



VISITASJONSSONER FOR VÅPENKONTROLL

Forslag til endringer i politiloven § 7 a

Av førsteamanuensis Ingvild Bruce,
Politihøgskolen

Oversikt

I	Innledning	6
1.	Sammendrag.....	6
2.	Mandat og arbeid	9
II	Gjeldende rett	16
3.	Politiets visitasjonsadgang i dag	16
4.	Andre myndigheters visitasjonsadgang.....	43
III	Andre lands rett og praksis	45
5.	Svenske regler om sikkerhetssoner	45
6.	Danske regler om visitasjonssoner	56
IV	Utreders vurderinger og forslag.....	61
7.	Utgangspunkter for vurderingene.....	61
8.	Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser	61
9.	Mulig nytteverdi av visitasjonssoner.....	78
10.	Mulige skadevirkninger av visitasjonssoner	93
11.	En lovbestemmelse om visitasjonssoner	110
12.	Lovforslag og merknader	129

Detaljert innholdsfortegnelse

I	Innledning	6
1.	Sammendrag	6
1.1.	Innholdet i forslaget	6
1.2.	Bakgrunnen og begrunnelsen for forslaget	7
2.	Mandat og arbeid	9
2.1.	Mandatet	9
2.2.	Bakgrunnen for mandatet	11
2.3.	Forståelsen av mandatet	12
2.4.	Utrederens arbeid	13
II	Gjeldende rett	16
3.	Politiets visitasjonsadgang i dag	16
3.1.	De rettslige rammene for politiets visitasjoner	16
3.2.	Visitasjon etter politiloven § 7	18
3.3.	Våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a	20
3.3.1.	Oversikt	20
3.3.2.	Historikk	21
3.3.3.	Innholdet i regelen	23
3.3.3.1.	Innledning	23
3.3.3.2.	Visitasjonsobjektene («person eller kjøretøy»)	24
3.3.3.3.	Formålskravene	24
3.3.3.4.	Den generelle stedsbegrensningen («offentlig sted»)	26
3.3.3.5.	De spesielle steds- eller situasjonskravene	26
3.3.3.6.	Undersøkelseskravet («grunn til å undersøke om noen»)	29
3.3.3.7.	Nødvendighets- og forholdsmessighetskravene	33
3.3.3.8.	Krav til beslutningen	34
3.3.3.9.	Krav til gjennomføringen	35
3.3.3.10.	Forholdet til straffeprosessuelle regler	36
3.3.4.	Praktiseringen av regelen	37
3.3.5.	Klage og overprøvingsmuligheter	39

3.4.	Visitasjon etter politiloven § 10	40
3.5.	Visitasjon som ledd i utlendingskontroll.....	40
3.6.	Ransaking etter straffeprosessloven.....	41
4.	Andre myndigheters visitasjonsadgang.....	43
4.1.	Visitasjon etter luftfartsloven	43
4.2.	Visitasjon etter vareførselloven	43
III	Andre lands rett og praksis.....	45
5.	Svenske regler om sikkerhetssoner	45
5.1.	Bakgrunn og begrunnelse	45
5.2.	Innholdet i reglene.....	47
5.2.1.	Vilkår for innføring av en sone	47
5.2.2.	Krav til beslutningen.....	49
5.2.3.	Vilkår for visitasjon i sonen	50
5.2.4.	Krav til dokumentasjon	52
5.2.5.	Klagerett og kontroll.....	53
5.3.	Praktiseringen av reglene	53
5.3.1.	Omfang	53
5.3.2.	Gjennomføring	54
5.3.3.	Virkninger	55
6.	Danske regler om visitasjonssoner	56
6.1.	Bakgrunn og begrunnelse	56
6.2.	Innholdet i reglene	57
6.3.	Praktiseringen av reglene	58
IV	Utreders vurderinger og forslag	61
7.	Utgangspunkter for vurderingene	61
8.	Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser	61
8.1.	Innledning	61
8.2.	Retten til liv.....	62
8.3.	Retten til respekt for privatlivet.....	63
8.3.1.	Innledning.....	63

8.3.2.	Visitasjon som inngrep i retten til privatliv	64
8.3.3.	Lovlighet, formåls- og forholdsmessighet	65
8.3.3.1.	Utgangspunkter.....	65
8.3.3.2.	Gillian og Quinton mot Storbritannia	66
8.3.3.3.	Colon mot Nederland	67
8.3.3.4.	Benghal mot Storbritannia	68
8.3.3.5.	Vig mot Ungarn.....	70
8.3.4.	Grunnlovens forbud mot husransaker utenfor kriminelle tilfeller	71
8.4.	Retten til frihet og sikkerhet	71
8.5.	Retten til ytrings- og forsamlingsfrihet.....	72
8.6.	Vernet mot diskriminering	73
8.7.	Barns rettigheter.....	75
8.8.	Utreders vurderinger	76
9.	Mulig nytteverdi av visitasjonssoner	78
9.1.	Innledning	78
9.2.	Trekk ved kriminalitetsbildet	80
9.2.1.	Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk.....	80
9.2.2.	Ungdomskriminalitet	82
9.2.3.	Politisk motivert vold og trusler mot myndighetspersoner	83
9.3.	Innspill fra politiet.....	84
9.3.1.	Innspill til Politidirektoratet (høsten 2024)	84
9.3.2.	Innspill til utredningen (høsten 2025)	87
9.4.	Utreders vurderinger	88
9.4.1.	Innledning.....	88
9.4.2.	Som tiltak for å hindre voldshandlinger	89
9.4.3.	Som tiltak for å dempe voldsspiraler	91
9.4.4.	Som tiltak for å øke trygghetsfølelsen.....	92
9.4.5.	Behov for en mer presis bestemmelse.....	92
10.	Mulige skadevirkninger av visitasjonssoner	93
10.1.	Risiko for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep	93
10.2.	Risiko for diskriminering.....	94
10.2.1.	Forbudet mot diskriminering.....	94
10.2.2.	Kunnskap om diskriminering ved politikontroller	95

10.2.3.	Risikoen for diskriminering	97
10.3.	Risiko for skadevirkninger på barn og unge	99
10.4.	Risiko for redusert tillit til politiet	101
10.5.	Utreders vurderinger	103
10.5.1.	Innledning.....	103
10.5.2.	Behovet for solide rettssikkerhetsmekanismer	103
10.5.3.	Behovet for kompenserende tiltak.....	105
10.5.3.1.	Utarbeidelse av retningslinjer for visitasjonssoner	105
10.5.3.2.	Styrking av politiets mangfoldsarbeid	105
10.5.3.3.	Styrking av kompetanse, dialog og tillitsbygging.....	107
10.5.3.4.	Betydningen av statistikk og evaluering.....	108
10.5.3.5.	Utredning av om et diskrimineringsforbud bør inntas i politiloven	110
11.	En lovbestemmelse om visitasjonssoner	110
11.1.	Innledning.....	110
11.2.	Hva er en «visitasjonssone»?.....	112
11.3.	Formål med etablering	113
11.4.	Vilkår for etablering.....	114
11.5.	Beslutningskompetanse.....	116
11.6.	Offentliggjøring.....	117
11.7.	Vilkår for visitasjon i sonene.....	118
11.7.1.	Bør det oppstilles et krav?	118
11.7.2.	Hvilket vilkår bør gjelde?.....	121
11.7.3.	Nødvendighet og forholdsmessighet.....	123
11.7.4.	Særlig om visitasjon av barn.....	123
11.7.5.	Bruken av tekniske hjelpemidler	124
11.8.	Notoritet, begrunnelse og kontroll	124
12.	Lovforslag og merknader	129
12.1.	Lovforslag	129
12.2.	Merknader	130

I Innledning

1. Sammendrag

1.1. Innholdet i forslaget

I utredningen fremmes det forslag om å gi politiet adgang til å etablere *visitasjonssoner for våpenkontroll* som et virkemiddel for å forebygge våpenrelaterte voldshandlinger. Forslaget viderefører og presiserer adgangen til å beslutte visitasjon for våpenkontroll etter dagens bestemmelse i politiloven § 7 a, men åpner for å tillate visitasjon i større områder og over lengre tid. Samtidig foreslås klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

Visitasjonssoner er *bestemte geografiske områder* der politiet har en mer omfattende adgang til å visitere personer og kjøretøy enn etter de alminnelige reglene i politiloven. Visitasjonssoner skal være et ekstraordinært virkemiddel som kan besluttes iverksatt der politiet står overfor en dokumentert risiko for voldshandlinger. Visitasjonssoner kan bare etableres på offentlig sted, og skal ikke være større enn nødvendig. Det foreslås ingen øvre grense for hvor stor en sone kan være. Dersom risikoen for voldshandlinger er stor og etablering av sonen anses nødvendig og forholdsmessig, vil en visitasjonssone for eksempel kunne omfatte en bydel eller en sentrumskerne.

Visitasjonssoner skal også være *tidsmessig avgrenset*. De kan maksimalt vare i to uker av gangen, men kan forlenges med inntil to uker av gangen, og skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

Visitasjonssoner skal for det første kunne etableres i situasjoner eller på steder hvor våpenrelaterte voldshandlinger erfaringsmessig finner sted. Sonen vil da ha som formål å motvirke en *erfaringsbasert risiko for voldshandlinger*. Slike soner kan knyttes til områder eller situasjoner der politiet kan dokumentere at voldshandlinger normalt eller ofte skjer, for eksempel i tilknytning til utelivet i bysentra, møter mellom voldelige fotballsupportere eller andre arrangementer der det tidligere har skjedd voldshendelser. De kan også bygge på erfaringer som tilsier at ett kriminelt miljø vil hevne voldshandlinger begått av et konkurrerende kriminelt miljø.

Visitasjonssoner skal videre kunne etableres i situasjoner eller på steder hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger. Sonen vil da ha som formål å motvirke en *etterretningsbasert risiko for voldshandlinger*. Slike soner kan opprettes når politiet har konkrete opplysninger som tilsier at noen har påbegynt planlegging av relevante straffbare handlinger. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle miljøer er under oppseiling, eller der det er satt ut et voldsoppdrag i sosiale medier. Et annet eksempel kan være der arrangementer eller bygninger utsettes for terrortrusler.

Visitasjonssoner skal bare kunne etableres når det er *nødvendig for å forebygge* at risikoen for de aktuelle våpenrelaterte voldshandlingene realiserer seg, og det er et forholdsmessig tiltak. Visitasjonssoner kan være et tiltak for å hindre voldshandlinger, dempe voldelige konflikter mellom kriminelle miljøer og øke trygghetsfølelsen i voldsutsatte områder.

Innenfor en visitasjonssone skal politiet kunne visitere enkeltpersoner og kjøretøy for å søke etter våpen. En *personvisitasjon* innebærer vanligvis en undersøkelse av kroppen utenpå klærne, av klær og sko og av bagasje og andre gjenstander som vedkommende har med seg. En *kjøretøysvisitasjon* omfatter normalt gjennom søkning av kupeen, hanskerommet, bagasje- eller lasterommet og bagasje og andre gjenstander som befinner seg i kjøretøyet.

For å visitere en person eller et kjøretøy som befinner seg i en visitasjonssone, må politiet påvise en «*grunn til å undersøke*» om den enkelte personen bærer våpen eller om det finnes våpen i bilen. Terskelen for visitasjon er dermed lavere enn etter de øvrige reglene i politiloven. Dette rettfærdiggjøres av den risikoen for voldshandlinger som ligger til grunn for etablering av visitasjonssonen. Undersøkelseskravet innebærer at politiet må ha et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Etnisitet, religion, kjønn og andre kjennetegn som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven kan ikke alene eller i hovedsak begrunne visitasjon. Det vil være ulovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven.

Beslutning om etablering av visitasjonssoner skal treffes av politimesteren eller visepolitimesteren i det aktuelle distriktet, og beslutningen skal begrunnes skriftlig. Har visitasjonssonen en varighet på mer enn 8 timer, skal politiet umiddelbart underrette offentligheten om sonen. Erfaringer viser at politiets dialog med befolkningen i visitasjonssonen er avgjørende for at sonene får den ønskede trygghetsskapende effekten. Også den enkelte visitasjon skal, ifølge forslaget, registreres og begrunnes skriftlig, selv om det ikke gjøres funn av våpen.

1.2. Bakgrunnen og begrunnelsen for forslaget

Utredningen svarer på et mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet som innebærer at det *skal fremmes forslag* til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll. Bakgrunnen for mandatet er et stortingsvedtak der regjeringen ble pålagt å fremme et slikt forslag for Stortinget. Jeg har derfor ikke vurdert om regler om visitasjonssoner burde innføres, og heller ikke utredet behovet for slike regler på generelt grunnlag.

Jeg har likevel undersøkt den *mulige nytteverdien* av visitasjonssoner i den utstrekning nytteverdien har betydning for hvordan reglene utformes. Politiet har ikke etterspurt store utvidelser av den visitasjonsadgangen som følger av dagens regler, men gitt uttrykk for at det ville vært nyttig å kunne beslutte visitasjon for våpenkontroll etter politiloven § 7 a i noe større områder og over noe lengre tid. Utredningen er ment å ivareta dette behovet.

Utredningen har vist at etablering av visitasjonssoner kombinert med en lavere terskel for visitasjon av enkeltpersoner kan føre til beslag av våpen, men at den viktigste effekten trolig vil være at folk lar være å ta med seg våpen inn i sonene. Dette kan bidra til å forebygge både spontane og planlagte voldshandlinger. Erfaringer fra Sverige kan tilsi at visitasjonssoner også kan bidra til økt trygghetsfølelse i voldsutsatte områder. Samtlige effekter forutsetter imidlertid at visitasjonssoner ikke etableres for ofte, at visitasjoner skjer mest mulig målrettet og at etablering av en sonene kombineres med tilførsel av ekstra ressurser og tydelig kommunikasjon til de som forventes å befinne seg i sonen.

Utredningen viser at regler om visitasjonssoner har flere *mulige skadevirkninger*. En lav terskel for visitasjon innebærer økt risiko for feilaktige og vilkårlige visitasjoner av personer som ikke har gjort noe galt. Slike regler innebærer også en økt risiko for diskriminering, særlig av etniske minoriteter. En utvidet visitasjonsadgang innebærer dessuten en særlig risiko for skadevirkninger på barn og unge, som er særlig sårbare i møte med politiet. Samlet sett innebærer lovgivning om visitasjonssoner en risiko for svekket tillit til politiet, både blant de som rammes og befolkningen ellers. Dette tilsier at lovgivningen brukes med forsiktighet.

De forpliktelsene som følger av *Grunnloven og de internasjonale menneskerettighetene* innebærer at en adgang til å etablere visitasjonssoner må rammes inn av strenge vilkår og kombineres med solide rettssikkerhetsgarantier. Etter min vurdering er forslaget i tråd med disse forpliktelsene, men denne vurderingen vil fort kunne endre seg dersom det åpnes for etablering av visitasjonssoner i større omfang eller på mindre strenge vilkår enn det som følger av forslaget.

Om visitasjonssoner blir et effektivt tiltak uten store skadevirkninger avhenger ikke bare av hvordan de reguleres i loven, men i stor grad av *hvordan de gjennomføres*. Risikoen for etnisk diskriminering tilsier at en adgang til å etablere visitasjonssoner bør kombineres med en vesentlig styrking av politiets mangfoldsarbeid, og politiets kompetanse knyttet til dialog og tillitsbygging. Det bør sørges for statistikk over bruken av reglene om visitasjonssoner og de visitasjonene som gjennomføres, og det bør utredes om statistikken bør omfatte de visitertes etnisitet, for å kunne avdekke eventuell etnisk diskriminering. Selv om det allerede gjelder et forbud mot diskriminering i all politiets virksomhet, bør muligheten for å innta et slikt forbud direkte i politiloven utredes.

2. Mandat og arbeid

2.1. Mandatet

Utredningen er gitt følgende mandat:

«MANDAT FOR ENPERSONSUTREDNING OM FORSLAG TIL LOVENDRINGER OM VISITASJONSSONER FOR VÅPENKONTROLL SAMT VURDERING AV ANDRE LOVENDRINGER I POLITILOVEN OM VISITASJON ETTER VÅPEN

Bakgrunn og innledning

1. I Innst. 133 S (2024–2025¹) representantforslag om ungdoms- og gjengkriminalitet mv. fattet et flertall fra H, Frp og Sp vedtak 479 (romertall III i Inst.): *«Stortinget ber regjeringen innen 1. september 2025 fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll.»*

Som begrunnelse for vedtaket vises det i innstillingen blant annet til at dagens hjemmel til forebyggende visitasjon i politiloven § 7 a *«ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde»*. Og at det derfor bør gis hjemmel til *«å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll, der politiet i bestemte områder og i en tidsavgrenset periode gis hjemmel til å visitere personer for å avdekke våpen.»* Det vises for øvrig til at både Danmark og Sverige allerede har en lovgivning for visitasjonssoner. Det vises ellers til at et forslag *«må utredes grundig og innrettes i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)»*.

2. Det er fra ulikt hold påpekt manglende presisjon i dagens visitasjonshjemmel i politiloven § 7 første ledd bokstav a. Dette gjelder bl.a. bestemmelsens steds- tids- og situasjonsbegrensninger. Politiet har også etterlyst muligheten for å bruke hjemmelen i flere situasjoner enn de gjør i dag.

Utredning – formål og gjennomføring

Del 1

Det skal på bakgrunn av ovennevnte (pkt. 1) utredes forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll i tråd med stortingsflertallets vedtak.

Departementet har vurdert det slik at rettsutviklingen de siste tiårene har ført til at det nå stilles strengere konstitusjonelle og menneskerettslige krav til vilkårene og rammene for inngrep i den private rettssfære enn det som var tilfellet da de danske reglene ble vedtatt. En vurdering av nye norske hjemler bør derfor *primært* se hen til de svenske utredningene² og vedtatte lover som trådte i april 2024.

¹ Innst. 133 S (2024-2025) - stortinget.no

² Säkerhetszoner - ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott Ds 2023:31 utredning som ble sendt på høring som grunnlag for Regeringens proposisjon 2023/24:84 Säkerhetszoner.

Del 2

Det skal også vurderes andre endringer i politiloven i lys av den kritikk som har kommet fra universitetsmiljøer og politiet om manglende presisjon i dagens visitasjonshjemmel i politiloven § 7 første ledd bokstav a. Dette gjelder bl.a. behov for presiseringer av bestemmelsens steds- tids- og situasjonsbegrensninger³. Politiet har også etterlyst muligheten for å bruke hjemmelen i flere situasjoner enn de gjør i dag. Det skal derfor vurderes nye hjemmelsgrunnlag for å møte politiets reelle behov.

Felles for del 1 og del 2

Utredningen skal begrenses til visitasjon i forebyggende formål og avgrenses mot visitasjon i straffesakssporet.

Utredningen må vurdere forslag til hjemmelsgrunnlag opp mot kravene i Grunnloven, EMK og FNs barnekonvensjon samt andre relevante rettsakter.

Det følger av utredningsinstruksen at forslag til viktige statlige beslutninger og regler skal være velbegrunnede og gjennomtenkte. Utredningen må derfor se hen til og besvare de minimumskrav⁴ som fremgår av utredningsinstruksen. Dette gjelder også for del I, selv om stortingsflertallets vedtak konkluderer med at gjeldende hjemler «ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde».

