskest mulig. En årsak kan være at man ikke ønsker å være på stedet lengre enn det som er nødvendig, fordi man ikke ønsker at omgivelsene skal vite at politiet har vært på stedet. En annen årsak kan være at det fremstår som et bedre alternativ at politiet ikke er på stedet mer enn høyst nødvendig av hensyn til faren for eskalering i kjølvannet av oppdraget.

Flokking

I de senere årene har politiet erfart i forbindelse med oppdragsavvikling, gjerne ved små hendelser, at politiet har blitt såkalt flokket. Flokking er når ungdom bevisst eller ubevisst flokker seg rundt politiet for å hindre at politiet får gjort jobben sin. Vi har erfart at flokking kan starte med skjellsord og utarte seg til vold mot politiet, blant annet ved steinkasting. I de situasjonene blir sikkerhet prioritert, og det er selvfølgelig umulig å skrive ut kvittering, selv om personer har blitt kontrollert i forkant av at politiet blir flokket og konfrontert av ungdom (Cederkvist, 2022).

Nedenfor følger en oversikt over det politiet anser som fordeler og ulemper ved en kvitteringsordning:

Fordeler:

- Man kan unngå overkontroll hvis politiet må tenke gjennom hvorfor de skal gjennomføre en kontroll, både hvor det er hjemlet og hvorfor det er nødvendig.
- Det kan føre til bedre tillit mellom politiet og innbyggerne.
- Man unngår mange tilfeldige kontroller som kan bidra til tillitsslitasje og dårlig stemning i et lokalmiljø og politiet.
- Politiet praktiserer loven etter lovgivers intensjon. Ved politiets inngrep mot individer i samfunnet må fordelene være større enn ulempene. Det vil stille et enda høyere krav til legalitet, forholdsmessighet og nødvendighetsprinsippet.
- Kan føre til bedre samhandling på tvers av avdelingene med tanke på å jobbe mer kunnskapsbasert og ha mer målrettede kontroller.
- Det kan bli lettere for innbyggeren å klage på politiet for kontrollen, eller måten den er utført på.

Ulemper:

- Det vil påvirke det forebyggende og oppsøkende arbeidet til politiet negativt, med tanke på relasjonsbygging opp imot ungdom.
- Det kan skape en avstand mellom innbyggerne og politiet som kan påvirke tilliten til politiet i en negativ retning.
- Vi kan få et reaktiv politi som kun kommer når det har skjedd noe straffbart.
- Vi kan få et passiv politi som vegrer seg for å ta kontakt med innbyggerne, spesielt ungdom. Det kan være uheldig for relasjonen mellom politi og ungdom.
- Det vil utfordre politiet på ressurs og tidsbruk.
- Kriminelle aktører kan få et "fripass" på grunn av kvitteringsordningen: All erfaring viser at mange kriminelle aktører utnytter alle smutthull/handlingsrom som er mulig for å hindre at politiet avdekker kriminelle forhold. Vi tenker det kan oppstå flere situasjoner der kriminelle vil vise frem kvittering på at de har blitt kontrollert samme dag for å unngå å bli kontrollert flere ganger. Bakgrunnen for en slik tilnærming kan selvfølgelig være at de er lei av å bli kontrollert, men motivasjonen kan også være at de prøver å unngå å bli tatt for et straffbart forhold. Så lenge kvitteringen er av papir ser politiet heller ikke bort fra at noen kvitteringer vil bli satt i "sirk", med den hensikt at andre kan bruke kvitteringen til å unngå å bli kontrollert. Formentlig vil slike situasjoner bli bedre belyst under piloten.
- Uavhengig om det blir en digital løsning eller papirløsning, hvordan skal politiet få verifisert at vedkommende er kontrollert like forut eller om navnet eller ID-nummeret samsvarer med vedkommendes ID? Må politiet sjekke ID får å få verifisert dette, vil det generere en kontroll.

9.2 Kroppskamera

Av OMOD, Minotenk og Juristforbundet:

Videobevis har i land de har brukt kroppskamera vært sentrale for domfellelse, men ofte ikke videoer fra politiet selv. Internasjonale studier viser at det *ikke* er et effektivt virkemiddel. En studie blant annet fra 2016 (Ariel et al. a og Ariel et al. b) gjort av Cambridge University hvor over 2000 tjenesteytende britisk og amerikansk politi ble utstyrt med kroppskamera, viste at det hadde liten innvirkning på politiets atferd samtidig som volden mot politiet økte. Enkelte studier viser også at få politiavdelinger som bruker kroppskamera stiller betjentene til ansvar når de ikke følger prosedyre på "kameraføring". I tillegg har man har sett tendenser til at tjenestemenn fabrikerer historier for å tilpasse videoen ved at betjentene får se opptaket i forkant av avhør. Prøveprosjektet som ble gjennomført i Norge i 2015 viser at kroppskamera var en svært krevende faktor i tillitsbygging og at det var problemer knyttet til forventninger. Prosjektet viste også at videoene ble tatt ut av sin kontekst. Fravær av video har også blitt argumentert med som bevis, noe man bør være oppmerksom på. Rapporten fra det norske prøveprosjektet finner også at å pålegge betjentene å bruke kroppskamera vil kunne skape stor slitasje hos politiet. Dette, i tillegg til Robert Nyheim-Jomisko sine innspill (se vedlegg 3), gjør at vi er usikre på om innføring av kroppskamera er hensiktsmessig vedrørende økt tillit mellom politi og befolkningen forøvrig.

Hvis man skal innføre kroppskamera i en norsk kontekst mener vi følgende punkter er viktig å ta hensyn til og følge:

- kroppskamera kan ikke erstatte en kvitteringsordning.

- Politiet trenger konkrete regler og føringer på bruk av kamera.
- Tjenesteytende politi kan ikke skru av kamera, og således heller ikke bruke skjønn på når og hvor kamera skal slås av og på.
- All interaksjon må registreres.
- Det må lages klare retningslinjer for bruk av kamera.
- Tjenestepersoner skal ikke ha tilgang til video før den mistenkte er avhørt.
- Det bør være en grundig opplæring i hvordan kameraet skal brukes.

9.3 Nødvendig opplæring

Av OMOD, Minotenk og Juristforbundet:

Vi mener det bør være et eget fag på Politihøgskolen som handler om rasisme og diskriminering, og som nevnt over at diskrimineringsaspektet kommer inn som eget obligatorisk emne. Videre mener vi følgende punkter bør inn som en del av politiets utdanning.

- Kultur og mangfoldskompetanse. I England har de spesifikke punkter på relevante faktorer i møte med forskjellige minoriteter. For eksempel hvordan ransake mennesker med religiøse hodeplagg.
- Politiets egne blindsoner. Hva overser vi i kraft av å være en del av majoriteten? Hva må vi huske på som politi i møte med etniske minoriteter?
- Opplæring og innblikk i publikums opplevelser og konsekvensene dette får. Studenter ved PHS bør iløpet av studiene ha vært borti opplevelsene og konsekvensene etnisk profilering har for de det gjelder. Hva skapes av sinne/glede, makt/avmakt og lignende?
- Melaninrike forfattere på pensumlisten som skriver om temaet.
- Kommunikasjonskurs. Trening på hvordan møte forskjellige mennesker. For eksempel møte med minoritetsungdom. Og hvordan snakker vi om minoriteter i jobbsituasjon, men også i media.
- Generell kompetanseheving på temaet rasisme og diskriminering. Her er det viktig å nevne at det i løpet av studentenes tid på PHS bør legges til rette for at studentene kommer i diskusjoner eller situasjoner der de må reflektere over det ovennevnte, og ikke minst at studentene får mulighet til å lære hva etnisk profilering er, hva konsekvensene er og diskrimineringens forskjellige former.
- Studentene og politiet selv må få mulighet til å anerkjenne at problemet eksisterer, og således kunne skjønne hvorfor en del mennesker oppfatter at de opptrer på rasistiske måter. Dette trenger de kunnskap for å forstå.
- Studentene og politiet selv må få mulighet til å diskutere det etiske knyttet til egne fordommer, etnisk profilering og hvordan dette påvirker samfunnet gjennom relevante emner på PHS.
- Klasseperspektivet må løftes frem på PHS og blant allerede ferdig utdannet politi.

9.4 Lederforankring

Av politiet:

Lederen har resultatansvar og måltall skal nås. Føringerne om måltall fra overordnet politimyndighet gir seg ofte utslag i økt kontrollaktivitet, fokus og tiltak innen fagområder, kriminalitetstyper eller geografiske områder.