Utredningen med forslag skal utformes slik at den kan være egnet til å sendes på høring.

Referansemiljøer

Konsulenten skal sikre at relevante samfunnsaktører får anledning til å komme med innspill til utredningsarbeidet. Dette skal skje gjennom skriftlige innspill eller ved behov, i innspillsmøte.

Dette *skal* gjelde Politidirektoratet og Oslo politidistrikt.

Tilsvarende *skal* gjelde for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO).

Oppdragstaker står ellers fritt til å drøfte spørsmålene med aktuelle miljøer, organisasjoner og organer underveis.»

Frist for levering av utredningen er årsskiftet 2025.

³ Se for eksempel Lov og Rett 2022 utg. 2 Kjellby Nilsen - Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag? | Lov og Rett

⁴ Utredningsinstruksen - regjeringen.no

2.2. Bakgrunnen for mandatet

Den utløsende årsaken til utredningsoppdraget, og da særlig mandatets del 1, er Stortingets vedtak 20. februar 2025, som påla regjeringen å «fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll.»

Vedtaket ble fattet på bakgrunn av et representantforslag fremmet av fem stortingsrepresentanter fra Høyre,⁵ der regjeringen ble bedt om å «utrede nødvendige lovendringsforslag for å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll» og et representantforslag fremmet av tre stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet,⁶ der regjeringen ble bedt om å «fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll».

Forslagene ble behandlet av Justiskomiteen i den innstillingen som er referert i mandatet.⁷ Et flertall av komiteens medlemmer, bestående av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, stemte for den varianten av forslaget som var fremmet i Fremskrittspartiets representantforslag, mens et mindretall bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Venstre stemte mot.

Flertallet begrunnet sitt standpunkt med at «en utvidelse av politiets adgang til å stoppe og visitere personer utenfor straffesakssporet kan være et nyttig og preventivt virkemiddel i politiets forebyggende arbeid mot gjengrelatert kriminalitet, ulovlig våpenbesittelse og grove voldshendelser». Flertallet viste til at dagens mulighet for visitasjon etter politiloven § 7 a «ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde», og at dagens visitasjonshjemmel bør utvides med «en adgang til å innføre visitasjonssoner for våpenkontroll, der politiet i bestemte områder og i en tidsavgrenset periode gis hjemmel til å visitere personer for å avdekke våpen». Videre viste flertallet til at både Danmark og Sverige har lovgivning for visitasjonssoner, og at det vil være naturlig å se hen til disse løsningene ved utformingen av det norske regelverket. Flertallet forutsatte også at spørsmålet må «utredes grundig og innrettes i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)».

Mindretallet begrunnet sitt standpunkt med henvisning til praksis fra Den Europeiske menneskerettsdomstolen, og at Politidirektoratet ikke har etterlyst eller gitt uttrykk for at det er behov for en slik ordning i Norge. Mindretallet viste også til at det ikke foreligger forskning som tilsier at ordningene med visitasjonssoner i Danmark eller Sverige har hatt den ønskede effekten, men at det derimot er indikasjoner på at ordningene har en negativ effekt på forholdet mellom politi og lokalbefolkning. Mindretallet fryktet at en adgang til å etablere visitasjonssoner vil føre til svekket tillit til politiet i kriminalitetsutsatte områder samt økt risiko for vilkårlighet og diskriminering.

⁵ Dokument 8:7 S (2024-2025).

⁶ Dokument 8:10 S (2024-2025).

⁷ Innst. 133 S (2024-2025).

Forslaget ble debattert i Stortinget 18. februar 2025, der liknende argumenter ble fremsatt av de ulike partienes representanter.

Komiteens innstilling ble til slutt vedtatt med 53 mot 49 stemmer. Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig folkeparti og Senterpartiet stemte for, mens Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Venstre og Miljøpartiet De Grønne stemte imot.

Bakgrunnen for del 2 av mandatet om eventuelle andre endringer i politiloven er for det første tvil om forståelsen av vilkåret i politiloven § 7 a første ledd. Både innad i politiet og i academia har rekkevidden av formuleringen «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen» vært omdiskutert.⁸ Spørsmålet er om formuleringen innebærer et krav om at det forut for visitasjon må kunne påvises mistanke e.l. mot den som skal visiteres om at vedkommende er i besittelse av våpen, eller om den bare innebærer et generelt krav om at det – innenfor rammene av de situasjonene som er beskrevet i bestemmelsens første ledd bokstav a eller b – er «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen», slik at det ikke kreves noen mistanke mot de som visiteres. I utredningen skal det vurderes om disse diskusjonene bør føre til lovendringer.

Videre fremgår det av mandatets del 2 at politiet har etterlyst muligheten for å bruke hjemmelen i flere situasjoner enn de gjør i dag. Det skal derfor vurderes nye hjemmelsgrunnlag «for å møte politiets reelle behov».

2.3. Forståelsen av mandatet

Det følger av mandatets del 1 at utredningen skal inneholde forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll i tråd med stortingsflertallets vedtak.

I tråd med flertallets merknader i Innst. 133 S. (2024–2025), slik disse er gjengitt ovenfor, legges det til grunn at Stortinget med «visitasjonssoner for våpenkontroll» sikter til bestemte områder der politiet i en tidsavgrenset periode gis adgang til å visitere personer for å avdekke våpen. Det legges også til grunn at visitasjonssoner er ment å være et preventivt virkemiddel i politiets forebyggende arbeid mot gjengrelatert kriminalitet, ulovlig våpenbesittelse og grove voldshendelser.

Det følger av mandatet at utredningen *skal* inneholde forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll i tråd med stortingsflertallets vedtak. Dette innebærer at jeg ikke skal vurdere *om* regler om visitasjonssoner for våpenkontroll skal innføres, og heller ikke utrede behovet for slike regler på generelt grunnlag. Jeg må likevel undersøke behovet for slike regler i den grad det har betydning for *hvordan* reglene om visitasjonssoner utformes.

Det er på det rene at norsk politi allerede i dag har adgang til å gjennomføre visitasjon for å avdekke våpen i bestemte områder i en tidsavgrenset periode etter politiloven § 7 a.

⁸ Se punkt 3.3.3.6 for mer om dette.

Ettersom Justiskomiteens flertall legger til grunn at denne adgangen ikke er tilstrekkelig i møte med dagens kriminalitetsbilde, og at dagens visitasjonshjemmel bør utvides, legges det til grunn at de reglene som foreslås *skal* gi en mer omfattende adgang til visitasjon for våpenkontroll enn dagens bestemmelse tillater.

Ifølge mandatets del 2, skal jeg også undersøke om politiet har behov for å bruke bestemmelsen i politiloven § 7 a i flere situasjoner enn i dag, og vurdere om bestemmelsen bør utvides for å møte politiets behov. Dette tilsier at jeg *kan* foreslå utvidelser utover det som følger av Stortingets vedtak.

Samtidig skal jeg også vurdere om politiloven § 7 a bør endres for å imøtekomme kritikken fra politiet og universitetsmiljøer om manglende presisjon i dagens bestemmelse. Dette tilsier at jeg kan foreslå presiseringer i denne bestemmelsen.

Ettersom utredningen skal oppfylle de minimumskrav som følger av instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), skal jeg dessuten vurdere relevansen av visitasjonssoner som kriminalitetsbekjempende tiltak, drøfte de prinsipielle spørsmål slike soner reiser, de positive og negative virkningene av visitasjonssoner, og hvem som blir berørt. Dette er særlig gjort i kapittel 8 til 10.

Mandatet innebærer at jeg bare skal foreslå regler om visitasjonssoner for våpenkontroll, og ikke for eventuelle andre formål. Utredningen skal også begrenses til visitasjon i forebyggende øyemed, og avgrenses mot visitasjon i straffesakssporet.

2.4. Utrederens arbeid

I tråd med mandatet, er det gjennomført møter med representanter for Politidirektoratet og Oslo Politidistrikt. Til stede i møtet var også en representant for Agder politidistrikt, for å belyse hvilke utfordringer politiet står overfor i deler av landet med andre utfordringer enn Oslo.

Jeg har mottatt informasjon fra Politidirektoratet om hvordan politiet praktiserer reglene om visitasjon for våpenkontroll som finnes i dag. Jeg har videre mottatt interne instruksjer og eksempler på begjæringer og beslutninger i medhold av politiloven § 7 a fra Oslo politidistrikt. Ettersom deler av dette materialet opprinnelig var unntatt offentlighet, har jeg fått samtykke fra distriktet til å gjengi det i utredningen.

I tillegg er det gjennomført et digitalt møte med to ansatte i Oslo politidistrikt enhet øst om deres erfaring med bruk av dagens regel om visitasjon for våpenkontroll, og med mangfoldskoordinator i Oslo politidistrikt om forholdet mellom visitasjoner og politiets relasjon til etniske minoriteter. Jeg har også gjennomført et digitalt møte med ansvarlig for politioperativ fagutvikling i Oslo politidistrikt, med fokus på opplæringsprogrammet *Rettferdig politi*.

Jeg har videre gjennomført et digitalt møte med tre representanter for Politiets sikkerhetstjeneste om hvorvidt, og eventuelt hvordan, visitasjonssoner kan være et relevant forebyggende tiltak overfor trusler på tjenestens arbeidsområde.

I tråd med mandatet er det også gjennomført møter med Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO). I tillegg har jeg hatt digitale møter med en ansatt ved Politihøgskolen som har forsket på politiets visitasjoner, og ansatte i politirettsmiljøet ved Universitetet i Bergen.

Videre er det gjennomført digitale møter med representanter for henholdsvis svensk og dansk politi, om deres ordninger med sikkerhetssoner (S) og visitasjonssoner (DK). Jeg har også mottatt skriftlig materiale om disse ordningene, og søkt å kartlegge relevant forskning knyttet til disse. Jeg har hatt et digitalt møte med en forsker ved Malmö Universitet, som forsker på den svenske ordningen med sikkerhetssoner. De svenske og danske ordningene er redegjort for i kapittel 5 og 6.

Jeg valgte å undersøke den danske ordningen selv om mandatet presiserer at utredningen primært bør se hen til den svenske lovgivningen som er nyere og mer forenelig med de siste årenes utvikling i forståelsen av konstitusjonelle og menneskerettslige krav. Dette skyldes at den svenske lovgivningen så langt bare har vært benyttet i fem tilfeller, og det svenske erfaringsgrunnlaget derfor er begrenset. De danske reglene har derimot vært i bruk siden 2004 og i et langt større antall tilfeller. Redegjørelsen for den danske ordningen er dermed først og fremst ment å bidra til forståelsen for hvordan slike regler fungerer i praksis, og ikke som inspirasjon til utforming av den norske lovgivningen.

Jeg har også søkt å kartlegge eksisterende forskning om lovregulering og gjennomføring av visitasjoner. Det finnes omfattende internasjonal forskning om politikontroller og såkalte «stopp og sjekk»-praksiser, og det har ikke vært rom for å gjennomgå denne i sin helhet. Mye av denne forskningen gjelder amerikansk og engelsk politi, og antas å ha begrenset overføringsverdi til norske forhold. Jeg har derfor fokusert på det som finnes av forskning på de nordiske landene, som er direkte relevant for norske forhold.

Det følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12 at barn og unge har rett til å bli hørt i saker som angår dem. FNs barnekomité har uttalt at dette både gjelder det enkelte barn og barn som gruppe, og at barn kan tilføre relevante perspektiver og erfaringer som bør tas hensyn til blant annet i forberedelsen av lover som angår dem.⁹ Fordi også barn vil kunne rammes av beslutninger om å etablere visitasjonssoner, og unge under 18 år også vil kunne utsettes for visitasjon, bør barn gis anledning til å uttale seg om forslaget. Ettersom dette har vært et kortvarig og begrenset utredningsoppdrag, har jeg ikke hatt kapasitet til å arrangere egne møter med barn og unge. Jeg har imidlertid kartlagt forskning og annet skriftlig materiale som kaster lys over barn og unges erfaring med politiets visitasjoner og andre kontrollformer.¹⁰ Barns menneskerettigheter er redegjort for i punkt 8.7 og de mulige skadevirkningene forslaget kan ha for barn og unge er beskrevet i punkt 10.3. Departementet bør

⁹ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 12 (2009), s. 7.

¹⁰ Se for eksempel Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023) og Forandringsfabrikken, *Sint utenpå, vondt inni – til politikere politi skole barnevern BUP* (2020), s. 74–95.

imidlertid sikre at barn og unges perspektiver kommer frem dersom forslaget sendes på høring.

Flere digitale verktøy er brukt i utarbeidelsen av rapporten, til å understøtte informasjonsinnhenting, - analyse og tekstforbedring. Microsoft Copilot er brukt til tekstbearbeidelse og Google Notebook er brukt til å analysere forskning, rapporter og rettspraksis. Jeg er ansvarlig for eventuelle unøyaktigheter og utelatelser i utredningen.

II Gjeldende rett

3. Politiets visitasjonsadgang i dag

3.1. De rettslige rammene for politiets visitasjoner

Politiet har som oppgave å beskytte enkeltmenneskers frihet og sikkerhet og å sikre samfunnet mot alvorlige forstyrrelser. Disse oppgavene er spesifisert i politiloven § 2, som gir politiet et omfattende ansvar blant annet for å «beskytte person, eiendom og fellesgoder», «oppretholde den offentlige orden og sikkerhet» og «verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet». Bestemmelsen fastslår også at politiet skal «forebygge kriminalitet», «avdekke og stanse kriminell virksomhet» og «forfølge straffbare forhold».

Politiet kan bruke ulike virkemidler for å ivareta dette samfunnsoppdraget. Noen av disse virkemidlene er så inngripende overfor enkeltpersoner at de bare kan brukes med hjemmel i lov og innenfor de rammene loven oppstiller. Dette følger av det såkalte legalitetsprinsippet (lovskravet) som blant annet er inntatt i Grunnloven § 113 og flere av våre menneskerettslige forpliktelser.¹¹

Politiets adgang til å gripe inn overfor enkeltpersoner for å opprettholde ro og orden og forebygge kriminalitet er i hovedsak regulert i politiloven. De tillatte inngrepene spenner fra bortvisning, visitasjon og pågripelse til fysiske slag og spark og bruk av skytevåpen. Noen av disse brukes for å få kontroll i akutte situasjoner. Andre brukes for å forebygge at slike akutte situasjoner oppstår. Adgangen til å visitere enkeltpersoner for å avdekke våpen etter politiloven § 7 a er et slikt forebyggende virkemiddel. Politiloven inneholder også en bestemmelse om visitasjon av enkeltpersoner i § 7 og en regel om såkalt aksessorisk visitasjon i politiloven § 10.¹² Politiet kan videre foreta visitasjon som ledd i utlendingskontroll. Reglene om politiets visitasjoner er omtalt i punkt 3.2 til 3.6.

Som ledd i etterforskningen av straffbare forhold, gir straffeprosessloven politiet adgang til å foreta en rekke inngrep som minner om de som er regulert i politiloven.

Straffeprosessloven § 195 gir adgang til ransaking av person – en fremgangsmåte som i praksis tilsvarer visitasjon etter politiloven. Ransaking foretas imidlertid for å søke etter bevis for straffbare forhold som begås eller er begått, og ikke først og fremst for å opprettholde ro og orden eller forebygge straffbare handlinger. Ransaking har dermed et annet formål enn visitasjon etter politiloven. Fordi ransaking etter straffeprosessloven kan lede til straff, mens visitasjon etter politiloven normalt ikke får ytterligere konsekvenser for den som visiteres, gjelder det strengere krav før noen kan ransakes. Ettersom reglene og ansvarsforholdene er ulike i etterforskning og i politiets forebyggende og håndhevende virksomhet, er det viktig at politiet til enhver tid er seg

¹¹ For privatlivsinngrep følger et lovskrav også etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

¹² Ytterligere regler for politiets handlemåte og maktbruk er gitt i politiinstruksen.

bevisst formålet med den virksomhet som settes i verk eller videreføres.¹³ Forholdet mellom de to regelsettene er nærmere omtalt i punkt 3.3.3.10.

Politiloven § 6 inneholder generelle regler om hvordan politiet skal opptre. Bestemmelsen gir ikke et selvstendig grunnlag for inngrep fra politiet, men oppstiller rammer for alle politiets virkemidler. Det er flere måter å systematisere de prinsippene som følger av bestemmelsen på, og det kan være flytende overganger mellom dem. Samlet sett krever bestemmelsen at politiets virkemidler skal være nødvendige og forholdsmessige, og at politiet skal opptre saklig og hensynsfullt.¹⁴ Betydningen av disse kravene for gjennomføringen av politiets visitasjoner er omtalt i punkt 3.3.3.7 og 3.3.3.9.

Politiloven § 6 fjerde ledd gir politiet adgang til å bruke fysisk makt under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig. Dette gir ikke noe selvstendig grunnlag for å gripe inn med makt, men en adgang til å bruke fysisk makt for å gjennomføre andre lovfestede virkemidler.¹⁵ Kravet om nødvendighet og forsvarlighet gjelder da for maktbruken, og ikke for det opprinnelige inngrepet.¹⁶ Politiet kan dermed bruke makt for å gjennomføre en visitasjon, for eksempel dersom en person motsetter seg dette, men det stilles da strengere krav til behovet for visitasjonen og vurderingen av hensynet til den som visiteres.

Politiloven § 6 reflekterer de materielle kravene til nødvendighet og forholdsmessighet for utøvelse av polititjeneste som følger av Grunnloven og EMK, og bestemmelsen må ses i sammenheng med og tolkes i samsvar med disse forpliktelsene.¹⁷ At tjenesteutøvelsen skal være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og det enkelte menneskets verdighet, er også presisert i politiinstruksen § 3-1.

Når politiet skal visitere noen, må de ikke bare finne frem til en regel i loven som gir adgang til visitasjon. Den enkelte polititjenesteperson må også vurdere om den situasjonen vedkommende står overfor oppfyller vilkårene for visitasjon. Innenfor jussen kalles denne vurderingen bevisbedømmelse. Det er kanskje vanligst å snakke om bevisbedømmelse i forbindelse med etterforskning og pådømmelse av straffesaker, men i realiteten foretas bevisbedømmelse også i operativt politiarbeid.¹⁸ Spørsmålet er da om polititjenestepersonen har bevis – informasjon – som tilsier at den aktuelle situasjonen oppfyller lovens krav. De ulike visitasjonsreglene oppstiller ulike bevistema og beviskrav. Et bevistema er et faktum som må bevises for at en rettsregel skal komme til anvendelse, og et beviskrav stiller krav til sannsynligheten for at en situasjon samsvarer med bevistemaet. Når politiet skal visitere noen, må de dermed vurdere om de har

¹³ For mer om når politiets virksomhet anses som etterforskning, se Riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 og for mer om når politiets maktbruk i ordenstjeneste hjemles i straffeprosessloven og når den skal hjemles i politiloven, se Spurkland, «Vi kjører han inn for en sjekk», Tidsskrift for strafferett nr. 2/2015, s. 60–83.

¹⁴ Spurkland, *Kommentar til politiloven § 6*, Karnov, note 1.

¹⁵ Spurkland, *Kommentar til politiloven § 6*, Karnov, note 8.

¹⁶ For dette inngrepet gjelder kravene om nødvendighet og forholdsmessighet i politiloven § 6 andre ledd.

¹⁷ Se kapittel 8 for mer.

¹⁸ Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss 2. utgave* (2019), s. 92.

informasjon som med tilstrekkelig stor grad av sikkerhet tilsier at vilkårene i den relevante visitasjonsbestemmelsen er oppfylt.

I det videre redegjøres det for de reglene som i dag gir politiet adgang til å visitere enkeltpersoner. Hovedfokus er på visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 a, ettersom denne bestemmelsen er mest relevant for forslaget om regler om visitasjonssoner for våpenkontroll. De øvrige reglene behandles i den grad de er relevante for eller kaster lys over dette temaet.

3.2. Visitasjon etter politiloven § 7

Det vanligste rettsgrunnlaget for politiets visitasjon av enkeltpersoner er politiloven § 7. Bestemmelsen gir politiet mulighet til å bruke en rekke virkemidler for å opprettholde offentlig ro og orden, ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller avverge eller stanse straffbare handlinger. Blant disse virkemidlene er visitasjon av enkeltpersoner og kjøretøy.¹⁹ Etter bestemmelsen kan politiet også regulere ferdsel, forby opphold i bestemte områder, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert.

Visitasjon etter politiloven § 7 kan brukes for å søke etter våpen, men også etter andre gjenstander som er egnet til å forstyrre ro og orden, true enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet eller begå straffbare handlinger.²⁰

Bestemmelsens første ledd nr. 1 tillater visitasjon for å *stanse pågående forstyrrelser av offentlig ro og orden*, som gjerne kalles et repressivt ordensinngrep. Inngrepet har som formål å stoppe den som forstyrrer og gjenopprette ro og orden.²¹ Bestemmelsen åpner også for visitasjon når omstendighetene gir «grunn til frykt for slike forstyrrelser», såkalt forebyggende eller preventivt ordensinngrep.²² I slike tilfeller kreves det ifølge forarbeidene en «konkret og nærliggende risiko for forstyrrelser av ro og orden».²³ Dette innebærer for det første at risikoen må forankres i objektive og konkrete omstendigheter. Kravet om objektive omstendigheter innebærer at subjektiv frykt eller personlige fordommer ikke er tilstrekkelig. Det må foreligge faktiske omstendigheter som tilsier at det er en mulighet for ordensforstyrrelse. Kravet om konkrete omstendigheter medfører at generelle antakelser eller abstrakte muligheter ikke er tilstrekkelig. Kunnskap om at samme person tidligere har skapt forstyrrelser kan ikke alene begrunne inngrep, det må være holdepunkter i den konkrete situasjonen som tilsier at det vil skje i dette tilfellet. Ifølge Auglend og Mæland kan dette kravet lempes noe dersom man står overfor en

¹⁹ Visitasjon var opprinnelig ikke eksplisitt nevnt i politiloven § 7, men ble lagt til ved lovendring i 2002, samtidig med vedtakelsen av politiloven § 7 a.

²⁰ Dette gjelder selv om forarbeidene har fokus på søk etter våpen, jf. Auglend og Mæland *Politirett* (2016) s. 779–780 og Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2019), s. 145–146.

²¹ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 743.

²² Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 746.

²³ Ot.prp. nr. 22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), s. 61, se også LB-2005-42222. Med risiko siktes det her til en situasjon som med en viss sannsynlighet kan resultere i en ordensforstyrrelse, jf. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (2016), s. 546.

gruppe personer, for eksempel en ungdomsgjeng, som i seg selv kan utgjøre en fare for ro og orden.²⁴

Videre må det være en rimelig mulighet for at den ordensforstyrrelsen man frykter, faktisk skjer.²⁵ Det innebærer at de objektive og konkrete omstendighetene må tilsi at det er en viss sannsynlighet for at risikoen for ordensforstyrrelse realiserer seg. Ordensforstyrrelsen må også være «nærliggende», det vil si nær i tid. I juridisk teori har det vært diskutert om sannsynlighetskravet bør være det samme i alle situasjoner, eller om det bør være relativt i forhold til alvoret i den mulige ordensforstyrrelsen.²⁶ Det virker imidlertid å være enighet om at både sannsynlighetskravet og kravet om at forstyrrelsen må være nærliggende kan være relativt,²⁷ slik at muligheten for krenkelser med stort skadepotensial kan åpne for inngripen ved fjernere muligheter enn krenkelser av mindre alvorlig karakter.²⁸

Visitasjon etter politiloven § 7 første ledd nr. 2 kan gjennomføres for å *ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet*. I slike tilfeller kreves en kvalifisert risiko for skade av et visst omfang.²⁹ Også i dette ligger et krav om objektive omstendigheter som tilsier at det foreligger en risiko for skade, og omstendigheter som tilsier at risikoen med en viss sannsynlighet vil materialisere seg relativt raskt.³⁰ Her kan både enkeltpersoners handlinger, naturtilstander eller hendelser som brann, gasslekkasjer eller forurensning utgjøre risikoen.

Videre kan visitasjon etter politiloven § 7 første ledd nr. 3 foretas for å *avverge eller stanse lovbrudd*. Stansing vil skje overfor pågående lovbrudd, altså etter at gjerningspersonen har krysset grensen for det straffbare, mens avverging vil skje når lovbruddet er nært forestående, altså mens den som visiteres fortsatt er i fasen for straffri forberedelse.³¹ På samme måte som ved preventive ordensinngrep, er det ved avverging krav om at det foreligger en konkret og nærliggende risiko for at et lovbrudd vil begås,³² se beskrivelsen ovenfor om hva som kreves i den forbindelse.

Det er ikke helt enkelt å påvise forskjellen mellom de krav som gjelder for visitasjon for å søke etter våpen etter politiloven § 7 første ledd og visitasjon for å avdekke våpen etter § 7 a, som er behandlet nedenfor. Auglend og Mæland beskriver forskjellen slik:

Kravet om konkret og nærliggende risiko innebærer altså at hjemmelen for avvergende visitasjon etter pl. § 7 må reserveres for påkommende situasjoner der konkrete personer anses å utgjøre en reell og umiddelbar fare for krenkelse av

²⁴ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 746.

²⁵ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 746.

²⁶ Boucht, *Politirettslig fare – særlig ved ordensforstyrrelser*, Tidsskrift for strafferett nr. 4/2018, med henvisning til Auglend (2016) og Fredriksen og Spurkland (2014).

²⁷ Boucht, *Politirettslig fare – særlig ved ordensforstyrrelser*, Tidsskrift for strafferett nr. 4/2018.

²⁸ Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (2016), s. 555.

²⁹ Ot.prp. nr.22 (1994–95) Om lov om politiet (politiloven), s. 62.

³⁰ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 748.

³¹ Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* (2016), s. 570.

³² Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 750.

orden, sikkerhet eller lovlydighet. Forhåndsplanlagt visitasjon av person eller kjøretøy etter våpen basert på erfaring omfattes således ikke. Ei heller fremskutt preventiv og informasjonsstyrt visitasjon for å hindre omfattende ordenskrenkelser eller alvorlige straffbare handlinger som er eller kan være under oppseiling...³³

Samtidig er det på det rene at visitasjon etter politiloven § 7 også vil kunne skje i områder og situasjoner der det erfaringsmessig skjer våpenrelaterte voldslovbrudd eller der politiet besitter informasjon om at slike lovbrudd kan komme til å begås, altså situasjoner som omfattes av politiloven § 7 a. En forutsetning for bestemmelsens praktiske relevans er altså at terskelen for visitasjon er lavere enn etter politiloven § 7. Forskjellen mellom de to regelsettene er utdypet nedenfor, blant annet i punkt 3.3.3.5.

3.3. Våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a

3.3.1. Oversikt

Politiloven § 7 a gir politimesteren eller den han bemyndiger adgang til å beslutte at politiet, i et nærmere angitt tidsrom, kan visitere enkeltpersoner og kjøretøy når det er «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen». Slik beslutning må fattes i forkant av at visitasjonen(e) finner sted, og visitasjonsadgangen kan bare gjelde «i situasjoner eller på steder:

- a. hvor slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted, eller
- b. hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger».

I tillegg til å være begrenset til søk etter våpen, må visitasjonene ha som formål «å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet». Som «våpen» regnes alle gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, i tillegg til kniv eller lignende skarpt redskap som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7.

Politimesterens beslutning om våpenvisitasjon skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før visitasjon skjer. Beslutningen skal gjelde for et nærmere angitt tidsrom. Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig.

Innenfor rammene av den overordnede beslutningen, kan den enkelte polititjenesteperson beslutte og gjennomføre visitasjon dersom lovens vilkår er oppfylt. Nøyaktig hvilke vilkår som gjelder for den enkelte visitasjon er omdiskutert, se punkt 3.3.3.6 nedenfor.

Det følger av politiloven § 7 a at norsk politi allerede i dag har en viss adgang til å etablere visitasjonssoner, i den forstand at det kan utpekes bestemte steder eller situasjoner der politiet i en tidsavgrenset periode gis adgang til å visitere personer for å

³³ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 781.

avdekke våpen. Det gjelder imidlertid flere begrensninger i denne adgangen, bl.a. knyttet til hvilke steder og hvor lenge slik visitasjon kan foregå, og hvem som kan visiteres. Disse begrensningene er redegjort for i punkt 3.3.3 nedenfor. Ettersom flere av disse begrensningene bare kan utledes av bestemmelsens historikk, gjennomgås denne først.

3.3.2. Historikk

Før politiloven § 7 a ble vedtatt i 2002, fantes en bestemmelse om utvidet adgang til å undersøke om personer bar stikk- eller skytevåpen på offentlig sted i politiloven § 10 a.³⁴ Bestemmelsen var midlertidig, og ble vedtatt i 1999 som ledd i en bredere satsning mot voldskriminalitet.³⁵

Politiloven § 10 a hadde store likhetstrekk med dagens § 7 a, men begrenset visitasjonsadgangen til «person» og kunne bare brukes «i situasjoner eller på steder hvor vold erfaringsmessig lett utøves». Den ga altså ikke adgang til visitasjon av kjøretøy, og hadde ikke noe alternativ som tilsvarer dagens første ledd bokstav b om visitasjon når det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder relevante straffbare handlinger. Visitasjon etter politiloven § 10 a krevde forhåndssamtykke fra politimesteren eller politimesterens stedfortreder, som var pålagt å begrense visitasjonsadgangen til «et nærmere angitt område og tidsrom». Visitasjon i det enkelte tilfellet kunne bare skje når det var «grunn til å undersøke» om personen var i besittelse av våpen, og skulle «fortrinnsvis foretas ved hjelp av teknisk hjelpemiddel». Visitasjon i medhold av bestemmelsen kunne bare foretas av tjenestemann som hadde gjennomgått særskilt opplæring.

Hovedformålet med bestemmelsen var å forebygge kriminalitet og øke publikums trygghet på offentlige steder.³⁶ Ifølge departementet var bestemmelsen ment å «gi en viktig signaleffekt og i seg selv være trygghetsskapende og forebyggende». Visitasjon ble ansett som et «viktig middel i kampen mot visse former for storbykriminalitet», der «planlagte aksjoner kan ha en særskilt misjon som trygghetsskapende og forebyggende tiltak».³⁷ Visitasjon ble også karakterisert som «ett av flere virkemidler for å øke muligheten for oppdagelse av ulovlig våpenbesittelse»,³⁸ «først og fremst i forbindelse med forhåndsplanlegging av aksjoner for å kunne avdekke våpen».³⁹ Bestemmelsen åpnet for «planlagte tiltak rettet mot utsatte steder og til tider hvor det erfaringsmessig er mulig at konflikter som kan medføre våpenbruk er til stede».⁴⁰

Bestemmelsen skulle altså være forebyggende og trygghetsskapende i seg selv, og visitasjon med hjemmel i bestemmelsen skulle være et verktøy for å avdekke oppbevaring av våpen og derigjennom forebygge voldskriminalitet.

³⁴ Lov 16. juli 1999 nr. 65 (i kraft 1. september 1999).

³⁵ Bestemmelsens forarbeider var Ot.prp. nr. 79 (1998–99) og Innst. O. nr. 97 (1998–99).

³⁶ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 1–2, 8 og 15.

³⁷ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2.

³⁸ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 8.

³⁹ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 15–16.

⁴⁰ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 17–18.

Kravet om at visitasjon bare kunne besluttes «i situasjoner eller på steder hvor vold erfaringsmessig lett utøves», innebar ifølge departementet at visitasjoner normalt skulle skje som «planlagte tiltak rettet mot utsatte steder til tider hvor det erfaringsmessig er mulig at konflikter som kan medføre bruk av våpen, kan oppstå».⁴¹ Det kunne skje både på «steder som er geografisk angitt og de som kan indentifiseres etter sin art innenfor et nærmere angitt område, f.eks. ved drosjekøer, utenfor restauranter m.m.»⁴² Visitasjoner etter politiloven § 10 a skulle først og fremst være forhåndsplanlagte forebyggende tiltak, og ikke brukes i mer akutte situasjoner.

Politoloven § 10 a tillot bare visitasjon når det var «grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen». Formålet med undersøkelsen måtte være å avdekke om personer bar våpen og kunne ikke brukes for å avdekke for eksempel narkotika. Kravet om «grunn til å undersøke» innebar at det måtte «foreligge objektive omstendigheter (dvs. ytre konstaterbare og etterprøvbare) opplysninger som kan tyde på at vedkommende bærer våpen».⁴³ Sannsynlighetsovervekt krevdes ikke. Videre ble det presisert at «grunn til å undersøke» måtte påvises for hver person som skulle visiteres.⁴⁴

Systematikken i bestemmelsen var altså slik at politimesterens tillatelse ga adgang til visitasjon i et bestemt område og for et bestemt tidsrom, mens den enkelte polititjenesteperson, innenfor rammene av politimesterens tillatelse, måtte vurdere hvilke personer det var «grunn til å undersøke» om var i besittelse av våpen og som dermed kunne visiteres.

Ved utformingen av bestemmelsen ble det tatt hensyn til kravene i EMK artikkel 8, og lagt «stor vekt på at bestemmelsen blir utformet slik at det blir mulig å ivareta garantier for rettssikkerhet på en betryggende måte».⁴⁵ Dette gjaldt både ved utformingen av vilkårene og saksbehandlingsreglene. Kravet til godkjenning og avgrensning av område og tidsrom, innebar, ifølge departementet, at lovskravet etter EMK var oppfylt, mens kravet til proporsjonalitet ble ansett oppfylt med henvisning til at visitasjonen i første omgang skulle skje med et teknisk hjelpemiddel (metalldetektor), noe som ble ansett å være mindre inngripende enn fysisk visitasjon.

Videre fremgikk det at bestemmelsen var ment som et supplement til eksisterende visitasjonshjemler. Det ble også påpekt at bestemmelsen måtte praktiseres på en måte som ivaretok hensynet til publikum, «særlig for å unngå at det gode tillitsforholdet til publikum som er basis for et godt politiarbeid, blir skadelidende» og at man burde «være spesielt oppmerksom på problemstillingen i forhold til enkelte grupper av befolkningen».⁴⁶

⁴¹ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 19.

⁴² Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

⁴³ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18, se også Innst. O. nr. 97 (1998–99) s. 5.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2 og 16.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2 og 16.

Bestemmelsen ble gitt som midlertidig lov med en gyldighetstid på tre år, slik at man kunne få erfaring med praktiseringen av bestemmelsen og hvilke effekter den hadde fått.⁴⁷

3.3.3. Innholdet i regelen

3.3.3.1. Innledning

Den nåværende bestemmelsen om visitasjon for å avdekke våpen i politiloven § 7 a ble vedtatt i 2002. Den var permanent og erstattet den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a beskrevet i forrige punkt.⁴⁸ Bakgrunnen for vedtakelsen var også denne gangen en anført økning i voldskriminalitet, som nå i større grad enn tidligere var preget av våpenbruk, og særlig bruk av kniv.⁴⁹

Videreføringen av visitasjonsadgangen, og de endringene som ble gjort i den forbindelse, baserte seg på anbefalinger fra en arbeidsgruppe bestående av representanter fra politiet og påtalemyndigheten. Arbeidsgruppen bygget på en evaluering av visitasjonsadgangen etter politiloven § 10 a gjennomført av Politidirektoratet.⁵⁰

Politoloven § 7 a videreførte i stor grad bestemmelsen i § 10 a, men med enkelte endringer.⁵¹ Den største materielle endringen var at visitasjonsadgangen ble utvidet til å omfatte kjøretøy. Flere politidistrikt hadde gitt uttrykk for at det ofte var større behov for visitasjon av kjøretøy enn av personer.⁵² Videre ble kompetansen til å beslutte visitasjon gitt ikke bare til «politimesteren eller dennes stedfortreder», men til «politimesteren eller den han bemyndiger». Kravet om at visitasjonen «fortrinnsvis» skulle foretas ved hjelp av tekniske hjelpemidler (i praksis metalldetektor) ble også fjernet, sammen med kravet om særskilt opplæring av tjenestepersoner som skulle utføre visitasjon. Det ble imidlertid understreket at visitasjon fortsatt skulle utføres så hensynsfullt og skånsomt som praktisk mulig, med henvisning til politiloven § 6 om hvordan polititjenesten skal utføres og hvilke midler som kan tas i bruk.⁵³ Det ble videre lagt til grunn at bestemmelsen oppstilte klare vilkår for når visitasjon kunne gjennomføres, og at reglene om beslutningsprosedyrer og -innhold, gjorde at «bestemmelsen og praktiseringen av den» var forenelig med EMK.⁵⁴

Politoloven § 7 a gir i dag politiet adgang til å visitere personer og kjøretøy på offentlig sted «for å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet».

⁴⁷ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2.

⁴⁸ Lov 28. juni 2002 nr. 53. Forarbeidene var Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) Om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen) og Innst. O. nr. 62 (2001–2002) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og politiloven (tiltak mot ulovlig bruk av kniv og skytevåpen).

⁴⁹ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 7.

⁵⁰ Arbeidsgruppen og dens anbefalinger er gjengitt i Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) på s. 7–9 og 15–16, og hovedfunnene i Politidirektoratets evaluering er gjengitt på s. 14–15.

⁵¹ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 5 og 17.

⁵² Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 17.

⁵³ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), blant annet på s. 18.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002), s. 18.

Visitasjon kan bare foretas når det er «grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen». Visitasjonsadgangen er videre begrenset til situasjoner eller steder hvor: (1) «slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted», eller (2) «hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger».

Bestemmelsens vilkår knytter seg altså til hvilke objekter som kan visiteres («person eller kjøretøy» og formålene med visitasjonen («å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevare våpen» for dermed «å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet»). Videre inneholder bestemmelsen en generell stedsbegrensning («offentlig sted») og to alternative steds- eller situasjonskrav (situasjoner eller steder hvor slike straffbare handlinger «erfaringsmessig finner sted», eller hvor det er «grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger»). Dessuten inneholder bestemmelsen, etter min oppfatning, et krav knyttet til de enkeltpersonene som velges ut til visitasjon («grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen»), heretter omtalt som undersøkelseskravet. Den videre redegjørelsen for bestemmelsens innhold er strukturert i henhold til beskrivelsen ovenfor.