Vi anbefaler at de forskjellige nivåene jevnlig oppdateres med ekstern og intern kunnskap om hvilken effekt måltall, fokus og tiltak har på publikum. I denne sammenheng er forskning på utsatte områder særlig interessant. Da er det interessant å se hvilke tiltak som fungerer og hva som ikke fungerer. En slik tilnærming vil forhåpentligvis føre til at ledelsen ved de forskjellige driftsenhetene i større grad får lik situasjonsforståelse noe som vil føre til bedre samhandling mellom driftsenhetene når det skal utarbeides mål og tiltak. Målet må være bedre resultater og bedre ressursutnyttelse.

Ledere på nivå 3 og 4 må kommunisere til sine mannskaper tydelige forventninger til både hvordan mål og resultater skal nås og hvordan kontroller skal gjennomføres. Lederne må også ha et jevnlig fokus på etikk, atferd og oppførsel. Det er lederens ansvar å sørge for at tillitsbegrepet diskuteres i forbindelse med kontroll. Mangfold og rettferdighet må også være en del av avdelingens strategi og bevissthet rundt politiets samfunnsoppdrag. Det er også et lederansvar å sørge for koordinering og samhandling når flere avdelinger jobber i samme område for å unngå slitasje og overkontroll.

Politiet la i juni 2022 frem en ny handlingsplan for politiets arbeid med mangfold, dialog og tillit. Planen favner både tiltak rettet mot det interne arbeidet og det eksterne arbeidet som omfatter politiets oppgaveløsning og hvordan politiet møter innbyggerne på ulike arenaer (Politidirektoratet, 2022).

Politiet skal møte alle grupper i samfunnet med respekt. Målet er at innbyggerne skal oppleve møtene med politiet som trygt, rettferdig og tillitsvekkende.

9.5 Kompetansebygging

Av politiet:

Det må gis et større handlingsrom for kompetansebygging i en hektisk hverdag for operativt personell. Vi er av den oppfatning at det er et behov for å bygge kompetanse på tjenestepersonene som er knyttet til utførelsen av politikontroller. Det bør inkludere oppdatert kunnskap om lovverk, forskning, bevissthet, kommunikasjon og mangfold. Det vil kreve flere ressurser, og det må settes av mer tid til kompetansebygging i den daglige tjenesten.

Følgende suksesskriterier må være på plass for at politiet gjennom sine politikontroller skal bygge tillit:

- God kunnskap om lovverket og at man er trygg på den praktiske bruken av lovverket.
- Kunnskap om kriminaliteten som foregår i det området som tjenestepersonen arbeider i – det gir treffsikkerhet.
- Kunnskap om levekårsutfordringer, mangfold og dialog/kommunikasjon.
- Politiet må fremstå som trygge.
- God opptreden gjennom kontrollen – politiet må være bevisst at de er den profesjonelle parten i kontrollsituasjonen.

Konkret forslag til tiltak:

- Jevnlig systematisk repetisjon/oppdatering på lovverk.
- "Rettferdig politi" gjøres obligatorisk for alle og emnet må utvikles. Det må utdannes flere tjenestepersoner som kan holde undervisning om emnet slik at

man unngår at man blir avhengige av konkrete personer. I tillegg kan Oslo politidistrikt sette av enkelte paroledager til dette formålet og følge opp klagesaker distriktet mottar for felles diskusjon med jevne mellomrom.

- Avsette mer tid i hverdagen til kompetansebygging for operativt personell.
- Det må ansettes flere mangfoldskoordinatorer ved de geografiske driftsenhetene (GDE) i politiet for å sikre god kontakt mellom politiet og minoritetsmiljøer og formidling av kunnskap internt.

9.6 Forbedring av politiets klageordning

Av politiet:

Klageordning bør gjennomgås for å sikre at den når og forstås av alle medborgerne. Oslo Politidistrikt har et godt system, men det finnes forbedringspotensial. De beste til å svare på dette spørsmålet er selvfølgelig de som svarer ut klager hver dag. Vi anbefaler at Oslo Politidistrikt foretar en gjennomgang av klageordningen og sikrer at den er godt nok kjent for befolkningen og at den ivaretar klager på en god nok måte.

Konkrete forslag til tiltak:

- Patruljene skal på forespørsel fra den som blir kontrollert kunne dele ut informasjon om muligheten for klage og hvordan dette fungerer.
- Vi har erfart at ved enkelte tilfeller kan et møte mellom politi som gjennomførte kontrollen og klager etter at klagen er svart ut skriftlig være formålstjenlig. Vi anbefaler at Oslo politidistrikt ser nærmere på en slik løsning.

9.7 Opprettelse av et uavhengig organ

Av OMOD, Minotenk og Juristforbundet:

Vi anbefaler opprettelse av et organ som fortløpende overser utfordringer som finnes innad i politiet og mellom politi og sivilsamfunn. Vi ser for oss et tilsynsorgan som identifiserer relevant tematikk som bør undersøkes og/eller forbedres. Et eksempel på tematikk som kan være interessant for dette organet å undersøke her er hvordan politiet jobber med en mangfoldig og flerkulturell befolkning. Annen relevant tematikk er møter med personer med psykiske helseutfordringer, ofre for voldtekt eller vold i hjemmet og lignende.

Dette bør være et uavhengig organ, og vi ser for oss at organet ikke har sanksjoneringsmakt, men vil ha mulighet til å komme med tiltaksanbefalinger. Det er ønskelig med et godt og effektivt forhold mellom tilsynsorganet og Oslo politidistrikt, som bygger på gjensidig tillit og ønske om forbedring. Tiltaksanbefalingene vil bli rettet til den relevante instansen i Oslo politidistrikt. Dette kan for eksempel være Stab for HR og HMS, Stab for virksomhetsstyring eller Stab for internrevisjon. Instansen må deretter utarbeide en tiltaksplan for å forbedre praksis på området som har blitt undersøkt. Tilsynsorganet vil være behjelpelig med eventuelle forbedringer. Dette tiltaket er inspirert av erfaringene fra institusjonen His Majesty's Inspectorate of Constabulary in Scotland (HMICS), som består av tidligere politifolk som ettergår ledelse, patrulje, trening og gjennomføring på ulike fagfelt som politiet jobber med (se seksjonen 8.4). Vi mener at erfaringene fra HMICS i Skottland tilsier at dette er et tiltak som er godt egnet for å øke tilliten mellom politi og sivilsamfunn.

9.8 Råd fra OMOD, Minotenk og Juristforbundet

Av OMOD, Minotenk og Juristforbundet:

- Politiets virksomhet må loggføres slik at man kan gå tilbake i loggen for å se på statistikk og informasjon om aktuelle hendelser.¹⁸
- Vi mener det er behov for innsamling av data om anmeldelser og hendelser. Slik kan ovennevnt loggføring bidra til en fellesbank for å bygge opp kunnskap og erfaring.
- Opprettelsen av en nasjonal spesial- og kompetanseenhet i rasediskriminering som har et overordnet ansvar for behandlingen av alle diskriminerings saker som anmeldes i Norge.
- Sentralisering av behandlingen av diskriminerings saker i de enkelte politidistriktene, til en sørlig enhet med kompetanse på området.
- Utarbeidelsen av en standardisert håndbok.
- Inkludering av diskrimineringsaspektet som et eget obligatorisk emne ved Politihøgskolen.
- Normer for god politimessig atferd som kan forebygge diskriminering/profilering kodifiseres i rundskriv og i håndbøker.
- Tettere samarbeid med minoritetsorganisasjonene fra politiets side.
- Kommunikasjonspolitikken internt i politiet. Økt fokus på hvordan de omtaler minoriteter og hvilke konsekvenser dette får for individer.
- Øke rekrutteringen av minoriteter i politiet. I flere år har andelen ansatte med minoritetsbakgrunn i norsk politi ligget på fem prosent, noe som er langt unna å møte målene om at politiet som institusjon skal gjenspeile befolkningen. Vi tror flere ansatte i politiet med minoritetsbakgrunn kan være tillitsvekkende fordi flere i publikum da i større grad kan kjenne seg igjen i politiet, og så må føler seg representert.
- Det bør innføres en nasjonal håndbok som kan sikre en standard innføring på politiets utføring av tjeneste i et perspektiv der minoriteter skal ivaretas. På denne måten tror vi håndhevingen av rasismeparagrafen, rettspraksisen og påtalemyndighetens rolle vil bli mer lik og robust over hele landet. I tillegg kan det være med å sikre kunnskap for alt tjenesteytende politi uavhengig av by eller region.
- Gjøre uniformen helt religionsnøytral (se korset i riksvåpenet), eller tillate andre religiøse symboler som for eksempel hijab. Vi tror praksisen med å ikke tillate religiøse hodeplagg i politiet er til hinder i rekrutteringen av spesielt kvinner med minoritetsbakgrunn, som igjen gjør det vanskeligere å oppnå kontakt og tillit med deler av befolkningen (Ali, 2022; LDO, 2009).
- Det bør legges til rette for en bedre datasamling på straffesaksprosess, fra bøteleggelse og frem til tiltale.

¹⁸ Se diskrimineringsnemndas vedtak:

<https://www.diskrimineringsnemnda.no/media/2840/offentlig-versjon-av-vedtak-og-uttalelse-20-175.pdf>

10. Referanser

- Aasgaard, I. & Langford, M. (2019). Policing. I M. Langford, M. Skivenes & K. H. Søvig (Red.), *Children's Rights in Norway: An Implementation Paradox?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Alberton, A. & Gorey, K. (2018). Contact is a stronger predictor of attitudes toward police than race: a state-of-the-art review. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 41(1), 2–23. [Contact is a Stronger Predictor of Attitudes Toward Police than Race: A State-of-the-Art Review \(uwindsor.ca\)](#)
- Ali, H. H. (2022). *En ung muslimsk jente. Er det virkelig ingen håp for politidrommen?* Aftenposten. <https://www.aftenposten.no/meninger/sid/i/APlzpn/en-ung-muslimsk-jent-e-er-det-virkelig-ingen-haap-for-politidroemmen>
- Antirasistisk Senter. (2017). *Vi vil ikke leke med deg fordi du er brun'. En undersøkelse av opplevd rasisme blant ungdom.* Oslo [Vi-vil-ikke-leke-med-deg-fordi-du-er-brun-en-undersøkelse-av-opplevd-rasisme-blant-ungdom.pdf \(antirasistisk.no\)](#)
- Ariel, B., Sutherland, A., Henstock, D., Young, J., Drover, P., Sykes, J., Megicks, S. & Henderson, R. (2016a). Report: increases in police use of force in the presence of body-worn cameras are driven by officer discretion: a protocol-based subgroup analysis of ten randomized experiments. *Journal of Experimental Criminology*, 12, 453–463. <https://doi.org/10.1007/s11292-016-9261-3>
- Ariel, B., Sutherland, A., Henstock, D., Young, J., Drover, P., Sykes, J., Megicks, S., Henderson, R. (2016b). Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment. *European Journal of Criminology*. 13(6), 744-755. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370816643734>
- Ariza, J. J. M. (2014). Police-initiated contacts: young people, ethnicity, and the 'usual suspects'. *Policing and society*, 24(2), 208–223. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.784301>
- Bangstad, S. & Døving, C. A. (2015). *Hva er rasisme?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Bangstad, S., Rønningen, N. M., Larsen, E. N., Sandset, T. & Massao, P. B. (2022). *Kartlegging av rasisme og diskriminering i møte med Oslo kommune.* KIFO Rapport 2022: 2. Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning. https://www.kifo.no/wp-content/uploads/2022/05/Kartl_ras_Oslo_k_rapport_m_omsl.pdf
- Barbieri, E. T. & Klausen, J. (2012). Al Qaeda's London branch: Patterns of domestic and transnational network integration. *Studies in Conflict and Terrorism*, 35(6), 411–431. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2012.675551>
- Bowling, B. & Phillips, C. (2007). Disproportionate and Discriminatory: Reviewing the Evidence on Police Stop and Search. *The Modern Law Review*, 70(6), 936–961. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2007.00671.x>
- Bradford, B. & Loader, I. (2016). Police, crime and order. The case of stop and search. I B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader & J. Steinberg (Red.), *Handbook of Global Policing*. London: Sage. 241-260.

- Brown, B. & Benedict, W. R. (2002). Perceptions of the police: past findings, methodological issues, conceptual issues and policy implications. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 25(3), 543–580. <https://doi.org/10.1108/13639510210437032>
- Carr, P. J., Napolitano, L. & Keating, J. (2007). We never call the cops and here is why: a qualitative examination of legal cynicism in three Philadelphia neighborhoods. *Criminology*, 45(2), 445–480. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2007.00084.x>
- Castello, C. (2021). *Trøndelag politidistrikt felt for etnisk diskriminering*. Utrop.no. <https://www.utrop.no/nyheter/nytt/258504/>
- Cederkvist, V. (2022). *Fenomenet «flokking»: Når medborgerne gjør motstand*. Politiforum. <https://www.politiforum.no/flokking-oslo-politidistrikt-rune-glomseth/nar-medborgerne-gjor-motstand/228471>
- Danish Institute for Human Rights (2022). Ethnic profiling: Main results from three studies. København [ETHNIC PROFILING \(menneskeret.dk\)](https://www.menneskeret.dk/ethnic-profiling)
- de Maillard, J. (2022). *Comparative policing*. London: Routledge
- de Maillard, J., Hunold, D., Roché, S. & Oberwittler, D. (2018). Different styles of policing: discretionary power in street controls by the public police in France and Germany. *Policing and Society*, 28(2), 175-188. <https://doi.org/10.1080/10439463.2016.1194837>
- Deakin, J., Fox, C. & Matos, R. (2020). Labelled as 'risky' in an era of control: How young people experience and respond to the stigma of criminalized identities. *European Journal of Criminology*, 19(4). <https://doi.org/10.1177/1477370820916728>
- Delsol, R. & Shiner, M. (Red.). (2015). *Stop and Search: The anatomy of police power*. London: Springer
- FAFO. (2017). *Elevers tillit til politiet*. Hentet fra: <https://www.fafo.no/om-fafo/nyheter/tilliten-til-politiet-hos-elever-i-videre-gaende-skole>
- Fassin, D. (2013). *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Wiley.
- Feinstein, R. (2015). A qualitative analysis of police interactions and disproportionate minority contact. *Journal of ethnicity in criminal justice*, 13(2), 159–178. <https://doi.org/10.1080/15377938.2014.936645>
- Flacks, S. (2017). The stop and search of minors: a 'vital police tool'? *Criminology & criminal justice*, 18(3). <https://doi.org/10.1177/1748895817720485>
- FRA. (2010). *Towards More Effective Policing Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Towards More Effective Policing. Understanding and Preventing Discriminatory Ethnic Profiling: A Guide \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euro-just/towards-more-effective-policing-understanding-and-preventing-discriminatory-ethnic-profiling-a-guide)
- Gangnes, O. M. (2022) - Fått et tydelig inntrykk av at politiet i Oslo ikke ønsker en kvitteringsordning. *Juristen*. <https://juristen.no/nyheter/2022/06/%E2%80%93f%C3%A5tt-et-tydelig-inntrykk-av-politiet-i-oslo-ikke-%C3%B8nsker-en-kvitteringsordning>