Avslutningsvis redegjøres det for de krav som stilles til beslutningen om og gjennomføringen av visitasjon, og forholdet til straffeprosessuelle regler.

3.3.3.2. Visitasjonsobjektene («person eller kjøretøy»)

Visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 a er begrenset til å gjelde «person eller kjøretøy». Med visitasjon av person menes ifølge forarbeidene «en ytre besiktigelse av personens kropp»,⁵⁵ noe som normalt innebærer at politiet kjenner på vedkommendes kropp utenpå klærne, og undersøker lommer, sko mv. for å avdekke eventuelle våpen. Formuleringen tilsier at politiet kan pålegge personen å kle av seg, men i slike tilfeller tilsier prinsippene i politiloven § 6 at det utvises forsiktighet.⁵⁶ Visitasjonsadgangen omfatter også undersøkelser av personens sekker, bager o.l. som vedkommende bærer med seg eller har i sin umiddelbare nærhet.⁵⁷ Undersøkelser av kroppens hulrom anses som «kroppslig undersøkelse» og faller klart utenfor.⁵⁸

Som «kjøretøy» regnes «enhver innretning som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner», altså både motorkjøretøy og sykler.⁵⁹ Visitasjon av kjøretøy kan omfatte hele kjøretøyet, ikke bare området rundt føreren. Politiet kan med andre ord undersøke både hanskerommet, bagasjerommet og under setene.

3.3.3.3. Formålskravene

Videre inneholder politiloven § 7 a *et dobbelt formålsskrav*. Bestemmelsen krever for det første at formålet med visitasjon er å undersøke om noen er i besittelse av eller

⁵⁵ Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 35.

⁵⁶ Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 777.

⁵⁷ Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 35.

⁵⁸ Slike undersøkelser kan foretas etter straffeprosessloven § 157. Tollmyndighetene kan undersøke kroppens hulrom etter vareførselloven § 8-4 nr. 2.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

oppbevarer våpen, og for det andre at visitasjon foretas for å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet.

Det *første formålskravet* innebærer at visitasjon må ha som formål å avdekke våpen, og ikke for eksempel andre ulovlige stoffer, varer eller gjenstander⁶⁰ eller tyvgods.⁶¹ Som våpen etter politiloven § 7 a tredje ledd regnes gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, herunder skytevåpen, elektrosjokkvåpen og batonger.⁶² Som våpen regnes også kniv eller lignende skarpt redskap som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7, herunder balltre, jernstenger og kjettinger.⁶³ Som «farlig gjenstand» regnes også eksplosiver, kjemikalier o.a. som kan brukes til å gjennomføre straffbare handlinger.⁶⁴ Kombinasjonen av de to formålskravene må antas å innebære at bestemmelsen bare tillater søk etter våpen som er egnet til å krenke liv, helse eller frihet, og at søk etter gjenstander som ikke er «egnet til bruk ved legemskrenkelser» ikke vil være tillatt.⁶⁵

Det *andre formålskravet* innebærer at visitasjon må ha som formål «å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet». Dette kan for eksempel være voldshandlinger, trusler, frihetsberøvelse og ran.⁶⁶ Sammenhengen i bestemmelsen tilsier at formålet må være å hindre at slike krenkelser skjer ved bruk av våpen,⁶⁷ og ikke på andre måter. Videre kan bestemmelsen ikke brukes for å etterforske en straffbar handling som allerede er avsluttet. Dersom politiet leter etter våpen som har vært brukt i forbindelse med en voldshendelse, kan det altså ikke besluttes visitasjon etter politiloven § 7 a med mindre det er frykt for at våpenet brukes på nytt.⁶⁸

Det har i juridisk teori vært hevdet at visitasjon etter politiloven § 7 a ikke kan ha som formål å avdekke overtredelser av straffelovens forbud mot bæring av kniv eller våpen på offentlig sted, men utelukkende å forebygge straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet ved bruk av våpen.⁶⁹ Etter min mening vil det neppe ha noen praktisk betydning om formålet med en visitasjonsbeslutning formuleres som å avdekke om enkeltpersoner bærer våpen eller å hindre straffbare handlinger ved bruk av slike våpen. Bæring av våpen vil i de aller fleste tilfelle utgjøre en risiko for voldelige

⁶⁰ Dette ble presisert i Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18 i relasjon til den nå opphevede bestemmelsen i politiloven § 10 a, men må anses å gjelde også her.

⁶¹ Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 31.

⁶² Se lov 20. april 2018 nr. 7 om våpen (våpenlova) og forskrift 7. mai 2021 nr. 1452 om våpen, skytevåpen og ammunisjon (våpenforskrifta).

⁶³ Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 35.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

⁶⁵ Se uttalelse i Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) på s. 24 knyttet til straffeloven 1902 § 352 a (nåværende straffelov 2005 § 189 andre ledd).

⁶⁶ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

⁶⁷ Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 131.

⁶⁸ Spurkland, *Politiloven Utvalgte bestemmelser*, s. 31–32.

⁶⁹ Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 131.

handlinger, med mindre det er klare holdepunkter for at den eller de som visiteres ikke vil ta våpnene i bruk.

Juridisk teori har også hevdet at visitasjon med formål å avskrekke enkeltpersoner fra å ta med seg kniv til offentlige steder ikke vil være lovlig.⁷⁰ Et slikt avskrekkende og forebyggende formål er imidlertid i tråd med bestemmelsens intensjon. Det fremgår klart av forarbeidene at den opprinnelige bestemmelsen i politiloven § 10 a var ment å virke forebyggende og trygghetsskapende i seg selv.⁷¹ Det er vanskelig å se for seg at en beslutning om visitasjon med formål å avskrekke enkeltpersoner fra å bære våpen og som oppfyller de øvrige vilkårene i politiloven § 7 a ikke også vil ha som formål – mer eller mindre direkte – å hindre straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet.

3.3.3.4. *Den generelle stedsbegrensningen («offentlig sted»)*

Visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 a er begrenset til å gjelde på «offentlig sted». Som «offentlig sted» regnes steder «bestemt for alminnelig ferdsel» eller «der allmennheten ferdes», se straffeloven § 10. Det vil si fysiske steder der mennesker kan ferdes og som enten har som formål at alle som ønsker skal kunne ferdes der eller der allmennheten (i motsetning til en lukket krets av personer) faktisk ferdes.⁷² Det er ikke avgjørende om stedet er offentlig eller privat eid dersom det er ment for allmennheten eller dersom allmennheten i praksis ferdes der.⁷³

Visitasjoner kan dermed finne sted på gater, veier og stier, i parker, på torg og plasser, bruer, brygger, kaier, strender eller anleggsplasser, så lenge disse er ment for allmennheten eller i praksis alminnelig beferdet. Det kan også skje i garasjeanlegg og på private parkeringsplasser som er tilgjengelige for allmennheten,⁷⁴ og innendørs som for eksempel på utesteder, i konsertlokaler, på kjøpesentre og på kollektivtransport.⁷⁵

3.3.3.5. *De spesielle steds- eller situasjonskravene*

Videre skisserer politiloven § 7 a første ledd andre punktum *to alternative steds- eller situasjonskrav*. Samlet sett innebærer kravene at politiet ikke kan beslutte våpenvisitasjon som et helt generelt forebyggende tiltak, men at det må påvises omstendigheter som tilsier at det foreligger en forhøyet risiko for relevante straffbare handlinger,⁷⁶ enten basert på erfaringer med bestemte steder eller situasjoner (bokstav a) eller konkrete opplysninger om at noe straffbart kan komme til å skje (bokstav b). Som påpekt av Kjelby og Nilsen, er det «stedets eller situasjonens potensial som arena

⁷⁰ Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 131.

⁷¹ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 17–18.

⁷² Husabø, *Kommentar til straffeloven § 10*, Karnov.

⁷³ Se for eksempel Rt-1993-1249.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

⁷⁵ Spurkland, *Politoloven Utvalgte bestemmelser*, s. 31.

⁷⁶ Spurkland, *Politoloven Utvalgte bestemmelser*, s. 32.

for liv, helse- eller frihetskrenkelser» som etterspørres, og som begrenser bestemmelsens virkeområde.⁷⁷

Det første alternativet innebærer at visitasjon kan skje i situasjoner eller på steder hvor «straffbare handlinger [som krenker noens liv, helse eller frihet] erfaringsmessig finner sted». Alternativet åpner for det som kan kalles *erfaringsbaserte visitasjonsbeslutninger*. Det tar ifølge forarbeidene sikte på gjennomføring av «stikkprøve-visitasjoner».⁷⁸ Med dette siktes det til muligheten som allerede var etablert ved den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a til å gjennomføre forhåndsplanlagte aksjoner «rettet mot utsatte steder og til tider hvor det erfaringsmessig er mulig at konflikter som kan medføre våpenbruk» vil oppstå.⁷⁹

Slike aksjoner vil kunne skje «i situasjoner eller på steder». Det kan både dreie seg om «steder som er geografisk angitt og de som kan indentifiseres etter sin art innenfor et nærmere angitt område, f.eks. ved drosjekøer, utenfor restauranter m.m.»⁸⁰ Et eksempel på et sted som er geografisk angitt vil være «Torgalmenningen i Bergen», mens et eksempel på et sted som er indentifisert «etter sin art» vil være «drosjekøer i Kristiansand sentrum». Det vil være en glidende overgang mellom steder som er angitt «etter sin art» og «situasjoner». Som situasjoner vil trolig regnes mer konkrete hendelser, for eksempel der rivaliserende ungdomsgjenger eller supporterklubber møtes,⁸¹ og erfaring tilsier at de kan komme til å bruke vold.

Kravet til erfaring tilsier at visitasjonsbeslutningen må bygge på fortidige hendelser. Politiet kan beslutte slike visitasjoner basert på statistikk, etterretningsanalyser, trusselvurderinger, men også annet dokumentert erfaringsgrunnlag som viser at våpen har vært brukt på samme eller tilsvarende sted eller i en tilsvarende situasjon.

Adgangen til å beslutte erfaringsbaserte visitasjoner reiser spørsmål om det kreves konkrete erfaringer som tilsier at det vil skje vold på det aktuelle stedet eller i den aktuelle situasjonen, eller om generelle erfaringer med den aktuelle typen sted eller situasjon er nok. Myhrer har tatt til orde for at generelle erfaringer må være nok når visitasjonsstedet er bestemt etter sin art, og viser til at dersom man har erfaring for at væpnet vold finner sted i drosjekøer, må det være adgang til å beslutte visitasjon også ved en nyopprettet holdeplass hvor man ikke har noen konkrete erfaringer.⁸² For geografisk bestemte steder er løsningen, ifølge Myhrer, mer tvilsom, og han skriver:

Forskjellen mellom en generell eller konkret forståelse vil f.eks. vise seg i følgende tilfelle: Politiet har erfaring for at det på torget i drabantby X og Y gjerne kommer til væpnet slagsmål på fredag og lørdag kveld og natt. Legger man en generell

⁷⁷ Se også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 132.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

⁷⁹ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 17–18.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

⁸¹ Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Norsk lovkommentar, note 41.

⁸² Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5.

forståelse til grunn, gir dette også grunn til å foreta visitasjon i den nybygde drabantbyen Z, hvor man ikke har noen slike erfaringer, mens en konkret forståelse vil innebære at man også der må ha høstet konkrete erfaringer. *Haugland*: Våpen- og knivforbudet side 86 legger av effektivitetshensyn en generell erfaring til grunn, mens både *Auglend og Mæland*: Politirett side 786 og *Fredriksen og Spurkland*: Ordensjuss side 162–164 stiller et krav om konkrete erfaringer på det aktuelle stedet. Det kan argumenteres godt for begge alternativer, men særlig to forhold taler for å legge et krav om konkrete erfaringer til grunn: En visitasjon som ikke er basert på konkret mistanke eller begrunnelse overfor den enkelte, er et markant inngrep i den enkeltes privatliv og bør ikke gjennomføres i større utstrekning enn strengt nødvendig. Selv om de fleste aksepterer at slik visitasjon er nødvendig av hensyn til den alminnelige sikkerhet, vil man likevel ønske å planlegge sitt dagligliv slik at man unngår dette inngrepet. Å stille et krav om konkrete erfaringer med det geografiske stedet bidrar til å øke muligheten for å forutberegne og unngå visitasjonen. Områder hvor det har vært behov for å gjennomføre visitasjoner har gjerne blitt kjent som «klagesteder», og som man i alle fall til visse tider bør unngå hvis man ikke ønsker å bli eksponert for denne forstyrrende atferd og politiets kontroller av den.⁸³

Etter mitt syn må kravet til konkretisering av de erfaringene man bygger på, ta utgangspunkt i en vurdering av den aktuelle risikoen, og ikke nødvendigvis om det dreier seg om et bestemt sted, et artsbestemt sted eller en situasjon. Som nevnt ovenfor, vil det ofte være en glidende overgang mellom disse alternativene. Som Myhrer skriver, er det et naturlig utgangspunkt at beslutninger om visitasjon på artsbestemte steder kan bygge på generelle erfaringer om at vold skjer på slike steder, for eksempel i drosjekøer. Her må visitasjonsbeslutningen likevel begrense seg til tider hvor risikoen for vold erfaringsmessig realiserer seg, for eksempel drosjekøer i Oslo sentrum fredag og lørdag kveld og natt. Der beslutningen knytter seg til et bestemt sted, er det et naturlig utgangspunkt at erfaringen må gjelde dette stedet konkret. Samtidig vil Myhrers eksempel om visitasjon på nattestid på torget i den nybygde drabantbyen Z kanskje kunne være et eksempel på et artsbestemt sted, dersom likhetstrekkene med risikoen for vold på torgene i drabantby X og Y er store nok. Også ved vurdering av situasjonsalternativet bør utgangspunktet være at erfaringene må gjelde den konkrete situasjonen. Politiet bør ikke kunne beslutte visitasjon i alle situasjoner der fotballsupportere samles, men bare der minst én av de aktuelle supporterklubbene har utøvd vold tidligere.

Det andre alternative steds- eller situasjonskravet innebærer at visitasjon kan skje «hvor det er grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder slike straffbare handlinger [som krenker noens liv, helse eller frihet]». Dette alternativet åpner for det som kan kalles *etterretningsbaserte visitasjonsbeslutninger*. Ordlyden innebærer at det må foreligge opplysninger om at noen «planlegger eller forbereder» relevante straffbare

⁸³ Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5.

handlinger. Også dette alternativet tar ifølge forarbeidene sikte på forhåndsplanlagte aksjoner, likevel slik at disse foretas «på bakgrunn av opplysninger som gir grunn til å anta at en straffbar handling som nevnt planlegges eller er under forberedelse»,⁸⁴ og ikke som erfaringsbaserte stikkprøver. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger vil finne sted innenfor et visst område og tidsrom.⁸⁵

Formuleringen «grunn til å anta» er et beviskrav som innebærer at det, basert på objektive holdepunkter, er rimelig grunn til å tro at noen i nær framtid planlegger eller forbereder handlinger av den aktuelle typen.⁸⁶ Kravet er noe strengere enn «grunn til å undersøke» som er omtalt i neste punkt.

Ordene «planlegger og forbereder» tilsier at den eller de som står bak risikoen som et minimum må ha påbegynt den mentale prosessen som ligger bak en relevant straffbar handling,⁸⁷ og at denne er kommet til uttrykk på måter som gjør at beviskravet er oppfylt. I og med at vilkårene er likestilt, har grensedragningen ingen rettslig relevans.

Det gjelder ingen eksplisitte begrensninger for hvor stort område visitasjon kan foretas på eller hvor lenge visitasjon kan pågå.⁸⁸ Som det fremgår i punkt 3.3.3.4, har praktiseringen av disse sidene ved bestemmelsen variert over tid og mellom ulike politidistrikter.

3.3.3.6. Undersøkelseskravet («grunn til å undersøke om noen»)

Visitasjon etter politiloven § 7 a kan ifølge bestemmelsens første ledd bare skje «når det er grunn til å undersøke om noen er i besittelse av eller oppbevarer våpen». Betydningen av dette vilkåret er omstridt.

Det er på det rene at «grunn til å undersøke» i den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a innebar et krav om at det måtte «foreligge objektive omstendigheter (dvs. ytre konstaterbare og etterprøvbare) opplysninger» som kunne tyde på at den som skulle visiteres var i besittelse av våpen. Etter denne bestemmelsen måtte altså «grunn til å undersøke» påvises for hver enkelt person som skulle visiteres.⁸⁹ Dette fremgikk av ordlyden som koblet «grunn til å undersøke» til spørsmålet om «personen» i bestemt form var i besittelse av våpen. At bestemmelsen skulle forstås slik, fremgikk også eksplisitt av forarbeidene.⁹⁰

I forbindelse med vedtakelsen av politiloven § 7 a ble ordlyden i bestemmelsen omredigert for å gjøre plass til adgangen til å visitere kjøretøy. Ordlyden kobler nå

⁸⁴ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

⁸⁵ Spurkland, *Politoloven Utvalgte bestemmelser*, s. 32.

⁸⁶ Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5.

⁸⁷ Som påpekt av Myhrer i *Kommentar til politiloven § 7 a*, Juridika, note 5, beskriver ordet «planlegger» først og fremst en mental prosess, mens «forbereder» i større grad har fokus på fysisk tilrettelegging.

⁸⁸ Se også NOU 2004: 6 s. 103.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

vilkåret «grunn til å undersøke» til spørsmålet om det mer nøytrale «noen» er i besittelse av våpen.

Det omstridte spørsmålet er i dag om denne endringen i ordlyden innebærer at det ikke lenger stilles krav om «grunn til å undersøke» om den konkrete personen som visiteres er i besittelse av våpen, og om bestemmelsen dermed åpner for visitasjon av alle som befinner seg på det stedet eller i den situasjonen den generelle visitasjonsbeslutningen knytter seg til.

Spørsmålet er ikke direkte omtalt i forarbeidene. Arbeidsgruppen som forberedte innføringen av politiloven § 7 a la tilsynelatende til grunn at det også etter den nye bestemmelsen måtte være «grunn til å undersøke» om den konkrete personen var i besittelse av våpen.⁹¹ Arbeidsgruppen omtalte ikke spørsmålet i beskrivelsen av de endringene som ble foreslått,⁹² men uttalte at det «forutsettes at det foreligger troverdige opplysninger som gir grunn til å undersøke om vedkommende kan være i besittelse av eller oppbevarer våpen».⁹³ Dette er imidlertid supplert med uttalelser som tilsier at vurderingen ikke må være streng:

Etter arbeidsgruppens oppfatning må det være tilstrekkelig at vedkommende person eller kjøretøy må antas å ha tilknytning til den straffbare handlingen som søkes avverget. Særskilte opplysninger om hver enkelt person eller hvert enkelt kjøretøy behøver således ikke foreligge. Her vil politiet bygge sin vurdering på generelle opplysninger om miljøet og spesielle opplysninger i den enkelte sak. Det vil følgelig være politiets samlede informasjon om situasjonen som er under oppseiling og opplysninger om personer og kjøretøy som tilhører vedkommende miljø, som vil være avgjørende for beslutningen om å foreta visitasjon.⁹⁴

Under høringen av arbeidsgruppens rapport, la flere høringsinstanser til grunn at arbeidsgruppens forslag innebar et krav om «grunn til å undersøke» overfor den enkelte som visiteres, og var kritisk til denne forståelsen av vilkåret. Blant annet uttalte politimesteren i Troms at «det vanskeligste i forhold til utkastet til ny bestemmelse fortsatt ville være å beslutte hvem som skal visiteres, da slik visitering *ikke kan gjøres tilfeldig*», og videre at det var «en svakhet ved bestemmelsen at det *ikke kan utføres tilfeldig visitasjon* i drosjekø, restaurantkø eller i forbindelse med idrettsarrangementer, hvor det erfaringsmessig oppstår bråk og voldsutøvelse» (mine kursiveringer).⁹⁵

Til tross for at disse høringsinnspillene ga sterk oppfordring til å drøfte en mulig utvidelse av bestemmelsen, er det ingen uttalelser verken i proposisjonen eller komiteinnstillingen som tilsier at lovgiver mente å fjerne eller endre kravet om at «grunn til å undersøke» må påvises for hver person som skal visiteres i den nye bestemmelsen.

⁹¹ For en annen forståelse av arbeidsgruppens rapport, se NOU 2004: 6 s. 103.

⁹² Endringene omtales i Justis- og politidepartementet, *Rapport fra visitasjonsgruppen* (2001), på s. 25–28.

⁹³ Justis- og politidepartementet, *Rapport fra visitasjonsgruppen* (2001), s. 34.

⁹⁴ Justis- og politidepartementet, *Rapport fra visitasjonsgruppen* (2001), s. 34.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 17.

I juridisk teori er det ulike oppfatninger om hvordan vilkåret skal forstås. Et flertall legger til grunn at forståelsen ble endret ved innføringen av politiloven § 7 a, men at det fortsatt gjelder et visst krav til tilknytning mellom den som visiteres og begrunnelsen for visitasjonsbeslutningen. *Myhrer* legger til grunn at fordi lovens formulering nå er knyttet til den ubestemte formen «noen», er det ikke krav om rimelig grunn til å visitere hver enkelt person. Han argumenterer for at den rimelige grunnen må være knyttet til en nærmere angitt gruppe, for eksempel alle som skal inn på et arrangement, eller som oppholder seg på et bestemt geografisk område, og at den som visiteres må høre til denne gruppen.⁹⁶ Han går ikke nærmere inn på bestemmelsens historikk og forarbeider. *Auglend og Mæland* legger til grunn at det ikke kreves «særskilte opplysninger som der og da spesifikt knytter våpen til en bestemt person eller et bestemt kjøretøy», men er tilsynelatende noe strengere enn *Myhrer* når de likevel krever pålitelig informasjon som knytter den som visiteres til en gjeng eller et miljø som disponerer våpen. De anser også «mer generell og objektivt forankret mistanke om at en eller flere personer i en gruppe bærer våpen ulovlig» som tilstrekkelig.⁹⁷ *Fredriksen og Spurkland* legger til grunn at politiloven § 7 a ikke åpner for visitasjon av helt tilfeldige personer og kjøretøyer, men at det må kunne påvises en tilknytning mellom personen eller kjøretøyet som visiteres, og den straffbare handlingen som skal forebygges. Dette innebærer, ifølge forfatterne, at det trolig vil være adgang til å visitere alle eller tilfeldig utvalgte personer i køen til et utested dersom det i senere tid har skjedd voldshandlinger der, men ikke alle eller tilfeldig utvalgte personer eller kjøretøy i en bestemt gate der det erfaringsmessig skjer mye vold.⁹⁸

Kjelby og Nilsen legger på sin side til grunn at det fortsatt gjelder et krav om at «grunn til å undersøke» må påvises for den enkelte person som visiteres.⁹⁹ Ifølge disse forfatterne tilsier bestemmelsens historikk og forarbeider at politiloven § 7 a bør leses slik: «Politiet kan visitere person eller kjøretøy når det er grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet».¹⁰⁰ De mener at bestemmelsen ikke åpner for rene rutinekontroller og helt tilfeldig utvelgelse av personer på stedet eller i situasjonen der visitasjonen foregår, men at det kreves objektive holdepunkter for at den enkelte person eller det enkelte kjøretøy oppbevarer våpen. De understreker imidlertid at betydningen av kravet ikke må overdrives, og at det i praksis kan være «like mye av en utelukkelsesgrunn som en utvelgelsesgrunn».¹⁰¹

Etter mitt syn følger det av historikken og forarbeidene til politiloven § 7 a, slik de er beskrevet ovenfor, at kravet om «grunn til å undersøke» om noen besitter eller

⁹⁶ *Myhrer, Kommentar til politiloven § 7 a*, Norsk lovkommentar, note 39.

⁹⁷ *Auglend og Mæland, Politiretten* (2016), s. 783–784.

⁹⁸ *Fredriksen og Spurkland, Ordensjuss* (2019) s. 158–159.

⁹⁹ *Kjelby og Nilsen, Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022).

¹⁰⁰ *Kjelby og Nilsen, Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 135. For en tilsvarende forståelse, se [Advokatforeningens brev 5. april 2023 «Rettsgrunnlag for massevisitasjon av personer på offentlig sted» til Politidirektoratet](#) (sist lest 17. desember 2025).

¹⁰¹ *Kjelby og Nilsen, Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 135.

oppbevarer våpen gjelder overfor den personen eller det kjøretøyet som skal visiteres. Det er ingen holdepunkter for at endringen i ordlyden fra «personen» til «noen» som ble foretatt i 2002 var av noe annet enn språkteknisk karakter. Når lovgiver i forarbeidene til den nåværende bestemmelsen ikke omtaler spørsmålet eller indikerer noen utvidelse på et så sentralt punkt, til tross for sterk oppfordring til det etter høringen, må det legges til grunn at vilkåret skal forstås på samme måte som etter den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a. Lovgiver var på dette tidspunktet kjent med argumentene mot en slik praktisering av bestemmelsen, og hensynet til bestemmelsens effektivitet kan dermed ikke tilsi noen annen løsning.

Når det er sagt, tilsier både ordlyden, historikken og forarbeidene til politiloven § 7 a at kravet om «grunn til å undersøke» om noen besitter eller oppbevarer våpen ikke skal tolkes strengt. Tatt i betraktning at vilkåret ble videreført fra den midlertidige bestemmelsen i politiloven § 10 a, må det legges til grunn et krav om «objektive omstendigheter (dvs. ytre konstaterbare og etterprøvbare) opplysninger som kan tyde på at vedkommende bærer våpen».¹⁰² Det må trolig også kreves en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen, men sannsynlighetsovervekt kreves åpenbart ikke, og det er ikke naturlig å snakke om et krav til «mistanke» slik vi kjenner de straffeprosessuelle mistankekravene i bestemmelsene om tvangsmidler. Kravet er også noe mindre strengt enn «grunn til å anta» som er brukt i politiloven § 7 a første ledd bokstav b.

En slik forståelse er i tråd med forståelsen av det tilsvarende vilkåret i politiloven § 17 d, som gir PST adgang til å bruke skjulte tvangsmidler (telefonavlytting, romavlytting mv.) i forebyggende øyemed. Bestemmelsen krever «grunn til å undersøke om noen forbereder» en av flere spesifikt angitte straffbare handlinger. Om dette vilkåret uttalte Justiskomiteen ved vedtakelsen av bestemmelsen at det innebærer tre krav: Et saklighetskrav, et sannsynlighetskrav og et forholdsmessighetskrav. Om sannsynligheten uttalte komiteen at «opplysninger i det konkrete saksforholdet» må gi grunn til å gjennomføre nærmere undersøkelser, og at grunnen må være «forankret i objektive holdepunkter».

Også lovens øvrige systematikk tilsier at kravet om «grunn til å undersøke» i politiloven § 7 a ikke skal tolkes strengt. Dersom bestemmelsen skal ha noen praktisk betydning, må kravet være mindre strengt enn de som følger av politiloven § 7 om alminnelig visitasjon. Som beskrevet i punkt 3.2, krever de ulike alternativene i bestemmelsen «konkret og nærliggende» eller «kvalifisert» risiko for ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd.

Samlet sett tilsier dette at «grunn til å undersøke» vil foreligge dersom politiet har et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Det sentrale er at politiet ikke kan basere seg på egne subjektive oppfatninger eller fordommer, men må kunne peke på

¹⁰² Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18, se også Innst. O. nr. 97 (1998–99) s. 5.

objektive omstendigheter knyttet til den enkelte som tilsier en økt sannsynlighet for at de bærer våpen.

Det er ikke noe i veien for at tilhørighet til en gruppe som er kjent for å bære våpen eller begå voldslovbrudd vektlegges i vurderingen av om undersøkelseskravet er oppfylt. Det må imidlertid gjelde et visst krav om individualisering av undersøkelsesgrunnen, det vil si objektive omstendigheter som knytter den som skal visiteres til den aktuelle gruppen.

Det gjelder også et krav til konkretisering av undersøkelsesgrunnen. Det kan for eksempel ikke være slik at alle menn mellom 16 og 30 år kan visiteres fordi denne gruppa statistisk sett oftere bærer våpen enn resten av befolkningen. Etter mitt syn kan det heller ikke være slik at fordi det erfaringsmessig skjer vold på et utested, så kan alle som besøker utestedet visiteres. Er det for eksempel holdepunkter for at medlemmer av en bestemt gjeng bærer våpen, vil det være adgang til å visitere alle med tilknytning til denne gjengen innenfor rammene av den generelle visitasjonsbeslutningen.¹⁰³

Undersøkelseskravet gir opphav til spørsmål om hvorvidt politiet kan vektlegge ytre kjennetegn ved vurderingen av om det er grunn til å undersøke om den enkelte bærer våpen, for eksempel klesdrakt, stil og etnisitet. Når det gjelder klesdrakt, kan det ikke være tvil om at plagg eller gjenstander som signaliserer tilhørighet til en gruppe som erfaringsmessig bærer våpen, for eksempel jakker med emblemer som knyttes til en voldelig MC-klubb eller en klesdrakt som er representativ for et voldelig casuals-miljø, vil kunne begrunne visitasjon. Etnisitet vil også etter omstendighetene kunne være del av en begrunnelse for å visitere, for eksempel der begrunnelsen for visitasjonen knytter seg til kriminelle miljøer der flertallet har en bestemt etnisitet, men må alltid kombineres med andre omstendigheter som tilsier at den enkelte bærer våpen.

Henvisning til etnisitet alene som begrunnelse for visitasjon vil være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 6 første ledd.¹⁰⁴

Videre plikter politiet å opptre «saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet».¹⁰⁵ Kravet til saklig og upartisk opptreden innebærer et forbud mot å ta utenforliggende hensyn, fatte vilkårlige (tilfeldige) avgjørelser og å drive usaklig forskjellsbehandling.¹⁰⁶ I forarbeidene til bestemmelsen i politiloven § 7 a er det presisert at det er «viktig at politiet er oppmerksomt på problemstillingen i forhold til de deler av befolkningen som står i fare for å bli utsatt for etnisk diskriminering».¹⁰⁷

3.3.3.7. Nødvendighets- og forholdsmessighetskravene

Det er ikke inntatt noen spesielle nødvendighets- eller forholdsmessighetskrav i politiloven § 7 a, men som beskrevet i punkt 3.1, gjelder slike krav for all polisier virksomhet etter loven § 6 andre ledd.

¹⁰³ Slik også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 136.

¹⁰⁴ Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).

¹⁰⁵ Politiloven § 6 tredje ledd.

¹⁰⁶ Spurkland, *Kommentar til politiloven § 6*, Karnov, note 6.

¹⁰⁷ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 2 og 16 og Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 17 og 27.

For politiets visitasjoner innebærer kravet om *nødvendighet* at visitasjonen må være egnet til å oppnå det resultatet man ønsker, og at dette resultatet ikke kunne vært oppnådd på en mindre inngripende måte.¹⁰⁸

Kravet om *forholdsmessighet* innebærer at bruken av visitasjon må stå i forhold til situasjonens alvor, tiltakets formål og omstendighetene for øvrig.¹⁰⁹ Her vil hensynet til den som utsettes for visitasjon veie særlig tungt,¹¹⁰ men også hensyn til andre som påvirkes av visitasjonen kan trekkes inn.

Det følger av politiloven § 6 femte ledd at *barnets beste* skal være et grunnleggende hensyn ved alle politiets tjenestehandlinger som berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn. Fordi barn er sårbare og tiltak rettet mot barn kan ha større skadevirkninger for barn enn for voksne, skal det mindre til for at tiltak rettet mot barn regnes som uforholdsmessige, enn når tiltaket retter seg mot voksne. Det gjelder dermed et skjerpet krav til forholdsmessighet ved visitasjon av barn.¹¹¹

Politidirektoratet har utarbeidet en Nasjonal retningslinje for politiets møter med barn, som beskriver nærmere hvordan barnets beste skal inngå i politiets oppgaveløsning. Om forholdsmessighetskravet sier retningslinjen:

I møter med barn skal forholdsmessighetsvurderingen alltid inkludere en barnets beste-vurdering, herunder hvorvidt handlingen medfører fare for skadevirkninger hos barnet. Vurderingen må knyttes til det konkrete barnets sårbarhet, og skal hensyntas så langt det praktisk er mulig. Det betyr at politiet kan bli nødt til å benytte andre innfallsvinkler enn opprinnelig planlagt. I tilfeller der det oppstår motstrid mellom Barnekonvensjonens bestemmelser og politiets handlingsalternativer skal politijurist konfereres.¹¹²

3.3.3.8. *Krav til beslutningen*

Det følger av politiloven § 7 a fjerde ledd at beslutning om våpenvisitasjon treffes av politimesteren eller den han bemyndiger. Det er forutsatt i forarbeidene at kompetansen ikke skal legges på et for lavt nivå i kommandolinjen, og normalt ikke lavere enn til driftsenhetsleder eller tilsvarende.¹¹³ I juridisk litteratur er det lagt til grunn at utviklingen av kompetansekrav og organisering av politiets operative ledelse tilsier at denne myndigheten bør kunne delegeres til operasjonsleder.¹¹⁴

¹⁰⁸ Mens nødvendighetskravet følger av politiloven § 6 andre ledd andre punktum, følger det siste elementet av bestemmelsens andre ledd første punktum.

¹⁰⁹ Se politiloven § 6 andre ledd siste punktum.

¹¹⁰ Etter politiinstruksen § 3-2 første ledd skal «følgene for den maktanvendelsen rettes mot» tas med i vurderingen.

¹¹¹ Prop. 45 (2023–2024) s. 17.

¹¹² Politidirektoratet, *Nasjonal retningslinje for politiets møter med barn* (2025), s. 12.

¹¹³ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

¹¹⁴ Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 787.

Det er bare beslutningen om adgang til visitasjon etter politiloven § 7 a som skal tas på ledernivå. Den konkrete visitasjon innenfor rammene av denne beslutningen kan tas av den enkelte polititjenesteperson.

Beslutningen om våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a skal nedtegnes skriftlig, så vidt mulig før visitasjon skjer. Beslutningen skal begrunnes, noe som betyr at det skal fremgå av nedtegnelsen hvilke omstendigheter som ligger til grunn for avgjørelsen. Det skal også fremgå om beslutningen gjelder visitasjon etter første ledd bokstav a eller en situasjon som beskrevet i første ledd bokstav b. Nedtegnelsen skal gi grunnlag for å etterprøve om beslutningen fylte lovens vilkår.¹¹⁵

Beslutningen skal gjelde for et nærmere angitt tidsrom, og dette må fremgå av den skriftlige nedtegningen.

3.3.3.9. Krav til gjennomføringen

Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig, enten den gjelder person eller kjøretøy. Kravet til hensynsfullhet reflekterer bl.a. at den visiterte ikke skal utsettes for offentlig eksponering i større grad enn tjenestehandlingen krever, jf. politiloven § 6 tredje ledd.¹¹⁶ Kravet til skånsomhet innebærer at den fysiske belastningen skal være så liten som mulig. Som nevnt, plikter politiet også å opptre «saklig og upartisk og med omtanke for personers integritet».¹¹⁷ Også politiinstruksen har regler om hvordan politipersonell skal handle i møte med befolkningen. Politibetjenten må blant annet opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever, og ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser.¹¹⁸

Det er ikke lenger noe krav at visitasjonen fortrinnsvis skal foretas ved hjelp av teknisk hjelpemiddel (metalldetektor), men det ble presisert i forarbeidene at slike hjelpemidler burde brukes «i den grad det er mulig».¹¹⁹ Dette følger også av plikten til ikke å ta i bruk inngripende virkemidler uten at mindre inngripende midler er forsøkt eller må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige i politiloven § 6 andre ledd. Bruk av metalldetektor vil gjennomgående være mindre inngripende enn fysisk visitasjon.¹²⁰ Slik bruk kan også bidra til å hindre at visitasjon foretas med andre formål enn å lete etter våpen, ettersom for eksempel narkotika ikke vil gi utslag på en metalldetektor.¹²¹ Dette forutsetter imidlertid at slike detektorer er egnet til å avdekke våpen, noe som ikke alltid vil være tilfellet, se punkt 3.3.4 for mer om dette.

Det gjelder ingen klar plikt til å dokumentere den enkelte visitasjon isolert sett. Det følger av politiregisterloven § 10 at politiet «skal føre registre som gir en fortløpende og

¹¹⁵ Auglend og Mæland, *Politiretten* (2016), s. 787.

¹¹⁶ Myhrer, *Kommentar til politiloven § 7 a*, Norsk lovkommentar, note 43.

¹¹⁷ Politiloven § 6 tredje ledd.

¹¹⁸ Politiinstruksen § 5-2 første og andre ledd.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 18.

¹²⁰ Se også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 132.

¹²¹ Ot.prp. nr. 79 (1998–99) s. 18.

døgnkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted». Også i politiinstruksen § 7-1 står det at det skal føres vaktjournal over «alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelse av polititjenesten».¹²² Politiinstruksen § 7-6 regulerer den enkelte polititjenestepersons rapporteringsplikt, og der står det at man skal rapportere om «opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen enkelttilfelle». Det er ikke åpenbart at resultatløse visitasjoner skal dokumenteres. Det gjelder heller ingen plikt til å begrunne den enkelte visitasjon, ettersom påbud som gis av politiet for å opprettholde ro og orden er unntatt fra den forvaltningsrettslige begrunnelsesplikten etter forvaltningslovforskriften § 21 bokstav b.

I den grad visitasjoner dokumenteres, gjøres dette i politiets vaktjournal. Rapporten fra evalueringen av pilotforsøket med kvitteringsordning ved personkontroll tyder på at slike visitasjoner i varierende grad ble journalført, men at kvitteringsordningen medførte en økning i slike oppføringer.¹²³ Evalueringsrapporten gjelder visitasjoner foretatt i medhold av politiloven § 7. Opplysninger fra mine samtaler med politiet tilsier at visitasjoner uten funn etter politiloven § 7 a sjelden dokumenteres.

Dersom det gjøres funn av våpen eller andre ulovlige ting, vil det som regel utferdiges en anmeldelse og den videre saksgangen dokumenteres etter reglene i straffeprosessloven, slik det er omtalt i neste punkt.