- Gashi, L. (innsendt). *Four interactional styles in crime preventive policing*. Manuskript innsendt til EJPS.
- Gundhus, H. O. I. (2016). Å målstyre skjønnsutøvelse: profesjonalisering av politiets utlendingskontroll, *Sosiologi i dag*, 46(1): 54–79.
<https://core.ac.uk/download/pdf/154673051.pdf>
- Gundhus, H. O. I. (2017). Discretion as an obstacle: Police culture, change, and governance in a Norwegian context. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 11(3), 258- 272.
- Gundhus, H. O. I., Solhjell, R. & Sollund, R. (2021). *Minoritetsungdom og kvitteringsordning: Hvordan gjøre noe med politiets diskriminering og skjønnsutøvelse?* [Forskning.no](https://forskning.no)
- Gundhus, H. & Solhjell, R. (2022). Police stops in Norway: Public controversies and minority status. I J. de Meillard & K. Verfaillie (Red.), *The Politicization of Police Stops in Europe. Public Issues and Police Reform*.
- Haller, M. B., Kolind, T., Hunt, G. & Søgaaard, T. F. (2020). Experiencing police violence and insults: narratives from ethnic minority men in Denmark. *Nordic Journal of Criminology*, 21(2), 170-185.
<https://doi.org/10.1080/2578983X.2020.1839712>
- Haller, M. B., Solhjell, R., Saarikkomäki, E., Kolind, T., Hunt, G. & Wästerfors, D. (2018). Minor harassments: Ethnic minority youth in the Nordic countries and their perceptions of the police. *Criminology & Criminal Justice*.
<https://doi.org/10.1177/1748895818800744>
- Hammer, D., Gundhus, H. O. I. & Sveaass, N. (2020). Den gode fangen: politiets utlendingskontroll i lys av skjønnsutøvelse og legitimitet. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 7(3), 264-285.
<https://doi.org/10.18261/issn.2703-7045-2020-03-06>
- Holmberg, L. (2019). Continuity and change in Scandinavian police reforms. *International Journal of Police Science & Management*, 21(4), 206-217.
<https://doi.org/10.1177/1461355719889461>
- Holmberg, L. & Kyvsgaard, B. (2003). Are Immigrants and Their Descendants Discriminated against in the Danish Criminal Justice System?, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 4(2), 125-142.
<https://doi.org/10.1080/14043850310020027>
- Hunold, D., Oberwittler, D. & Lukas, T. (2016). 'I'd like to see your identity cards please' – Negotiating authority in police–adolescent encounters: Findings from a mixed-method study of proactive police practices towards adolescents in two German cities. *European Journal of Criminology*, 13(5), 590-609. <https://doi.org/10.1177/1477370816633724>
- Jensen, S. Q. & Christensen, A.-D. (2012). Territorial stigmatization and local belonging: A study of the Danish neighbourhood Aalborg East. *City*, 16(1–2), 74–92. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.663556>
- Jobard, F. (2020). Policing the Banlieues. I J. de Maillard & W. G. Skogan (Red.), *Policing in France*. Routledge.
- Jobard, F. & Lévy, R. (2011). Racial Profiling: The Parisian Police Experience. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 53(1), 87–93.
- Jobard, F., Lévy, R., Lamberth, J., Névanen, S. & Wiles-Portier, E. (2012). Measuring appearance-based discrimination: an analysis of identity checks in Paris. *Population*, 67(3), 349–375.
<https://www.jstor.org/stable/23358671>

- Kammersgaard, T., Søgaard, T. F., Haller, M. B., Kolind, T. & Hunt, G. (2021). Community policing in Danish "ghetto" areas: Trust and distrust between the police and ethnic minority youth. *Criminology & Criminal Justice*. <https://doi.org/10.1177/17488958211017390>
- Keskinen, S. P., Atabong, A. A., Himanen, M., Kivijärvi, A., Osazee, U., Rousku, V. & Pöyhölä, N. (2018). *The Stopped-Ethnic profiling in Finland*. Swedish School of Social Science, University of Helsinki. [Final Stopped_ENGL_01042018 \(helsinki.fi\)](https://doi.org/10.1017/9781108701042)
- Koefoed, L. & Simonsen, K. (2021). Cross-cultural encounters in everyday urban policing. *Police Practice and Research*, 22(1), 574-588. <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1830771>
- Leirvik, M. S. & Ellefsen, H. B. (2020). Det er ikke oss mot dere. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 7(3), 242-263. <https://doi.org/10.18261/issn.2703-7045-2020-03-05>
- Likestillings og diskrimineringsloven. (2017). *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering* (LOV-2017-06-16-51). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51#KAPITTEL_2
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). (2009). *Hijab i politiet*. <https://www.ldo.no/arkiv/nyheitsarkiv/20092/Hijab-i-politiet/>
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). (2022). *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis*. Oslo: LDO. [Kontroller uten kontroll : en kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis \(ldo.no\)](https://www.ldo.no/arkiv/nyheitsarkiv/20222/Kontroller-uten-kontroll)
- Lum, C., Stoltz, M., Koper, C. S. & Scherer, J. A. (2019). Research on body-worn cameras: What we know, what we need to know. *Criminology & Public Policy*, 18(1), 93-118. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12412>
- Madsen, M. & Kammersgaard, T. (2022). Dining with the Police: Resistance and Acceptance of Community Policing. *Nordic Journal of Studies in Policing*, 9(1), 1-15. <https://doi.org/10.18261/njsp.9.1.6>
- McVie, S. (2019). *Twelve Month Review of the Code of Practice for Stop and Search in Scotland: Quantitative Report*. Scottish Government. <https://www.gov.scot/publications/twelve-month-review-code-practice-stop-search-scotland-quantitative-report/>
- Midtbøen, A. H. (2021). Strukturell rasisme i en strukturelt inkluderende velferdsstat? *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 62(1), 106-115. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2021-01-0>
- Midtbøen, A. H. & Rogstad, J. C. (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv* (ISF-rapport 1/12). Oslo: FAFO - Institutt for samfunnsforskning. [http://hdl.handle.net/11250/177445](https://hdl.handle.net/11250/177445)
- Morrow, W., White, M. & Fradella, H. (2017). After the stop: exploring the racial/ethnic disparities in police use of force during terry stops. *Police quarterly*, 20(4), 367-396. <https://doi.org/10.1177/1098611117708791>
- Murray, K. (2014). *Stop and search in Scotland: An evaluation of police practice*. SCCJR Report 01/2014. <http://www.sccjr.ac.uk/publications/stop-and-search-in-scotland-an-evaluation-of-police-practice/>

- Nagin, D. S. (2016). The Deterrent Effect of Stop, Question, and Frisk Practices. *Criminology & Public Policy*, 15(1), 27-29.
<https://doi.org/10.1111/1745-9133.12183>
- NOU 2009: 12. (2009) *Et ansvarlig politi: Åpenhet, kontroll og læring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2019: 26. (2019). *Rusreform – fra straff til hjelp*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Novich, M. & Hunt, G. (2017). "Get off me": perceptions of disrespectful police behaviour among ethnic minority youth gang members. *Drugs: education, prevention and policy*, 24(3), 248–255.
<https://doi.org/10.1080/09687637.2016.1239697>
- Oberwittler, D. & Roché, S. (2018). *Police-Citizen Relations across the World. Comparing Sources and Contexts of Trust and Legitimacy*. Routledge.
- Oberwittler, D. & Roché, S. (2022). How institutional contexts shape police-adolescent encounters. A study of France and Germany. *Policing and Society*, 32(3), 378-410.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2022.2037553>
- Pearson, G. & Rowe, M. (2020). *Police Street Powers and Criminal Justice: Regulation and Discretion in a Time of Change*. Hart Publishing
- Peterson, A. (2008). Who 'Owns' the Streets? Ritual Performances of Respect and Authority in Interactions Between Young Men and Police Officers. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 9(2), 97-118. <https://doi.org/10.1080/14043850802450104>
- Pettersson, T. (2013). Belonging and Unbelonging in Encounters Between Young Males and Police Officers: The Use of Masculinity and Ethnicity/Race. *Critical Criminology*, 21(4), 417-430.
- Phelps, J. M., Strype, J., Le Bellu, S., Lahlou, S. & Aandal, J. (2016). Experiential Learning and Simulation-Based Training in Norwegian Police Education: Examining Body-Worn Video as a Tool to Encourage Reflection. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 12(1), 50-65.
<https://doi.org/10.1093/police/paw014>
- Police Scotland. (2021). *Stop Search: National Guidance*. Glasgow: Safer Communities – National Stop and Search Unit (NSSU).
- Politidirektoratet. (2022). *Mangfold, dialog og tillit - Handlingsplan for politiets arbeid (2022-2025)*. Hentet fra:
[mangfold-dialog-og-tillit---handlingsplan-for-politiets-arbeid.pdf](https://www.politidirektoratet.no/mediasenter/2022/07/mangfold-dialog-og-tillit---handlingsplan-for-politiets-arbeid.pdf)
- Politielloven (1995). *Lov om politiet* LOV-1995-08-04-53. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Rosef, T. (2022). *Subjekt-redaktør stoppet av politiet på Arendalsuka: - Profilerings*. VG:
<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/z7Wx5r/subjekt-redaktoer-stoppet-av-politiet-paa-arendalsuka-profilering>
- Rosenthal, R. & Rubin, D. (1978). Interpersonal expectancy effects: The first 345 studies. *Behavioral and Brain Sciences*, 1(3), 377-386.
<https://doi.org/10.1017/S0140525X00075506>
- Rosten, M. G. (2017). Territoriell stigmatisering og gutter som «leker getto» i Groruddalen. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(1), 53-70.
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-04>
- Roux, G. & Roché, S. (2016). The Police and Identity Phenomena in French Suburbs: Between Ethnicity and Territory. A Focus Group Study [Police et