3.3.3.10. Forholdet til straffeprosessuelle regler

Den som utsettes for en visitasjon etter politiloven § 7 a får ikke stilling som siktet etter straffeprosessloven.

Fra det øyeblikket politiet, som ledd i en slik visitasjon, finner et våpen eller en gjenstand som det er straffbart å ha med seg skifter tiltaket karakter fra et forebyggende tiltak i det polisiære sporet til å bli etterforskning i påtalesporet. Dette får betydning for hvilke lovbestemmelser som kommer til anvendelse, hvem som har myndighet til å ta beslutninger i saken og hvem har ansvar for virksomheten. I etterforskning skal reglene om virkemiddelbruk og kompetanse i straffeprosessloven følges, og det er påtalemyndigheten som er ansvarlig for virksomheten.

Dersom det på forhånd er åpenbart at det vil bli innledet strafforfølgning mot den som visiteres, vil det være riktig å følge straffeprosesslovens regler med én gang. I tilfeller hvor både politiloven og straffeprosessloven kan brukes, skal de straffeprosessuelle

¹²² Likestillings- og diskrimineringsombudet legger i *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettslig vurdering av lovverk og praksis* (2022) på side 48 til grunn at kontroller skal journalføres i medhold av politiinstruksen § 7-1, men at det ikke gjelder noen begrunnelsesplikt.

¹²³ Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 34.

reglene som utgangspunkt brukes hvis det ligger an til at forholdet vil bli fulgt opp med etterforskning.¹²⁴

3.3.4. Praktiseringen av regelen

Politiloven § 7 a åpner altså for at politiet kan beslutte at det i en tidsavgrenset periode og innenfor et bestemt område eller i en bestemt situasjon gis adgang til å visitere personer for å avdekke våpen, slik det er vist ovenfor.

Det er imidlertid uenighet om hvordan bestemmelsen skal forstås, slik det er beskrevet i punkt 3.3.3.6. Det finnes ingen samlet statistikk eller oversikt over bruken av bestemmelsen, men utredningen tyder på at det er stor variasjon i måten reglene praktiseres på i ulike politidistrikt.¹²⁵

Mens enkelte distrikter og enheter i hovedsak beslutter våpenvisitasjon på steder eller i situasjoner straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted (politiloven § 7 a første ledd bokstav a), og deretter foretar stikkprøvebaserte visitasjoner av enkeltpersoner, fatter andre distrikter og enheter flest beslutninger basert på etterretningsinformasjon som gir grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder straffbare handlinger (politiloven § 7 a første ledd bokstav b).

Et typisk eksempel på *erfaringsbasert bruk av visitasjonsbeslutninger* etter politiloven § 7 a første ledd bokstav a, er gjennomføringen av våpenvisitasjon på Jernbanetorget lørdag kveld, med formål å forebygge vold i Oslos uteliv.¹²⁶ Andre eksempler er våpenvisitasjoner gjennomført i forbindelse med såkalte risikofotballkamper, det vil si kamper mellom lag som har såkalte «casuals» blant sine supportere, som har tradisjon for å møtes for å sloss i forkant av fotballkamper. Sør-Vest politidistrikt gjennomførte i 2019 en aksjon i Sandnes sentrum som varte i én uke.¹²⁷

Agder politidistrikt har opplyst at de har en nærmest løpende beslutning om visitasjon etter politiloven § 7 a første ledd bokstav a for Kristiansand sentrum, fordi det har vært en kraftig økning i ran og straffesaker om bæring av kniv med utgangspunkt i dette området. Beslutningene der gis for tre måneder av gangen, og så gjennomføres det jevnlig stikkprøvebaserte kontroller på ca. én time.

Et eksempel på *etterretningsbasert bruk av visitasjonsbeslutninger* etter politiloven § 7 a første ledd bokstav b, er en beslutning fattet i Oslo politidistrikt, Enhet øst, i januar 2025, der det ble gitt tillatelse til våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a på et lokalt kjøpesenter, torg og t-banestasjon (spesifisert med et kartutsnitt) i et tidsrom på 2,5 døgn.

¹²⁴ Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 20 og Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 739.

¹²⁵ Som ledd i utredningen, er det innhentet informasjon fra Politidirektoratet om hvordan denne bestemmelsen brukes i dag. Det er også gjennomført samtaler med representanter fra Oslo og Agder politidistrikt for å få mer konkret informasjon om bruken både i Oslo og andre deler av landet. Jeg har også mottatt interne instruksjoner og eksempler på begjæringer og beslutninger i medhold av politiloven § 7 a fra distriktene.

¹²⁶ VG, 6. november 2021, [Stor våpenkontroll i Oslo: Seks tatt med kniv](#) (sist lest 14. januar 2025).

¹²⁷ Stavanger Aftenblad, [Politiet leter etter kniver og har fullmakt til å visitere](#) 10. oktober 2019 (sist lest 14. januar 2026).

Grunnlaget for beslutningen ble angitt å være alvorlige voldshendelser ved bruk av stikkvåpen i bydelen den siste tiden, rapporter om at det kunne komme flere slike hendelser, rapporter om gjentatte tilfeller av personer som bærer og/eller gjemmer kniv i det offentlige rom, og at det pågikk flere konflikter i bydelen som tidligere hadde ført til alvorlige voldshendelser. Formålet ble angitt å være «å forebygge og avverge videre voldshandlinger i bydelen».

Enhet øst har opplyst at de regelmessig treffer liknende beslutninger, ettersom kriminalitetssituasjonen innenfor enhetens område er preget av varige konfliktlinjer mellom kriminelle og stadige alvorlige hendelser med bruk av stikk- eller skytevåpen. For eksempel der det er frykt for hevnaksjoner etter voldshendelser, vil det regelmessig besluttes adgang til våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a.

I Oslo politidistrikt følger det av en intern instruks at en beslutning etter politiloven § 7 a som klar hovedregel skal omfatte mindre geografiske områder enn én bydel, og at området skal angis så konkret som mulig, avgrenset til gater eller lokale områder eller liknende, slik at det ikke er tvil om områdets geografiske begrensning. Hvis beslutningen har en varighet på mer enn 24 timer, skal årsaken til dette fremgå av beslutningen.

Mye tyder på at det også er variasjon i hvilke kriterier som legges til grunn for utvelgelse av den enkelte som skal visiteres. Oslo politidistrikt har oppgitt at de tidligere la til grunn at det ikke gjaldt noe rettslig krav ved utvelgelsen, men at dette ble innskjerpet, slik at det nå legges til grunn at det må være en viss sammenheng mellom den risikoen som begrunner den generelle beslutningen om visitasjon og de som velges ut. I Agder politidistrikt legges det til grunn at en visitasjonsbeslutning gir adgang til å visitere alle som befinner seg på eller oppsøker det området der visitasjon foregår.

Myndigheten til å beslutte våpenvisitasjon er normalt delegert til andre enn politimester, slik loven åpner for. I Oslo politidistrikt treffes beslutning av lederen av den enkelte geografiske driftsenhet. Er vedkommende ikke tilgjengelig, treffes beslutningen av jourhavende politimester.

Beslutninger om våpenvisitasjon er skriftlige. I Oslo politidistrikt følger det av en intern instruks at beslutningen skal inneholde en angivelse av geografisk omfang, start- og sluttidspunkt, om beslutningen gjelder politiloven § 7 a første ledd bokstav a eller b og en kort angivelse av hvilke opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for beslutningen. Beslutningen kan også inneholde opplysninger om miljøer som er særlig aktuelle for visitasjon, og detaljer om gjennomføringen, for eksempel om det skal brukes søkestaver (metalldetektorer).

Visitasjoner gjennomføres i dag manuelt, uten metalldetektor eller liknende utstyr. Ifølge politiet er det utstyret man har tilgang til ikke godt nok egnet til å avdekke våpen.

Politiet har opplyst at det jevnlig gjøres funn av våpen som ledd i våpenvisitasjoner, og har fremlagt eksempler på dette. Sett i forhold til antallet personer som visiteres, er funnraten likevel trolig lav.¹²⁸

3.3.5. Klage og overprøvingsmuligheter

For beslutninger etter politiloven gjelder i utgangspunktet forvaltningsloven, men i forvaltningsforskriften er det gjort unntak fra klageretten for «påbud som treffes av politiet for å opprettholde ro og orden».¹²⁹ Dette må anses å omfatte visitasjonsbeslutninger og beslutninger etter politiloven § 7 a.

Beslutninger og handlinger hjemlet i politiloven kan imidlertid påklages gjennom det sentrale klage regelverket for politiet.¹³⁰ Det følger av dette regelverket at henvendelser om kritikkverdige forhold skal behandles av politimesteren i det enkelte distriktet, og at avgjørelsen i klagesaken kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering.¹³¹

Klager som innebærer påstand om straffbare handlinger begått i tjenesten behandles av Spesialenheten for politisaker.¹³² Spesialenheten for politisaker etterforsker jevning anmeldelser av påstått ulovlige visitasjoner. Få saker resulterer i tiltale, men det finnes eksempler på at enheten har oversendt saker til administrativ vurdering i politidistriktene.¹³³

Sivilombudet kan behandle klager over beslutninger etter politiloven.¹³⁴ Det finnes imidlertid få avgjørelser fra ombudet som direkte gjelder beslutninger truffet med hjemmel i politiloven. Det skyldes at ombudet i begrenset grad overprøver skjønnsmessige avgjørelser, og at avgjørelser etter politiloven ofte har skjønnsmessig karakter.

Likestillings- og diskrimineringsnemnda kan behandle klager over brudd på likestillings- og diskrimineringsloven. Et eksempel på en avgjørelse fra nemda om etnisk diskriminering i forbindelse med politikontroller er avgjørelsen 13. april 2021 (DIN-2020-175), der nemnda konkluderte med at klager var blitt utsatt for etnisk diskriminering ved gjentatte politikontroller, og ved manglende loggføring av kontrollene.

¹²⁸ Se punkt 9.4.2 for mer om dette.

¹²⁹ Forvaltningsforskriften § 30 bokstav a.

¹³⁰ Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet i medhold av politiloven § 29.

¹³¹ Instruksen § 3.

¹³² Straffeprosessloven § 67 sjetten ledd, jf. påtaleinstruksen kapittel 33. Se også Riksadvokatens rundskriv nr. 3/2006.

¹³³ Mange av sakene gjelder visitasjon i arrest, men et eksempel på en sak om alminnelig visitasjon etter politiloven § 7 a er gjengitt i [Spesialenheten for politisaker – Årsrapport 2024](#) s. 33 (Sak 63/24-123) (sist lest 14. januar 2026).

¹³⁴ Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombud for forvaltningen (sivilombudsloven).

3.4. Visitasjon etter politiloven § 10

Politiloven § 10 om såkalt etterfølgende visitasjon åpner for visitasjon med tre ulike formål i etterkant eller som oppfølging av andre forutgående inngrep:¹³⁵

Bestemmelsens første ledd åpner for såkalt *identitetsvisitasjon*, for å bringe en persons identitet på det rene. Slik visitasjon kan bare foretas hvis personen nekter å oppgi personopplysninger når politiet ber om det, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk.¹³⁶

Bestemmelsens andre ledd tillater såkalt *sikkerhetsvisitasjon*, for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander i forbindelse med at noen fjernes, anholdes eller innbringes etter andre regler i politiloven.¹³⁷ Det er risikoen for bruk av eventuelle medbrakte våpen mot politimannskapene i forbindelse med fjerning, anholdelse eller innbringelse som begrunner visitasjonsadgangen, og det er bare gjennomføringsmåter som medfører nær kontakt mellom personen og mannskapene som kan rettferdiggjøre visitasjon.¹³⁸

Bestemmelsens tredje ledd åpner for såkalt *arrestantvisitasjon*, altså visitasjon av personer som settes i arrest, for blant annet å frata dem gjenstander som er egnet til å skade dem selv eller andre.

Etterfølgende eller aksessoriske visitasjoner har dermed andre formål og funksjoner enn våpenvisitasjon etter politiloven § 7 a.

3.5. Visitasjon som ledd i utlendingskontroll

Utlendingsloven § 21 gir politiet adgang til å stanse en person og kreve legitimasjon «når det er grunn til å anta at vedkommende er utenlandsk statsborger, og tid, sted og situasjon gir grunn til slik kontroll». Ved slik kontroll må utlendingen vise legitimasjon og om nødvendig gi opplysninger for å bringe identiteten sin og lovligheten av oppholdet sitt i riket på det rene.

Dersom den personen som kontrolleres etter utlendingsloven § 21 nekter å oppgi navn, fødselsdata, stilling og bopel, eller det er grunn til mistanke om at den oppgitte identiteten er falsk, kan personen visiteres på grunnlag av politiloven § 10 første ledd om identitetsvisitasjon.¹³⁹ Om nødvendig kan personen innbringes for nærmere kontroll av identiteten og lovligheten av oppholdet i Norge.

Det er et vilkår for kontroll etter utlendingsloven § 21 at politiet har «grunn til å anta» at personen som skal kontrolleres, er utenlandsk statsborger. Bestemmelsen må forstås slik at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at vedkommende er utenlandsk, men det

¹³⁵ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 823.

¹³⁶ Brudd på identifikasjonsplikten kan straffes med bot i medhold av straffeloven § 162.

¹³⁷ Straffeprosessloven § 178 andre ledd gir hjemmel for sikkerhetsvisitasjon ved pågrepelse.

¹³⁸ Auglend og Mæland, *Politirett* (2016) s. 826.

¹³⁹ Politidirektoratets rundskriv RPOD-2010-11 punkt 4 nr. 2.

må kreves ett eller flere konkrete holdepunkter som tilsier dette. Relevante momenter kan blant annet være oppførsel, språk, antrekk, bagasje og miljøkunnskap.¹⁴⁰

Videre må det være omstendigheter («tid, sted og situasjon») som gir politiet grunn til å kreve legitimasjon og opplysninger om den kontrollertes oppholdsgrunnlag. Ifølge forarbeidene er det «ikke adgang til å stanse noen alene av den grunn at vedkommende 'ser utenlandsk ut' eller snakker et annet språk enn norsk». Hvis en slik person derimot «befinner seg på grensen, eller på en kafe eller et stasjonsområde hvor politiet har erfaring for at utlendinger uten lovlig opphold samler seg, vil vilkårene for kontroll som regel være oppfylt».¹⁴¹

I Politidirektoratets rundskriv [RPOD-2010-11 punkt 4](#) nr. 5 heter det videre:

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.

Videre følger det av rundskrivet punkt 7 at det skal føres «fortegnelse over hendelser og foretatte kontroller av antatte utlendinger». Fortegnelsen skal inneholde tid og sted for kontrollen, antall kontrollerte og deres nasjonalitet, samt eventuelle reaksjoner.

Visitasjon som ledd i utlendingskontroll etter politiloven § 10 tillater bare visitasjon av person. Undersøkelse av bolig, rom eller annet oppbevaringssted (herunder kjøretøy) kan bare foretas når det er «skjellig grunn til mistanke om at en utlending tilbakeholder eller skjuler opplysninger om sin identitet eller sitt tidligere oppholdssted» etter utlendingsloven § 103.

FNs menneskerettighetsråd uttrykte i 2018 bekymring om utlendingsloven § 21 åpner for etnisk diskriminering. Rådet anbefalte Norge å sikre at utlendingsloven tydelig forbyr etnisk profilering og derigjennom forebygge diskriminering basert på utseende, hudfarge og etnisk eller nasjonal opprinnelse. Rådet påpekte at Norge må fortsette å sørge for at alle polititjenestepersoner får opplæring for å forebygge etnisk profilering.¹⁴² Også Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) uttrykte slik bekymring i en rapport fra 2020.¹⁴³

3.6. Ransaking etter straffeprosessloven

Straffeprosesslovens fjerde del inneholder formelle og materielle regler om straffeprosessuelle tvangsmidler, det vil si tvangsmidler som benyttes i forbindelse med etterforsking av en straffesak. Reglene kommer til anvendelse når det er «grunn til å

¹⁴⁰ Røyneberg, *Utlendingsloven* (Juridika), § 21, note 2.

¹⁴¹ Se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 410.

¹⁴² Se «Concluding observations on the seventh periodic report of Norway» CCPR/C/NOR/CO/7 av 25. april 2018, avsnitt 10 og 11.

¹⁴³ ECRI, «ECRIs rapport om Norge (sjette overvåkingssyklus)» vedtatt 4. desember 2020, avsnitt 24.

undersøke om det foreligger straffbart forhold»¹⁴⁴ og vilkårene for bruk av de enkelte tvangsmidlene er oppfylt.

Etter straffeprosessloven § 195 første ledd kan det foretas ransaking av person som med skjellig grunn kan mistenkes for en handling som etter loven kan medføre frihetsstraff, og det er grunn til å tro at ransakingen kan føre til oppdagelse av bevis eller ting som kan beslaglegges. Med skjellig grunn til mistanke menes at det må foreligge objektive holdepunkter for mistanken. Det kreves at det er mer sannsynlig at den mistenkte har begått den handlingen saken gjelder enn at han ikke har det.

Under samme forutsetninger kan det foretas ransaking av mistenktes bolig, rom eller oppbevaringssted for å sette i verk pågrepelse eller for å søke etter bevis som kan beslaglegges etter straffeprosessloven § 192 første ledd. Kjøretøy faller inn under begrepet «oppbevaringssted».

Av andre enn mistenkte kan det foretas ransaking av person når mistanken gjelder en straffbar handling som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 måneder og særlige omstendigheter taler for å foreta slik ransaking etter straffeprosessloven § 195 andre ledd. Det kreves særdeles tungtveiende grunner til å gjennomføre personlig ransaking av en ikke-mistenkt person.

Ransaking hos andre kan etter straffeprosessloven § 192 andre ledd foretas dersom det er skjellig grunn til mistanke om at det er begått en straffbar handling som kan medføre frihetsstraff. Bestemmelsen krever ikke at mistanken skal være rettet mot en konkret person. Her er det imidlertid et tilleggsvilkår at handlingen enten er foretatt, eller at mistenkte er pågrepet, der det ransakes, at mistenkte har vært der under forfølgning på ferske spor eller at det ellers er grunn til å tro at mistenkte kan pågripes der eller det der kan finnes bevis eller ting som kan beslaglegges.

¹⁴⁴ Se straffeprosessloven § 224 om iverksetting av etterforsking.

4. Andre myndigheters visitasjonsadgang

4.1. Visitasjon etter luftfartsloven

Luftfartsloven § 7-25 gir adgang til kontroll av personer, reisegods, gods og øvrige gjenstander som befinner seg på flyplasser mv. når hensynet til sikkerheten i luftfarten tilsier det.¹⁴⁵ Bestemmelsen er et eksempel på visitasjonsadgang som gjelder uten krav om at den enkelte utgjør en risiko. Risikoen er i disse tilfellene knyttet til den aktiviteten vedkommende skal ta del i, en risiko som er ansett som så stor at visitasjon av alle og enhver kan rettferdiggjøres.