- phénomènes identitaires dans les banlieues : entre ethnicité et territoire]. *Revue française de science politique*, 66(5), 729-750.
<https://doi.org/10.3917/rfsp.665.0729>
- Saarikkomäki, E., Haller, M. B., Solhjell, R., Alvesalo-Kuusi, A., Kolind, T., Hunt, G. & Burcar Alm, V. (2020). Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations. *Policing and Society*, 31(4), 386-401.
<https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1747462>
- Saarikkomäki, E., Solhjell, R., Wästerfors, D., Haller, M. B. & Eypórsdóttir, E. (kommer). "Dealing with police stops: How young people with ethnic minority backgrounds manage over-policing in the Nordic countries". *Policing & Society: An International Journal of Research and Policy*.
- Sandset, T. (2021). Hva er rasisme? I T. Sandset & M. A. Shakar (Red.), *Håndbok mot rasisme*. (ss. 17-21). Minotenk.
- Schclarek Mulinari, L. (2019). *Randomly Selected: Racial/Ethnic Profiling in Sweden*.
- Schclarek Mulinari, L. & Keskinen, S. (2020). Racial profiling in the racial welfare state: Examining the order of policing in the Nordic region. *Theoretical Criminology*, 26(3). <https://doi.org/10.1177/1362480620914914>
- Schwarzenbach, A. (2020). *Youth-Police Relations in Multi-Ethnic Cities: A Study of Police Encounters and Attitudes Toward the Police in Germany and France*. Duncker & Humblot.
- Singh, M. (2020). Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet: En masteroppgave om minoritetsungdommens tillit og endring i tillit i møte med politiet. Oslo: Politihøgskolen [PIA: Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet: En masteroppgave om minoritetsungdommens tillit og endring i tillit i møte med politiet \(unit.no\)](https://www.pia.no/)
- Solhjell, R. (2022). Etnisk profilering i norsk politi? Dilemmaer om klasse, etnisitet, kjønn og politikontroller. I A. Døving (Red.), *Rasisme i hverdagen: Internasjonale perspektiver og norske forhold*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solhjell, R. (2019). 'Hele skolen trenger ikke den oppmerksomheten': Etniske minoriteters opplevelser av politiets skolebesøk på Oslos østkant. *Nordisk politiforskning*, 6(2), 156-168.
<https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2019-02-06>
- Solhjell, R., Saarikkomäki, E., Haller, M. B., Wästerfors, D. & Kolind, T. (2019). "We are Seen as a Threat": Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries. *Critical Criminology*, 27(2), 347-361.
- Sollund, R. (2006). Racialisation in police stop and search practice – the Norwegian case. *Critical Criminology*, 14(3), 265-292.
<https://doi.org/10.1007/s10612-006-9012-2>
- Sollund, R. (2007a). Canteen Banter or Racism: is there a Relationship between Oslo Police's Use of Derogatory Terms and their Attitudes and Conduct towards Ethnic Minorities? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 8(1), 77-96.
<https://doi.org/10.1080/14043850601030057>
- Sollund, R. (2007b). *Tatt for en annen: En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet*. Gyldendal Akademisk.
- Stortinget (2002-2003). *Kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll*. Oslo:

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/f22bba9ff312427c82427982ddf40fb2/nn-no/pdfs/stm200220030046000dddpdfs.pdf>
- Stortinget (2003-2004). *Innstilling fra justiskomiteen om kvitteringar frå politiet ved visitasjon og annan kontroll*. Oslo:
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2003-2004/inns-200304-127.pdf>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* LOV-2005-05-20-28. Lovdata.
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_2-5#KAPITTEL_2-5
- Søgaard, T. F., Kolind, T., Haller, M. B., Kammersgaard, T. & Hunt, G. (2022), 'Filming Is Our Only Weapon Against the Police': Ethnic Minorities and Police Encounters in the New Visibility Era, *The British Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac056>
- Ulmer, J. T. (2017). Special issue: policing and minority communities. *Justice quarterly*, 34(7), 1127–1128.
<https://doi.org/10.1080/07418825.2017.1390869>
- Van Craen, M. & Skogan, W. (2015). Differences and similarities in the explanation of ethnic minority groups' trust in the police. *European journal of criminology*, 12(3), 300–323.
<https://doi.org/10.1177/1477370814535375>
- Wacquant, L. (2014). Marginality, ethnicity and penalty in the neo-liberal city: an analytic cartography. *Ethnic and Racial Studies*, 37(10), 1687-1711.
<https://doi.org/10.1080/01419870.2014.931991>
- Weber, L. & Bowling, B. (Red.). (2013). *Stop and Search: Police Power in Global Context*. London: Routledge
- Weisburd, D., Wooditch, A., Weisburd, S. & Yang, S. M. (2016). Do Stop, Question, and Frisk Practices Deter Crime? *Criminology & Public Policy*, 15(1), 31-56. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12172>

11. Vedlegg

Vedlegg 1 - Mandatet



Mandat:

Politikontroller i et diskrimineringsperspektiv

Sammenstilling av kunnskap om Oslo politidistrikts kontroll av personer og utarbeidelse av forslag til forbedringer.

1 Innledning og bakgrunn

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig¹. For å løse politiets samfunnsoppgaver er det nødvendig for politiet å foreta ulike former for kontroller, der kontroll av personer² utgjør en sentral del. Like fullt som kontroller er nødvendig, er det nærliggende risiko for at kontroller rammer skjevt og med uønskede konsekvenser.

Både for befolkningen selv og for politiets legitimitet, er det svært viktig at politiets kontrollpraksis ikke er diskriminerende. Diskriminering er også forbudt og straffbart³. Selv om politiet i flere år har jobbet målrettet med å forbedre sine møter med befolkningen, har norsk politi det siste året blitt felt i diskrimineringsnemda. Både enkeltpersoner, organisasjoner, institusjoner og politikere har også reist spørsmål rundt diskriminerende praksis i politiets kontrollvirksomhet. Det er i den forbindelse fremmet flere forslag til tiltak, der kvitteringsordning har hatt en sentral plass i det offentlige ordskiftet.

2 Formål

Formålet med oppdraget er å gi en kunnskapsbasert oversikt over problemene ved dagens kontrollpraksis, sett i et diskrimineringsperspektiv, og anbefale tiltak.

¹ Lov om politiet av 1.oktober 1995, §1

² Verken politikontroller eller kontroll av person er et klart og entydig definert begrep. Se nærmere beskrivelser under mandatets punkt om avgrensninger og definisjoner.

³ Lov om likestilling og forbud mot diskriminering av 16. juni 2017.

3 Oppdragsbeskrivelse

Oslo politidistrikt oppretter med dette en arbeidsgruppe, en referansegruppe og en styringsgruppe som skal sammenstille kunnskap rundt det som er eller kan oppleves som problemer ved politiets kontrollpraksis, sett i et diskrimineringsperspektiv. Både problemer på individnivå (som for eksempel i den enkelte kontrollsituasjon) og på systemnivå (som for eksempel instruks, prosedyrer, prioriteringer eller ledelsens føringer) skal berøres.

Der det eksisterende kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, kan arbeidsgruppen innhente ny kunnskap innenfor rammene av tilgjengelige ressurser og tid til rådighet.

På bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget som arbeidsgruppen innhenter, skal den foreslå og beskrive *relevante tiltak* som kan forbedre eller eliminere problemene ved dagens situasjon. Det skal beskrives hvilke prinsipielle spørsmål tiltakene reiser og hva som er positive og negative sider ved dem. I vurderingene skal det legges vekt på sannsynligheten for å oppnå den ønskede forbedring versus politiets evne til å utføre sine samfunnsoppgaver, prinsippet om at politiet skal virke i samspill med publikum og prinsippet om at politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.⁴

Dernest skal arbeidsgruppen *anbefale* tiltak med begrunnelse samt forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Med de anbefalte tiltakene skal det følge en et forslag til hvordan effekten av tiltakene kan evalueres.

3.1 Krav til oppdraget

Arbeidet skal være transparent, etterprøvbart og gjøres tilgjengelig for offentligheten. Utredningsinstruksen av 19. februar 2016 skal følges.

Arbeidsgruppen og referansegruppen skal være bredt sammensatt, med representanter både i og utenfor politiet.

Arbeidsgruppen skal rapportere til styringsgruppen månedlig eller oftere ved behov. Arbeidsgruppen skal jevnlig forelegge sitt arbeid for referansegruppen og søke innspill fra disse.

For de anbefalte tiltak må det følge et forslag til hvordan politiet i praksis skal avgjøre hva som skal defineres som en kontroll og ikke.

En skriftlig rapport skal fremlegges for politimesteren i Oslo innen 1. oktober 2022

⁴ Se de 10 prinsipper for Norsk politi i St.meld.nr 42 (2004-2005)

4 DEFINISJONER

Diskriminering: Beskrivelsene i Lov om likestilling og forbud mot diskriminering, kapittel 2 legges til grunn for hva som anses som diskriminering i dette arbeidet.