4.2. Visitasjon etter vareførselloven

Vareførselloven §§ 8-1 til 8-4 regulerer *tollmyndighetenes* adgang til å undersøke gjenstander, transportmidler og personer for å avdekke varer som føres inn eller ut av landet i strid med reglene i vareførselloven, eller er inn- eller utført i strid med annet regelverk (inkludert smugling av ulovlige varer).¹⁴⁶

Slike undersøkelser kan bare skje i forbindelse med såkalt «*pågående vareførsel*», i hovedsak ved grensepassering eller i grensenære områder. Tollvesenet kan også foreta kontroll lenger unna grensen, men da kreves klare holdepunkter for at det dreier seg om varer som føres inn eller ut av landet. Kontrollen kan i visse tilfeller også foretas hos mottaker.¹⁴⁷

Adgangen til å undersøke *gjenstander, transportmidler og steder* er regulert i vareførselloven § 8-2. Undersøkelsesadgangen omfatter tog, luftfartøy, fartøy og andre transportmidler (inkludert biler), samt bagasje og andre gjenstander som kan frakte varer, og bygninger og steder der varer som er ført inn i tollområdet eller skal føres ut av tollområdet, er losset eller lastet.

Adgangen til å undersøke *personer* er regulert i vareførselloven §§ 8-3 og 8-4. Bestemmelsene åpner for kontroll av enhver person som er på vei til eller fra den norske grensen, jf. vareførselloven § 8-3 bokstav a. I disse tilfellene gjelder det ikke noe krav til mistanke om brudd på regelverket. Dette omfatter både reisende som ferdes til fots og de som benytter transportmiddel. Kontrollmuligheten gjelder både personer som faktisk har krysset grensen på vei inn i landet, og personer som har til hensikt å krysse grensen ut av landet. Om en person er på vei til eller fra grensen, må avgjøres ved alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Tollvesenet kan også undersøke *andre personer* enn de som er på vei til eller fra grensen etter vareførselloven § 8-3 bokstav b. Dette gjelder imidlertid bare personer som mistenkes for å unndra varer fra kontroll, og som enten oppholder seg i bygninger og på

¹⁴⁵ Innholdet i bestemmelsen var per februar 2025 til vurdering i Samferdselsdepartementet, jf. Foss, *Kommentarer til luftfartsloven § 7-25*, Karnov, note 1 jf. § 7-24 note 1.

¹⁴⁶ Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

¹⁴⁷ Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

steder der varer som er ført inn i tollområdet eller skal føres ut av tollområdet, er losset eller lastet, eller ved ankomst- eller avreisested for luftfartøy, andre fartøy, buss eller tog med utenlandstrafikk, eller i et transportmiddel. Også i slike tilfeller må det dreie seg om undersøkelse for kontroll av pågående vareførsel. Kravet til mistanke er ikke strengt, men det må underbygges av objektive holdepunkter. Mistanke kan oppstå både på grunn av hendelser på stedet, som antakelse om at en reisende leverer varer til en ikke-reisende for å unndra varene fra kontroll, men også på grunnlag av etterretning.¹⁴⁸

Undersøkelse av person etter vareførselloven skjer normalt ved *visitasjon*, men kan også på nærmere vilkår skje ved mer inngripende kroppslige undersøkelser. Nærmere regler om gjennomføring av undersøkelse av person er gitt i § 8-4.

I praksis kan tollmyndighetenes kontroll ved grensene skje både ved tilfeldig utplukk av kontrollobjekter, og være målrettet basert på innhentede opplysninger om et konkret kontrollobjekt eller utarbeidede modus, profiler og indikatorer. Tollmyndighetene kan også ha kontrollaksjoner som følge av en bestemt risiko, enten i bestemte geografiske områder, av en viss type varer, for eksempel valuta, eller av en bestemt type transportmiddel. Tilfeldig utplukk av kontrollobjekter skjer både som stikkprøvekontroller og under kontrollaksjoner. Det kan være en glidende overgang mellom en tilfeldig kontroll og en målrettet kontroll.¹⁴⁹

I forarbeidene til vareførselloven ble det understreket at tollmyndighetenes kontroll i økende grad er målrettet.¹⁵⁰ Det vil si at selv om tollmyndighetene *kan* kontrollere personer og kjøretøy uten mistanke, er kontrollen i praksis som oftest mistankebasert. Dette innebærer at kontrollen rettes mot objekter der risikoen for ulovlig vareførsel er størst, samtidig som aktører som overholder regelverket ikke blir berørt. Det gir også mer effektiv ressursutnyttelse.

¹⁴⁸ Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

¹⁴⁹ Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

¹⁵⁰ Prop. 237 (2020–2021) punkt 6.1.4.

III Andre lands rett og praksis

5. Svenske regler om sikkerhetssoner

5.1. Bakgrunn og begrunnelse

Den svenske polislagen § 22 a til 22 f åpner for at såkalte sikkerhetssoner («säkerhetszoner») kan opprettes dersom det, som følge av en konflikt mellom grupper, foreligger en påtagelig risiko for kriminell virksomhet som omfatter skyting eller sprengning i området. Innenfor en sikkerhetssone kan enkeltmennesker visiteres og kjøretøy gjennomføres på mindre strenge vilkår enn etter ordinære bestemmelser. En sikkerhetssone skal omfatte et bestemt geografisk område, og kan besluttes for to uker av gangen.

Reglene om sikkerhetssoner kommer i tillegg til alminnelige regler om kroppsvisitasjon i politiloven § 19 andre ledd nr. 1 og gjennom søkning av kjøretøy § 20 a. Ifølge disse reglene kan en politibetjent visitere personer og kjøretøy i den grad det er nødvendig for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander som er egnet til bruk ved forbrytelser mot liv eller helse, forutsatt at det kan antas at en slik gjenstand kan inndras i medhold av den svenske straffeloven kapittel 36 § 3. Selv om det ikke fremgår av ordlyden, krever bestemmelsene omstendigheter som tilsier at det foreligger en kvalifisert risiko i det enkelte tilfellet for at vedkommende bærer eller oppbevarer våpen. Bestemmelsene gir ikke adgang til visitasjon på grunnlag av en mulig tilknytning til kriminelle nettverk.¹⁵¹ Terskelen for visitasjon og gjennom søkning i en sikkerhetssone er forutsatt å være lavere enn etter disse bestemmelsene,¹⁵² se mer nedenfor.

Bakgrunnen for reglene om sikkerhetssoner er den kraftige økningen de siste årene i alvorlige voldshendelser med tilknytning til kriminelle miljøer.¹⁵³ I 2022 registrerte svensk politi 400 skyteepisoder, der til sammen 62 personer ble drept. Etter dette har antallet skyteepisoder gått noe ned.¹⁵⁴ Også et stort antall sprengninger har funnet sted årlig, og dette antallet øker stadig. I 2023 registrerte politiet 351 tilfelle av såkalt allmenfarlig ødeleggelse.

Mange av de kriminelle nettverkene som opererer i Sverige har tilknytning til bydeler eller forsteder til de større byene. Disse nettverkene opererer innenfor bestemte

¹⁵¹ Prop. 2023/24:84 s. 16.

¹⁵² Prop. 2023/24:84 s. 48.

¹⁵³ Fremstillingen av kriminalitetssituasjonen i Sverige er i hovedsak hentet fra Ds 2023-31 s. 62–67 og Prop. 2023/24:84 s. 14–15, og videre henvisninger fremgår av disse dokumentene.

¹⁵⁴ Polisen, *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige*, 2025, polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/regeringsuppdrag-2025-lagesbild-over-aktiva-gangkriminella-i-sverige.pdf/download/?v=5eb56aaf640ca9321c639517f753b494 (sist lest 14. januar 2026).

geografiske områder, og mange av disse er av svensk politi definert som «utsatte områder».

Voldshendelsene finner som regel sted i forbindelse med konflikter innad i eller mellom kriminelle nettverk. Motivene for konflikten er ofte vanskelige å påvise, det kan dreie seg om interne maktkamper, kamp om salgsområder for narkotika, eller personlige konflikter mellom enkeltpersoner. Et angrep vil ofte hevnes, og slik kan konflikten utvikle seg til langvarige voldsspiraler uten tydelig tilknytning til utgangspunktet for konflikten.

Voldshendelsene skjer i stor grad i offentlige rom, og med våpen som skaper stor risiko for skade på mennesker uten tilknytning til de kriminelle nettverkene. Ifølge svensk politi ble 46 utenforstående rammet av skytinger eller sprengninger i perioden 2011 til 2020.

Disse problemene var bakgrunnen for at svenske myndigheter i 2023 ga en utreder i oppdrag å foreslå et system med tidsbegrensede og geografisk avgrensede soner for å søke etter våpen og andre farlige gjenstander.¹⁵⁵ På dette tidspunktet hadde Sverige ingen regel som tilsvarte den norske politiloven § 7 a, men kunne bare visitere personer og gjennomføre kjøretøy i medhold av generelle regler i politiloven § 19 andre ledd 1 og § 20 a. Utredningen ble fremlagt i desember 2023,¹⁵⁶ og en proposisjon ble fremmet for Riksdagen i mars 2024.¹⁵⁷ De nye reglene i polislagen § 22 a til 22 f ble vedtatt i april samme år.

Innføringen av adgangen til å etablere sikkerhetssoner ble først og fremst begrunnet med behovet for å redusere antallet alvorlige voldshendelser og sprengninger. Reglene er særlig tenkt brukt i etterkant av alvorlige hendelser med tilknytning til kriminelle miljøer, der risikoen for nye alvorlige lovbrudd er stor.¹⁵⁸ Selv om vilkårene for å visitere personer og gjennomføre kjøretøy etter de alminnelige reglene ofte vil være oppfylt for personer med direkte kobling til de kriminelle nettverkene, finnes det til enhver tid personer som deltar i nettverkens virksomhet uten å være kjente for politiet. I tillegg rekrutteres barn og unge, og personer fra andre deler av landet, til å begå voldsoppdrag. I slike tilfeller ville det, ifølge svenske myndigheter, være var nødvendig og forsvarlig å operere med en lavere terskel for visitasjon og gjennomøkning.

Formålet med etablering av sikkerhetssoner er imidlertid ikke bare å forhindre flere lovbrudd, men også å bidra til å trygge allmennheten. Forarbeidene understreket at etablering av sikkerhetssoner ikke forventes å føre til mange beslag av våpen eller andre farlige gjenstander, og at slike beslag ikke skulle være noe mål på om en sone er effektiv.¹⁵⁹ Sonene er også ment å redusere risikoen for at enkeltpersoner tar med seg våpen inn i området, og dermed forebygge impulsstyrte voldslovbrudd, kjøle ned

¹⁵⁵ Ju 2022:J inntatt i Ds 2023:31 s. 149–155.

¹⁵⁶ Ds 2023:31 *Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott*.

¹⁵⁷ Prop. 2023/24:84 *Säkerhetszoner*.

¹⁵⁸ Begrunnelsen for reglene fremgår i Prop. 2023/24:84 s. 15–17.

¹⁵⁹ Prop. 2023/24:84 s. 17–18.

underliggende konflikter og motvirke fortsatte voldsspiraler. Sonene er dermed ment både å gi økt faktisk trygghet og øke den opplevde tryggheten til befolkningen i det aktuelle området.

Flere høringsinstanser, herunder Civil Rights Defenders, Advokatsamfundet, Institutet för mänskliga rättigheter og flere universiteter, stilte i høringen spørsmål ved behovet for lovgivningen om sikkerhetssoner. Det ble advart mot risiko for diskriminering, vilkårlighet og integritetskrenkelser ved innføringen av regler, og stilt spørsmål ved om de rettssikkerhetsgarantiene som er oppstilt ville få noen reell effekt.¹⁶⁰ Regjeringen mente imidlertid at proporsjonalitetskravene og domstolskontrollen sikrer en balansert ordning. Den svenske regjeringen vurderte dermed at fordelene ved økt trygghet og evne til å forebygge alvorlig kriminalitet veier tyngre enn ulempene ved inngrep i den personlige integriteten.

5.2. Innholdet i reglene

5.2.1. Vilkår for innføring av en sone

Sikkerhetssoner etter polislagen §§ 22 a flg. kan bare innføres i situasjoner der det, som følge av en konflikt mellom grupper, foreligger en påtagelig risiko for kriminell virksomhet som omfatter skyting eller sprengning i et bestemt område. Videre må sonen være av «synnerlig vikt» for å forebygge eller forhindre den kriminelle virksomheten og innføring av sonen må være forholdsmessig.

Slike soner kan altså begrunnes med *risiko for skyting eller sprengning*. Risiko for annen kriminalitet, som voldsbruk med kniv eller brannstiftelse, kan ikke begrunne opprettelsen av en sikkerhetssone. Det kreves ikke at risikoen skaper fare for liv og helse.¹⁶¹

Videre må risikoen være *påtagelig*. Det innebærer både et krav til de bevisene som underbygger risikoens eksistens og et krav til sannsynligheten for at risikoen realiserer seg.¹⁶² Kravet innebærer at risikoen må være «klar och konkret» og bygge på faktiske omstendigheter i motsetning til spekulasjoner eller generelle vurderinger. I utgangspunktet kreves det at en eller flere hendelser – typisk voldslovbrudd eller trusler – allerede har funnet sted, og at dette tilsier at noen kommer til å utføre skyting eller sprengning, for eksempel for å hevne den første handlingen.¹⁶³ Videre kan risikoen bygge på uttalelser, trusler eller andre handlinger som taler for at skyting eller sprengning vil skje. Risikoen må innebære en «klart förutsebar utveckling» som følge av

¹⁶⁰ Høringsinstansenes synspunkter er fortløpende redegjort for i Prop. 2023/24:84.

¹⁶¹ Prop. 2023/24:84 s. 24.

¹⁶² Bruce, *The Preventive Use of Surveillance Measures for the Protection of National Security* (2021) s. 281–285 om det tilsvarende vilkåret i lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen). At vilkåret i polislagen § 22 b skal forstås på samme måte følger av Prop. 2023/24:84 s. 25–26.

¹⁶³ Prop. 2023/24:84 s. 25.

disse omstendighetene, og det må være en viss sannsynlighet for at risikoen realiserer seg.¹⁶⁴

Kravet om at risikoen må gjelde *kriminell virksomhet* som omfatter skyting eller sprengning innebærer at det ikke må påvises nøyaktig når eller hvor de aktuelle handlingene vil finne sted, hvem som kommer til å utføre dem eller hvem som vil rammes, så lenge det kan fastslås med tilstrekkelig grad av sannsynlighet for at handlingene vil utgjøre skyting eller sprengning.¹⁶⁵ Risikoen må gjelde i et bestemt området.

Risikoen må dessuten være en konsekvens av en *konflikt mellom grupper*. Som grupper regnes miljøer der det står minst to personer på hver side av konflikten. Både konflikter internt i og mellom kriminelle nettverk omfattes. Også konflikter mellom andre grupper enn kriminelle nettverk kan omfattes, så lenge konflikten medfører en risiko for skyting eller sprengning.¹⁶⁶

Det må antas at vurderingen av om det foreligger en påtakelig risiko for skyting eller sprengning, som mange andre polisiære risikovurderinger, vil ta utgangspunkt i den aktuelle gruppens kapasitet til og intensjon om å begå alvorlige voldshandlinger. Det følger av forarbeidene at karakteren og omfanget av allerede inntrådte hendelser vil være av betydning, for eksempel der en skyting eller sprengning rettet mot en person i ett nettverk utløser en risiko for hevn fra personer i et annet nettverk. Også tidligere voldshendelser av mindre alvorlig art kan føre til en påtakelig risiko, særlig der det har skjedd flere hendelser og omstendighetene tilsier en opptrapping av konflikten. Det er likevel ikke noe krav om tidligere voldshendelser eller trusler. En påtakelig risiko kan også foreligge dersom etterretningsinformasjon tilsier at det er risiko for skyting eller sprengning innenfor rammen av en konflikt mellom grupper.¹⁶⁷

Opprettelse av en sikkerhetssone må være av «*synnerlig vikt*» for å forebygge eller forhindre den relevante kriminelle virksomheten. Kravet innebærer at en sikkerhetssone må være nødvendig – alene eller sammen med andre tiltak – for å forebygge eller forhindre kriminaliteten. En sone kan bare opprettes dersom mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige. Videre må begrunnelsen for sonen veie tyngre enn de inngrep eller skader sonen innebærer for enkeltpersoner eller andre interesser. Dette *proporsjonalitetskravet* medfører at de hensyn som taler for etablering av sonen må veie tyngre enn konsekvensene sonen vil få for beboerne i området eller andre som rammes.¹⁶⁸ I vurderingen skal det bl.a. tas hensyn til den kriminelle virksomhetens alvor,

¹⁶⁴ Prop. 2023/24:84 s. 26.

¹⁶⁵ Prop. 2023/24:84 s. 25.

¹⁶⁶ Prop. 2023/24:84 s. 25.

¹⁶⁷ Prop. 2023/24:84 s. 26.

¹⁶⁸ Prop. 2023/24:84 s. 27.

antallet mennesker som berøres av sonen og om det finnes særlig sensitive miljøer i sonen.¹⁶⁹ Eksempler på dette kan være et sykehusområde eller en kirke.¹⁷⁰

Videre skal en sikkerhetssone være *geografisk avgrenset* og kan bare omfatte det området der den påtagelige risikoen for skyting og sprengning gjør seg gjeldende. Det kan for eksempel dreie seg om det området der de antatte målene for en skyting eller sprengning er bosatt. Det er området der skytingen eller sprengningen vil skje som avgjør hvilket område som kan omfattes, ikke området der lovbruddene planlegges eller forberedes. Det gjelder ingen absolutt grense for hvor stor sonen kan være, utover de rettslige kravene som oppstilles, men ifølge forarbeidene bør området som hovedregel ikke være større enn en bydel eller annen avgrenset del av en større by. Det kan innføres to sikkerhetssoner parallelt, for eksempel dersom det er risiko for skyting eller sprengning på begge sider av en konflikt mellom grupper som er bosatt i ulike bydeler.¹⁷¹

5.2.2. Krav til beslutningen

En beslutning om å etablere en sikkerhetssone kan maksimalt gjelde for to uker av gangen.¹⁷² Lengden må imidlertid vurderes konkret, og sonen skal oppheves dersom det ikke lenger foreligger tilstrekkelig risiko.¹⁷³ Om utviklingen tilsier at sonens omfang bør reduseres eller endres, skal den første beslutningen oppheves og ny beslutning fattes.¹⁷⁴ Sikkerhetssonens varighet kan forlenges ved ny beslutning dersom vilkårene fortsatt er oppfylte, og det gjelder ingen grense for hvor mange ganger forlengelse kan skje, samtidig som vurderingen av om sonen er nødvendig og forholdsmessig vil bli strengere etter hvert som tiden går.¹⁷⁵ Beslutningen begynner å gjelde umiddelbart, med mindre annet er bestemt.¹⁷⁶ Varigheten beregnes fra beslutningen begynner å gjelde.¹⁷⁷

Beslutning om å etablere en sikkerhetssone fattes av politiet selv, og ikke domstolen. Dette for å sørge for at beslutning kan fattes raskt, av en aktør som har tilgang til beslutningsgrunnlaget og som dermed kan tilpasses den enkelte situasjonen.¹⁷⁸ Det følger av den svenske politiforskriften at beslutningskompetanse og arbeidsoppgaver som innebærer at grunnlovsbeskyttede friheter og rettigheter innskrenkes bare kan gis til særlig kvalifisert personell med den utdanning, kompetanse og erfaring som

¹⁶⁹ Prop. 2023/24:84 s. 63.