Politiets kontroll av personer: Det er vanskelig å gi en universell og samtidig presis definisjon av hvilke situasjoner som må anses som en personkontroll og hvilke personer på stedet som inngår i kontrollen. (Dette er hverken nødvendig for- eller en del av dette oppdraget). De ulike situasjoner må vurderes for seg. Situasjoner som i dette arbeidet skal inngå i begrepet personkontroll er situasjoner som krever rettslige inngrepshjemler. Hva som i dette arbeidet skal anses som *kontroll* avgrenses altså blant annet mot politiets *kontakt* med befolkningen.

5 AVGRENSNINGER

I budsjettforliket mellom AP, SP og SV datert 29.11.21

([//www.senterpartiet.no/aktuelt/budsjettforlik-mellom-ap-sp-og-sv-2022](http://www.senterpartiet.no/aktuelt/budsjettforlik-mellom-ap-sp-og-sv-2022)) fremkommer følgende:

"Stortinget ber regjeringen gjennomføre en pilotordning i Oslo med teknisk løsning for sikring av notoritet for personkontroller som politiet foretar dersom den som blir kontrollert vil la seg registrere. Ordningen skal innebære at den som blir stoppet kan motta en bekreftelse på kontrollen."

Oppdraget i dette mandat inkluderer ikke gjennomføring av en pilotordning som over beskrevet. Rapporten arbeidsgruppen avlegger i dette arbeidet vil formentlig tjene som relevant forkunnskap for gjennomføring av en pilotordning.

Beskrivelser av problemer med dagens kontrollpraksis og påfølgende tiltak avgrenses til å omfatte forhold av betydning for om tjenesteutførelsen er eller kan oppleves som diskriminerende.

6 ORGANISERING AV ARBEIDET

Følgende deltar i arbeidet:

Arbeidsgruppe

Einar Harald Aas, politiinspektør Oslo politidistrikt (leder av arbeidsgruppen)

OMOD (inviteres til selv å velge representant)

Juristforbundet, mangfold- og inkluderingsutvalget

Minotenk (inviteres til selv å velge representant)

Randi Solhjell, Politihøgskolen

Tor Paulsen, seksjonsleder patrulje Enhet øst, Oslo politidistrikt:

Kai Spurkland, politiadvokat Oslo politidistrikt

Ingjerd Hansen, seniorrådgiver Oslo politidistrikt

Masood Fazal, politioverbetjent Oslo politidistrikt

Referansegruppe

Likestillings- og diskrimineringsombudet (inviteres til selv å velge representant)

Påtalejurist, Oslo politidistrikt

Antirasistisk senter (inviteres til selv å velge representant)

Universitetet i Oslo, institutt for kriminologi (inviteres til selv å velge representant)
Oslo kommune, Sentralt Ungdomsråd i Oslo (SUR)
Oslo kommune, Rådet for flerkulturelle minoriteter i Oslo
Politiets utlendingsenhet (inviteres til selv å velge representant)
Hovedverneombud Oslo politidistrikt, Andreas Sigurd Mikkelsen
Oslo politiforening
Parat
NTL
Politijuristene

Styringsgruppe

Rina Mariann Hansen, Byråd for arbeid, integrering og sosiale tjenester Oslo kommune
Brita Cecilie Skari, visepolitimester Oslo politidistrikt
Martin Strand, leder av Felles enhet for operative tjenester Oslo politidistrikt
Rune Solberg Swahn, leder av Felles enhet for forebygging Oslo politidistrikt

Sekretariat

Kai Spurkland, politiadvokat Oslo politidistrikt (leder av sekretariatet)
Ingjerd Hansen, seniorrådgiver Oslo politidistrikt
Anne Berit Moen, avsnittsleder dokumentsenteret Oslo politidistrikt

Versjonshistorikk:

Versjon	Endringer	Dato
1.0		20. januar 2022
2.0	Juristforbundet flyttet fra referansegruppe til arbeidsgruppe etter forslag og eget ønske Politiets utlendingsenhet tatt inn i referansegruppe (hadde ved en feil falt ut)	1. mars 2022

Oslo politidistrikt, 1. mars. 2022

Beate Gangås
politimester

Vedlegg 2 - Merknader til politiregister- og diskrimineringsloven

Av advokat Awon Amidu:

1. Politiregisterloven

1.1. Forholdet til EMK Art. 8

I mitt innlegg hos arbeidsgruppen har jeg påpekt at det finnes betenkeligheter ved politiets behandling av personopplysninger etter politiregisterloven. Av hensyn til tid var det begrenset hva jeg rakk å utdype, men her følger en noe lengre forklaring.

Utgangspunktet er at registrering av personopplysninger er inngrep i privatlivet, og borgere er vernet mot slike inngrep etter EMK art 8. Inngrep i personvernet (behandling av personopplysninger) kan likevel tillates dersom;

- 1) det er hjemlet i lov,
- 2) er begrunnet i et legitimt formål og
- 3) er forholdsmessig/nødvendig.

Videre er det et krav for at inngrepene kan tillates at det foreligger adekvate rettsikkerhets- og personverngarantier, jf. HR-2019-1226-A avsnitt 57.

Jeg stiller konkret spørsmål ved om politiets behandling (innsamling og bruk) av personopplysninger i/fra etnisk diskriminerende kontroller tilfredsstillende kravene for behandling etter EMK art 8, hva gjelder vilkår om hjemmel (punkt 1.1.1) og forholdsmessighet (1.1.2). Videre mener jeg at adgangen til retting/sletting av registrerte opplysninger i praksis er så snevert, at man faktisk kan stille spørsmål ved om man i realiteten nyter tilstrekkelige rettsikkerhets- og personverngarantier ved politiets behandling av opplysninger (Punkt 1.2.)

1.1.1. Lovhjemmel

Kravet til hjemmel medfører at politiets inngrep må være praktisk tilgjengelig og forankret i lov. Regelen skal videre gi en tilfredsstillende indikasjon på når et inngrep kan bli aktuelt, samt den berørte må kunne overskue konsekvensene av inngrepet. Der regelen rommer skjønn må det gis rammer for skjønnsutøvelsen for å unngå vilkårlige inngrep, jf. Ot.prp.108 (2008-2009) punkt 4.3.1. Det er med andre ord en forutsetning at det er mulig for den registrerte å forutse hva politiet vil bruke opplysningene til. Eventuell sekundærbruk av opplysninger skal klart fremgå av loven.

Politiet har ikke hjemmel for å gjennomføre etnisk diskriminerende politikontroller. Spørsmålet er om de likevel har hjemmel til å samle inn, bruke og beholde opplysninger innhentet under de samme, ulovlige kontrollene. Dernest hvilken rett den registrerte har med hensyn til opplysningene som er samlet inn, f.eks retting og sletting. Jeg har anført at politiet ikke har en slik hjemmel, og at klarhetskravet til en evt. hjemmel uansett ikke er oppfylt.

Jeg har også anført at diskrimineringsloven er en skranke for politiets behandling av personopplysninger, for å underbygge overnevnte poeng. Overtredelse av

diskrimineringsloven ved gjennomføring av kontroll medfører også at evt. innsamling av personopplysninger kan være en fortsettelse av rettskrenkelsen. Politiet har ikke adgang til innsamling og bruk av ikke-verifiserte opplysninger fra ulovlige, etnisk diskriminerende kontroller – uten at den registrerte har en reell mulighet til å få rettet, korrigert eller slettet opplysningene.

Kripos (behandlingsansvarlig) er bedt redegjøre om denne praksisen er forankret i lov, i fall hvilken - og om evt. hjemmel tilfredsstillt kravene til forutberegnelighet. De har nøydt seg med å påpeke at de mener diskrimineringsnemndas vedtak om politiets kontroller ikke er relevant for deres behandling av klageforholdene om retting, sletting og utlevering.

1.1.2. Forholdsmessighet - nødvendighet

Kravet til nødvendighet/forholdsmessighet gjelder alle deler av politiets behandling av personopplysninger. I nødvendighetsprinsippet er det innebygd en forholdsmessighetsvurdering, der formålet, inngrepets karakter, og behandlingens omfang vil være sentrale momenter i vurderingen. Nødvendighetskravet fordrer også at det gis en detaljert regulering av når, og av hvem politiet kan behandle personopplysninger. Hva som er nødvendig vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, jf. Ot.prp.nr 108 (2008-2009) punkt 9.3.5. Videre vil kravet til nødvendighet være strengere ved registrering av ikke-verifiserte opplysninger, jf. HR-2020-2372-A.

Problemstillingen under punkt 1.1.1 vil også være relevant med hensyn til om behandling (innsamling, bruk, utlevering etc.) av personopplysninger fra ulovlige/etnisk diskriminerende kontroller vil være uforholdsmessig.

For å ta stilling til dette kreves en konkret helhetsvurdering, hvor relevante forhold som må vurderes er hvordan klageordningen fungerer i praksis, hvordan begjæringer om innsyn, retting og sletting behandles, om opplysningene er korrekte, om og i hvilken grad opplysningene utleveres til andre, og hvorvidt opplysningene skiller mellom verifiserte/ikke-verifiserte opplysninger.

Kripos er bedt vurdere konkret om politiets behandling av opplysninger i sak der distriktet er felt for etnisk diskriminering tilfredsstillt kravet til nødvendighet/forholdsmessighet, samt utdype hvilke personverngarantier som har gjort seg gjeldende konkret i forhold til de innklagede forhold. Dette med hensyn til at innsynsbegjæring, samt begjæring om retting/sletting forble ubehandlet av distriktet i nærmere ett år, samtidig som at opplysningene er brukt/utlevert av distriktet. Videre at politiet besørget at noen opplysninger ble slettet samtidig som at innsynsbegjæringen i opplysningene forble ubehandlet. I tillegg at opplysninger er heftet med beviselige faktiske feil som nektes rettet, slettet eller supplert. Dette har Kripos imidlertid ikke tatt stilling til.

1.2. Retting og sletting

1.2.1. Adgang til registrering og kvalitetskrav

Utgangspunktet er at opplysninger i politioperativt register skrives ned i sanntid og skal gi en fortløpende og døgkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten, jf. politiregisterloven § 10. Polioperativt register gir derfor et bilde av hvordan situasjonen forløp med den informasjonen som var

tilgjengelig på hendelsestidspunktet, slik den ble formidlet til operasjonssentralen eller av tjenestepersonene på stedet.

Politiregisterlovens krav til korrekthet for registrerte opplysninger i politioperativt register innebærer at opplysningene skal være gjengitt slik kilden ga dem, jf. politiregisterloven § 6 første ledd første punktum, jf. første ledd nr 2. Videre følger det av politiregisterforskriften § 5-2 første ledd annet punktum at ved registrering av opplysninger i referatsituasjoner er lovens krav til korrekthet oppfylt når opplysningene er en riktig gjengivelse av det som ble sagt.

Dette innebærer at dersom tjenestepersoner på stedet ringer inn til operasjonssentralen og ber de om å loggføre tjenestepersonenes egne beskrivelser av en hendelse – så vil opplysningene som loggføres ansees «korrekt» etter politiregisterloven - så fremt opplysningene (det som nedtegnes) er en riktig gjengivelse av det tjenestepersonene formidler. Det samme vil gjelde dersom tjenestepersoner nedtegner sin egen beskrivelse av en hendelse.

Politiregisterforskriftens forarbeider understreker at et kjennetegn ved en betydelig del av opplysningene som registreres i politioperativt register er at den objektive riktigheten av opplysningene som er registrert ikke er nærmere verifisert. Opplysningene kan altså være «korrekte» etter politiregisterloven ved at de vurderes å være gjengitt/nedtegnet slik kilden (tjenestepersonene selv) ga dem, og samtidig være objektivt uriktige og usanne, jf. også lovkommentarene til politiregisterloven § 51.

1.2.2. Adgang til retting/sletting

Opplysninger skal rettes, suppleres eller oppdateres dersom de er mangelfulle, og mangelfulle opplysninger som åpenbart ikke kan ha betydning som dokumentasjon kan slettes, jf. politiregisterforskriften § 51. «Mangelfulle opplysninger» inkluderer uriktige opplysninger, ufullstendig framstilling av et saksforhold, samt opplysninger som isolert er riktig men som gir et uriktig bilde av den aktuelle situasjonen, jf. Ot.prp.108 (2008-2009) punkt 14.5.3.3.

En opplysning vil imidlertid ikke være «mangelfull» dersom den ansees «korrekt» etter politiregisterloven. Som nevnt over knytter vurderingen om opplysningens korrekthet seg til om nedtegnelsen er en riktig gjengivelse av det tjenestepersonene på stedet formidler. I disse tilfellene vil opplysningene ikke være mangelfulle, og følgelig har man ikke mulighet til å få rettet/slettet opplysningene. Uavhengig av om opplysningene er objektivt uriktige eller usanne, og eventuelle bevis.

Kripos som er behandlingsansvarlig og klageorgan har lagt til grunn en slik forståelse ved sin klagesaksbehandling. Deres vurderinger er avgrenset til å gjelde hvorvidt opplysningene er «korrekte» etter politiregisterloven. De konkluderer med at det ikke er «funnet holdepunkter for at opplysningene som er registrert i politioperativt register ikke er en gjengivelse av opplysningene som fremkom under kontrollene», og at «på bakgrunn av kravene til kvalitet som stilles til opplysninger i politioperativt register anser ... at opplysningene som er registrert ikke er mangelfulle eller beheftet med feil. De skal således ikke rettes eller slettes etter politiregisterloven § 51 første eller annet ledd.»

Jeg har i hovedsak anført at selv om uriktige opplysninger anses korrekte i lovens forstand, så kan ikke det være ensbetydende med at faktisk uriktige opplysninger skal få stå uforandret. Videre at politioperativt register ikke skal fungere som et arbeidsverktøy

der tjenestepersoner på stedet kan stille seg selv i mest mulig gunstig lys ved å registrere/unnlate å registrere opplysninger. Dette gjelder spesielt når opplysningene kan utleveres, brukes og vektlegges i andre sammenhenger – f.eks ved klagesaksbehandling, etterforskning av spesialenheten, klagesaker i diskrimineringsnemnda, og ved politiets uttalelser til generelt. Når det viser seg at opplysningene kan brukes i disse sammenhengene, så er det lite skjønnsomt – og urovekkende når opplysningene ikke verifiseres, og den registrerte i realiteten ikke har mulighet til å få rettet eller slettet de. Dette fremstår ytterligere kritikkverdig når begjæring om innsyn, retting og sletting og tilbud om bevis forblir ubehandlet av distriktet selv, samtidig som at politiet utleverer opplysningene.

Kripos og politidirektoratet har valgt å ikke behandle nevnte anførsler. Det bemerkes at de ligger til behandling i sak hos datatilsynet - som pr. i dag har brukt to år på å behandle saken.

2. Diskrimineringsloven

I mitt innlegg nevnte jeg også at etnisk profilering i praksis ikke er straffbart. Dette med bakgrunn i at spesialenheten tilsynelatende systematisk henlegger saker som anfører etnisk diskriminering - uten etterforskning. Dette begrunner spesialenheten med at grunnvilkåret for straff etter diskrimineringsloven § 39 ikke er oppfylt. Vilkåret er nemlig at diskrimineringen må ha vært begått av minst tre i fellesskap. Spesialenhetens behandling av min sak illustrerer dette godt:

I 2019 ble trøndelag politidistrikt anmeldt for åtte tilfeller av anført etnisk diskriminerende kontrollvirksomhet. Dette er de samme åtte tilfellene som distriktet senere er felt for i diskrimineringsnemnda. Kontrollene ble besluttet og utført av totalt 16 tjenestepersoner, i par.

Ved saksbehandlingen har spesialenheten uttalt at de skulle vurdere hvorvidt noen kan straffes for brudd på likestillings- og diskrimineringsloven», jf. lovens § 39. De vurderte at vilkårene om at diskrimineringen må være grov og begått av minst tre i fellesskap ikke er oppfylt. På det grunnlag ble saken henlagt uten etterforskning.

Etterforskningsleder uttalte at „gjennomgang av de åtte tilfellene... viser at det ikke er holdepunkt for at det er begått grov diskriminering av minst tre personer i fellesskap ved noen av tilfellene. Grunnvilkåret for bruk av straff på de ovennevnte åtte tilfeller er derfor ikke tilstede, **og straff kan ikke anvendes for noen av de åtte tilfellene**. Det kan derfor ikke anvendes foretaksstraff mot trøndelag politidistrikt.” Min uthevning.

Anførsler

I korthet har min kritikk av spesialenheten vært følgende:

Politiet har ikke hjemmel for gjennomføring av etnisk diskriminerende kontroller. Dersom det gjennomføres kontroll med grunnlag i etnisitet, så vil dette være en handling i strid med diskrimineringsforbudet i diskrimineringslovens § 6, og handlingen må ansees som et ulovlig myndighetsinngrep. Det er godt innenfor spesialenhetens mandat å etterforske ulovlige myndighetsinngrep fra politiet grunnet på etnisitet. Spesialenheten kunne med fordel vært tydelig om dette ikke var tilfelle, da dette vil være et forhold som jeg mener bør komme offentligheten for øre.

Som nevnt over har spesialenheten utelukkende vurdert om hver av de åtte kontrollene er skjedd av minst tre tjenestepersoner, jf. § 39. Spesialenheten har hverken etterforsket eller tatt stilling til om det er sannsynlig at diskrimineringsforbudet er overtrådt ved noen av kontrollene, jf. § 6. Følgelig har de heller ikke hatt grunnlag for å vurdere lovligheten av politiets tjenestehandlinger, ei heller forfølge ulovlige myndighetsinngrep pga. etnisitet.

Politiet har innrettet seg slik at kontrollvirksomhet ofte gjennomføres av tjenestepersoner i par. Det medfører at potensiell etnisk diskriminering i disse tilfellene hverken etterforskes eller straffeforfølges av spesialenheten. I praksis har spesialenheten besluttet å ikke etterforske gjentatte, uhjemlede myndighetsinngrep mot egne borgere, der inngrepet har skjedd på grunn av etnisitet. Begrunnelsen kan ikke forstås på annen måte enn at ikke mange nok gjerningspersoner deltok ved de enkelte, etnisk diskriminerende politiinngrepene.

Spesialenheten er imidlertid ikke fremmed for å etterforske saker som pretenderer uhjemlede politiinngrep på annet grunnlag, uten at det knyttes til noe vilkår om et minste antall gjerningspersoner. Pussig nok, vil et betimelig spørsmål være om deres praksis innebærer ulovlig etnisk diskriminering - forankret i diskrimineringsloven.

Awon Amidu

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the end, characteristic of a cursive signature.

Trondheim 14.10.2022

Vedlegg 3 - Høringsinnspill om bruk av kroppskamera

Av Robert Nyheim-Jomisko, ph.d.:

Vil bruk av kroppskamera styrke tilliten til politiet og hindre diskriminering?

Hva vet vi om bruk av kroppskamera i politiet? I nesten alle saker hvor rutinebrudd avdekkes og/eller politibetjenter siktes for straffbare handlinger i tjeneste, så foreligger det videobevis. Disse er ofte sentrale for domfellelser. Videomateriale regnes med andre ord som et viktig ledd for å avdekke og identifisere uønskede forhold i politiet.

Flere hevder at bruk av kroppskamera i politiet både kan hindre og forebygge diskriminering. Det har også blitt hevdet at tiltaket vil kunne medvirke til økt tillit blant enkelte grupper i befolkningen, da kameraer kan dokumentere de faktiske forhold. Flere jeg har intervjuet i politiet forteller at de er positivt innstilt til kroppskameraer. Spesielt dersom de skulle bli anklaget for straffbare handlinger i tjenesten. Et argument som ofte trekkes frem i debatten, er at kroppskameraer kan være disiplinerende. Det vil si at både de som bærer kameraene og de som filmes, vil opptre annerledes enn om kameraet ikke var til stede. I hvilken grad stemmer disse påstandene?

Sentral litteratur på området konkluderer med at kroppskameraer ikke er et effektivt middel mot overdreven maktbruk i politiet, og slår fast at teknologien heller ikke bidrar til å hindre at diskriminering forekommer. Et større forskningsprosjekt gjennomført ved the University of Cambridge i 2016 - hvor mer enn 2000 politibetjenter fra forskjellige land medvirket, viste at bruk av kroppskameraer hadde liten virkning på politiets atferd. Samtidig viste studien at tjenestepersoner som bar kroppskameraer i større grad ble utsatt for vold enn de uten.

En annen amerikansk studie fra 2018 er inne på noe av det samme. Selv om kroppskameraer kunne virke skjerpene på atferden til politibetjenter, var dette noe som kun varte i en kort periode. Etter få dager vendte atferden tilbake til det normale. Likevel finnes det studier som viser at kroppskamerabruk har bidratt til å fremme positiv atferd hos sivile.

En utfordring enkelte studier peker på, er at mange tjenestepersoner foretrekker å bruke skjønn for når kameraet skal slås på og av. En slik praksis vil kunne undergrave formålet med tiltaket, spesielt om det er tenkt at kroppskameraer skal bidra til å bygge tillit til politiet. Tydelige retningslinjer for bruk av kroppskameraer er mangelvare. Og i de få tilfellene hvor retningslinjer finnes, viser forskning at svært få tjenestepersoner stilles til ansvar når de ikke følger prosedyre.

Nyere forskning har også vist at videoopptak gjort av politiet har blitt brukt til å fabrikkere vitneuttalelser, da tjenestepersoner involvert i hendelser har fått anledning til å se opptak før de avlegger forklaring. Med dette kan forklaringer tilpasses de bevis politiet har. Faren for formålsutglidning er med andre ord stor. Under slike omstendigheter er det vanskelig å se at bruk av kroppskameraer vil komme noen til gode.

Hva med Norge? I likhet med andre land har det blitt gjennomført et prøveprosjekt med kroppskameraer i Norge. Rapporten "Kamera på politiuniformen: Prøveprosjekt kroppsbåret kamera i ordenstjeneste" fra 2016, peker på noen erfaringer som ble gjort i prøveprosjektet.

I rapporten heter det at bruk av kroppskameraer som den del av et tillitsbyggingsprosjekt trolig vil være krevende å gjennomføre. Enkelte av tjenestepersonene som var med i prøveprosjektet så nytteverdien av kroppskameraer, men hadde betenkeligheter med tanke på de forventninger kamerabruk kunne skape med tanke på innsyn. Å ta stilling til innsynsbegjæringer samt ordne med anonymisering av utenforstående, vil ifølge informantene være krevende. Det kommer også frem at videomateriale kan bli tatt ut av sammenheng og feiltolket. Fravær av opptak kan bli brukt som «bevis» for at politiet har noe å skjule. Det konkluderes derfor med at det å pålegge tjenestepersoner å bruke kroppskamera, trolig vil gi stor slitasje.

Problemstillingene som skisseres her, minner etter min mening om erfaringer gjort i utlandet og om problemstillinger presentert i sentral litteratur. Den norske rapporten antyder at kroppskamerabruk kan virke direkte kontraproduktivt. Refleksjonene omkring bruk av kroppskameraer i rapporten er også urovekkende. Spesielt med tanke på hvordan opptak fra kroppskameraer i enkelte tilfeller har blitt brukt meget ensidig i politiets favør:

«Retningslinjene for når kamera kan eller bør aktiveres av tjenestepersonen må angis så konkret som mulig, samt at det er opp til den enkelte tjenestepersons skjønn å vurdere retningslinjene opp mot en konkret situasjon, og at evt. manglende opptak hvor det senere etterspørres, ikke anses som kritikkverdig i seg selv.»

Hva kan vi konkludere med? Verken sentral litteratur på området eller det norske prøveprosjektet synes å konkludere med at kroppskamerabruk i politiet er uproblematisk. Hvis man likevel velger å se bort fra dette – og det vurderes å innføre kroppskamera i Norge, er det flere spørsmål som må tas stilling til. Spesielt spørsmål som angår retningslinjer for bruk.

Hvis kroppskameraer skal implementeres i Norge, er min anbefaling:

- At tjenestepersoner som benytter kroppskamera må være pliktig til å registrere alle interaksjoner med publikum.
- Det bør ikke gå an å skru av kameraene.
- De som filmes må opplyses om at de filmes og få valget om å bli anonymisert. Det må også være mulig å be om at opptak stoppes.
- De som filmes må få tilgang til opptakene.
- I tilfeller der sykdom, skade eller dødsfall har inntruffet, bør pårørende eller utnevnte personer innvilges innsyn i materialet.
- Det bør etableres klare retningslinjer for bruk av kroppskamera i politiet.
- Det bør iverksettes hensiktsmessige tiltak overfor tjenestepersoner som ikke overholder disse retningslinjene.
- Tjenestepersoner bør ikke ha anledning til å se videoopptak før de avlegger forklaring og/eller skriver rapport.
- Ved anklager om bevisfusk bør eksterne organer få tilgang til å vurdere om materialet har blitt fabrikkert eller manipulert.
- Materialet bør samles inn, behandles og lagres i henhold til EUs personvernforordning.