¹⁷⁰ Hjerstedt, *Säkerhetszoner – vad sager de nya bestämmelserna*, Blendow Lexnova (lovkommentar) (2024).

¹⁷¹ Prop. 2023/24:84 s. 27–28.

¹⁷² Polislagen § 22 c.

¹⁷³ Polislagen § 22 e.

¹⁷⁴ Prop. 2023/24:84 s. 37.

¹⁷⁵ Prop. 2023/24:84 s. 29.

¹⁷⁶ Polislagen § 22 c.

¹⁷⁷ Prop. 2023/24:84 s. 30.

¹⁷⁸ Prop. 2023/24:84 s. 31.

kreves.¹⁷⁹ Ifølge forarbeidene bør beslutning om sikkerhetssone ikke kunne delegeres lengre enn til politiområdesjef i det aktuelle området.¹⁸⁰

Beslutningen om å opprette en sone skal være skriftlig og inneholde informasjon om dato, rettsgrunnlag, innhold, begrunnelse, beslutningstaker og klageadgang. Sikkerhetssonens geografiske utstrekning skal fremgå tydelig, for eksempel ved at området markeres på et kart i beslutningen.¹⁸¹ Begrunnelsen skal gi et tydelig bilde av hvorfor vilkårene for etablering av sonen er oppfylt.¹⁸² Videre skal beslutningen umiddelbart publiseres på politiets nettside og formidles på andre hensiktsmessige måter. Dette er ansett viktig for at sonen skal få den tilsiktede forebyggende effekten, og for at enkeltmennesker skal kunne tilpasse seg og forstå hvorfor sonen er innført. Eksempler på andre måter det kan være hensiktsmessig å informere om en beslutning, er kommunikasjon med lokale medier, oppslag og skilt i området og gjennom dialog med trossamfunn og skoler. Det kan også være behov for oversettelse av beslutningen til andre språk. Forarbeidene understreker betydningen av at politiet samarbeider med andre offentlige instanser ved innføringen av sikkerhetssoner, som kommuner og skoler.¹⁸³

Dersom begrunnelsen for opprettelsen av en sikkerhetssone bygger på taushetsbelagte opplysninger for eksempel om kriminelle nettverks konkrete virksomhet, skal opplysningene ikke tas inn i den offentliggjorte beslutningen.¹⁸⁴

5.2.3. Vilkår for visitasjon i sonen

Innenfor sonen får politiet adgang til å kroppsvisitere personer¹⁸⁵ og undersøke transportmidler¹⁸⁶ for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander *i den utstrekning det behøves* for å forebygge eller forhindre den kriminelle virksomheten som sonen er innført for å motvirke.¹⁸⁷ Selv om det ikke fremgår klart av ordlyden, innebærer dette et krav om en forhøyet risiko for at det oppbevares en farlig gjenstand. Vilåret er beskrevet slik proposisjonen:¹⁸⁸

Bedömningen av om det finns ett sådant behov av att ingripa bör utgå från en bedömning av om det i det enskilda fallet finns en förhöjd risk för att det påträffas ett farligt föremål som kan komma till användning vid den brottslighet som

¹⁷⁹ Polisförordningen (2014:1104) § 8.

¹⁸⁰ Prop. 2023/24:84 s. 32.

¹⁸¹ Prop. 2023/24:84 s. 35.

¹⁸² Prop. 2023/24:84 s. 65.

¹⁸³ Prop. 2023/24:84 s. 35.

¹⁸⁴ Prop. 2023/24:84 s. 45.

¹⁸⁵ Kroppsvisitasjon er definert i den svenske rättegångsbalken kapittel 28 § 11 tredje ledd, som kommer til anvendelse også for annen lovgivning, jf. Hjertstedt, Doohan og Hansson, *Polisens arbete med säkerhetszoner. En undersökning av innehållet i och polisens uppfattningar om de nya bestämmelserna* (2005), s. 178.

¹⁸⁶ Som transportmiddel regnes både kjøretøy som omfattes av lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, men også for eksempel båter og tog, jf. Prop. 2023/24:84 s. 61.

¹⁸⁷ Polislagen § 22 a.

¹⁸⁸ Prop. 2023/24:84 s. 49.

säkerhetszonen har införts för att motverka. För att befogenheterna ska vara effektiva bör det inte krävas att underlaget är så individspecifikt eller konkret att det kan sägas att risken är stor. Bedömningen bör dock inte få göras utifrån endast allmänna spekulationer eller antaganden, utan den bör göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, polisiär erfarenhet eller liknande. Det måste i efterhand gå att peka på vilka omständigheter som har legat till grund för ett ingripande.

Dette innebærer at helt tilfeldige visitasjoner ikke er tillatt. Det må foreligge konkrete omstendigheter som tilsier en forhøyet risiko for at det oppbevares en farlig gjenstand, men opplysningene behøver ikke være like konkrete og individspesifikke som ved visitasjon etter de alminnelige reglene i politiloven §§ 19 og 20 a. Som eksempler på situasjoner der visitasjon i en sikkerhetssone vil kunne foretas, oppgir forarbeidene der en person tilsvarende en risikoprofil som bygger på etterretning eller polisiær erfaring med tilsvarende situasjoner, eller der en person tidligere har vært involvert i alvorlig voldsbruk eller personen viser avvikende oppførsel. Videre kan klær som tyder på at personen har tilknytning til kriminelle grupper tas i betraktning.

Svenske myndigheter anerkjente at vilkåret for visitasjon åpner for et bredt skjønn og kan påvirkes av polititjenestepersonenes subjektive oppfatninger og stereotypier, men anførte at dette var umulig å unngå. De understreket imidlertid at faktisk eller antatt etnisitet eller nasjonalitet kan aldri være den eneste eller hovedsakelige begrunnelsen for visitasjon.¹⁸⁹

Det ble også vurdert om politiet fritt skulle kunne visitere alle innenfor en sikkerhetssone, evt. gjøre tilfeldige stikkprøver. Dette ble avslått med følgende begrunnelse:¹⁹⁰

Ett alternativ är att polismän fritt får välja vilka personer de ska kroppsvisitera och vilka transportmedel de ska genomsöka i en säkerhetszon, utan krav på någon form av risk eller annan anledning till ingripandet. Detta framstår dock som tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt. Det finns inte heller något behov av att kunna ingripa mot alla och envar. Om en zon har införts mot bakgrund av en konflikt mellan två kriminella nätverk, kan det t.ex. inte finnas behov av att kroppsvisitera andra än de som på något sätt kan ha koppling till nätverken. Det är alltså varken behövt eller effektivt och följaktligen inte heller proportionerligt med så vida befogenheter.

Ett annat men liknande alternativ är att polismän endast får genomföra stickprovskontroller inom en säkerhetszon, i den meningen att ingripanden ska ske med ett visst intervall eller att urvalet ska vara representativt för området eller liknande. Sådana befogenheter skulle visserligen ha fördelar på det sättet att de minskar riskerna för diskriminering. De skulle dock samtidigt innebära att

¹⁸⁹ Prop. 2023/24:84 s. 49 og 50.

¹⁹⁰ Prop. 2023/24:84 s. 48–49.

ingripanden görs helt i onödan, t.ex. när det varken finns minsta risk för att personen i fråga bär på något vapen eller att personen har någon form av anknytning till aktuella grupperingar. Ett sådant polisiärt arbetssätt är varken effektivt eller proportionerligt.

Visitasjon i en sikkerhetssone kan bare gjennomføres på offentlig sted og kan ikke ha som formål å finne andre ulovlige varer eller gjenstander.¹⁹¹

På samme måte som ved etablering av en sikkerhetssone, gjelder det krav om at visitasjoner innenfor sonen er nødvendige og forholdsmessige.¹⁹² Inngrep mot barn skal skje med særskilt varsomhet.¹⁹³

I juridisk litteratur er det argumentert for at enkelte av reglene om visitasjon i den svenske straffeprosessloven, rättegångsbalken, bør gjelde analogisk ved visitasjon etter polislagen, for eksempel reglene om at kroppsvisitasjon som innebærer undersøkelse av undertøy skal skje innendørs og i atskilt rom, og at kvinner bare får kroppsvisiteres av andre kvinner.¹⁹⁴

5.2.4. Krav til dokumentasjon

Alle kroppsvisitasjoner, husransaker og liknende tiltak etter den svenske polislagen må i dag dokumenteres.¹⁹⁵ Mye taler for at en visitasjon av kjøretøy skal regnes som «liknende tiltak» og dermed også dokumenteres.¹⁹⁶

Før reglene om sikkerhetssoner ble innført, var det ikke plikt til å dokumentere visitasjoner med mindre de resulterte i at gjenstander ble tatt hånd om eller beslaglagt. Som ledd i begrunnelsen for å innføre en dokumentasjonsplikt, uttalte svenske myndigheter:¹⁹⁷

Krav på dokumentation av polisingripanden har stor betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Sådana krav klargör att en polisman före ett ingripande måste ta ställning till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda och medför en önskvärd möjlighet till kontroll av polisens verksamhet (se prop. 1996/97:175 s. 64). Dokumentation ger dessutom förutsättningar för att följa upp och belysa ingripanden från likabehandlingsperspektiv. Regeringen delar därför den bedömning som görs i promemorian att det är angeläget att det finns en skyldighet att dokumentera kroppsvisitationer.

¹⁹¹ Prop. 2023/24:84 s. 48.

¹⁹² Polislagen § 8 første ledd.

¹⁹³ Prop. 2023/24:84 s. 52–54.

¹⁹⁴ Hjertstedt, *Regler om kroppsransakan: En rättslig undersökning av bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning med betydelse för polisens brottbekämpande arbete* (2018), s. 20.

¹⁹⁵ Polislagen § 27 første ledd.

¹⁹⁶ Hjertstedt, Doohan og Hansson, *Polisens arbete med säkerhetszoner. En undersökning av innehållet i och polisens uppfattningar om de nya bestämmelserna* (2005), s. 180.

¹⁹⁷ Prop. 2023/24:84 s. 55.

Disse hensynene ble ansett å veie tyngre enn den økte administrative byrden en dokumentasjonsplikt ville medføre for politiet. Det kreves ikke omfattende beskrivelser, men korte nedtegninger av hva som begrunnet visitasjonen, som gir tilstrekkelig grunnlag for meningsfull kontroll og oppfølging.¹⁹⁸

5.2.5. Klagerett og kontroll

En beslutning om innføring av en sikkerhetssone anses som en forvaltningsbeslutning i et enkelttilfelle (enkeltvedtak).¹⁹⁹ Beslutningen kan påklages til allmenn forvaltningsdomstol innen to uker av personer som er direkte berørt.²⁰⁰ Klageretten tilfaller ikke bare de som kan bli gjenstand for visitasjon, men også de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der.²⁰¹ Det ble vurdert om beslutningen skulle underlegges automatisk kontroll av forvaltningsdomstolen selv uten klage fra enkeltpersoner (såkalt «understøllning»), men dette ble ikke foreslått. Det ble stilt spørsmål ved realismen i å skulle avgjøre en klage over en sikkerhetssone i løpet av dens varighet, og regjeringen konkluderte med at domstolskontrollen ville kunne bli en effektiv kontrollmekanisme.²⁰² Utgangspunktet er at domstolen ikke skal behandle klager over sikkerhetssoner som har opphørt å gjelde, men unntak kan gjøres i medhold av svensk rettspraksis, for eksempel der klageren har rettslig interesse i det eller det er i tråd med domstolenes oppgave med å veilede rettsanvendelsen.²⁰³

Beslutninger om etablering av sikkerhetssoner kan også etterprøves av tilsynsorganer som Justitieombudsmannen og Justitiekanslern. Loven skal evalueres etter tre år for å vurdere effektivitet, likebehandling og personvern.

Beslutningen om visitasjon i det enkelte tilfellet kan ikke påklages.

5.3. Praktiseringen av reglene²⁰⁴

5.3.1. Omfang

Siden de svenske reglene tredde i kraft i april 2024, har det vært besluttet fem sikkerhetssoner, i henholdsvis Norrköping (juni 2024), Södertälje (juli 2024), Eskilstuna (to soner i september 2024) og Örebro (mai 2025).

Samtlige sikkerhetssoner varte i to uker, og én av sonene ble forlenget med én uke. Grunnlaget for de erfaringene som er beskrevet nedenfor, er derfor begrenset.

¹⁹⁸ Prop. 2023/24:84 s. 56.

¹⁹⁹ Prop. 2023/24:84 s. 28.

²⁰⁰ De svenske forvaltningsdomstolene behandler klager over forvaltningens vedtak, mens de alminnelige domstolene dømmer i straffesaker og sivile tvister. Se Ds 2023:31 s. 119–121 for mer om skillet og hvorfor forvaltningsdomstolene ble ansett best egnet for å behandle klager over sikkerhetssoner.

²⁰¹ Prop. 2023/24:84 s. 41–42.

²⁰² Prop. 2023/24:84 s. 39–40.

²⁰³ Prop. 2023/24:84 s. 44.

²⁰⁴ Fremstillingen er basert på rapportene fra de to sikkerhetssonene som har vært evaluert (Norrköping og Södertälje) og samtale med en representant for svensk politi.

Ifølge svensk politi reflekterer tallene at reglene om sikkerhetssoner bare har vært brukt i veldig alvorlige situasjoner. Situasjonene har oppstått både som følge av alvorlige voldshendelser der man har fryktet hevnaksjoner fra andre kriminelle miljøer, og situasjoner der spent stemning mellom kriminelle miljø har bygget seg opp over tid.

5.3.2. Gjennomføring

Politiet har i alle tilfellene kommunisert beslutningen tydelig både til offentligheten og lokalmiljøet. Offentliggjøring av beslutningen har skjedd umiddelbart på politiets nettsider, men har ved flere anledninger også vært gjort i samarbeid med den enkelte kommunen, på deres nettsider og i deres kommunikasjonskanaler. Ved noen anledninger har det vært holdt pressekonferanser. Informasjonen har vært utarbeidet på flere språk, og politiets nettsider tilbyr en oversettelsestjeneste som publikum kan benytte.

Det er utarbeidet kommunikasjonsplan for etablering av sikkerhetssoner med en tilhørende mal som det enkelte politiområdet kan bruke til å utarbeide en egen kommunikasjonsplan. Planen omhandler kommunikasjon med befolkningen, samarbeidende etater og media, men også hvordan polititjenestepersonene kan kommunisere med de som visiteres. Overfor befolkningen er det lagt vekt på å kommunisere at sikkerhetssoner hjelper politiet å effektivt forhindre skyting og sprengninger mellom kriminelle grupper, at formålet er å øke tryggheten for allmennheten og at beslutningen er basert på kunnskap og etterretning som indikerer en forhøyet risiko for vold knyttet til kriminelle gjenger. Overfor den som visiteres er det lagt vekt på å forklare hvorfor visitasjon skjer, og at politiet kontrollere mange mennesker og ikke bare den det gjelder. Overfor begge grupper understrekes det at det fullt lov å stille politiet spørsmål om det de gjør.

Etableringen av en sikkerhetssone har vært kombinert med tilførsel av ekstra ressurser til det området som sonen omfatter. Økt tilstedeværelse av politi i områdene og økt dialog med publikum, lokale myndigheter, trossamfunn og frivillige organisasjoner er ansett som viktige suksessfaktorer.

Innenfor en etablert sikkerhetssone, har politiet som nevnt i punkt 5.2.3, adgang til å kroppsvisitere personer og undersøke transportmidler for å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander *i den utstrekning det behøves* for å forebygge eller forhindre den kriminelle virksomheten som sonen er innført for å motvirke. Dette innebærer at det skal finnes et faktisk grunnlag for visitasjon i det enkelte tilfellet, men det behøver ikke være like konkret som etter de alminnelige reglene om visitasjon som gjelder utenfor sikkerhetssoner. Vilkåret er ansett å kreve en sammenheng mellom grunnlaget for etableringen av den konkrete sonen og valget om å visitere den enkelte – vedkommende skal passe inn i den «risikoprofilen» som beslutningen gir grunnlag for. Risikoprofiler er ikke noe som utarbeides systematisk, men et konsept den enkelte polititjenesteperson kan bruke for å utlede og konkretisere hvilke omstendigheter som kan danne grunnlag for visitasjon.

Svensk politi har plikt til å dokumentere den enkelte visitasjon.²⁰⁵ I praksis gjøres dette gjennom en app, der man enkelt kan søke opp personnummer og annen nødvendig informasjon. Politiet var først skeptisk til dokumentasjonsplikten, men den har ikke vært problematisert i ettertid. Heller ikke i opphetede situasjoner eller ved tilfeller av «flokkning» (der større grupper samler seg rundt polititjenestepersoner på patrulje) har dokumentasjonsplikten vært opplevd som et problem. Svensk politi anser det som viktig for rettsikkerheten at det finnes en beslutningsprotokoll man kan gå tilbake til dersom det stilles spørsmål ved en gjennomført visitasjon, og dokumentasjon er nødvendig for å kunne ettergå påstander om etnisk profilering.

5.3.3. Virkninger

I løpet av den tiden de svenske sikkerhetssonene har vært etablert, er det ikke begått nye alvorlige voldslovbrudd. Det finnes ikke data som kan si noe om hvorvidt det har en sammenheng med beslutningen, men politiets erfaringer tilsier at de konfliktene som har ligget til grunn for sonene har avtatt i den perioden sonene har vært etablert. Sikkerhetssonene har dermed hatt en nedkjølende effekt på konfliktene og bidratt til å dempe de voldsspiralene som i flere tilfeller lå til grunn for etableringen av sonene. Dette kan skyldes at folk i større grad vegrer seg for å ta med seg våpen når de ferdes ute. Det betyr ikke nødvendigvis at våpnene eller konfliktene forsvinner, men kan tilsa at det tas grep for å unngå at våpnene beslaglegges, for eksempel ved at de oppbevares i depoter eller hos personer uten tilknytning til de kriminelle miljøene. Dette gjør våpnene mindre tilgjengelige, noe som i seg selv kan bidra til at konfliktene dempes.

Det har ikke skjedd noen økning i beslag av våpen eller farlige gjenstander i sikkerhetssonene. De har heller ikke ført til flere husransaker eller økt tilgang til etterretning. Det kan tyde på at sonene først og fremst har en forebyggende effekt. Svensk politi understreker at sikkerhetssonene må brukes med forsiktighet dersom denne effekten skal opprettholdes.

Tilbakemeldingene fra lokalmiljøene har, ifølge politiet, vært gjennomgående positive. I samtlige soner har man opplevd økt ro og trygghetsfølelse. Det har ikke vært rapportert opplevelser av stigmatisering av grupper eller områder.

Etter svensk politis oppfatning har sonene først og fremst hatt forebyggende og trygghetsskapende effekt. Ved å opprettholde dialogen med trossamfunn og frivillige



SÄKERHETSSONEN I ÖREBRO

Tidsperiod: 21 maj till 11 juni (3 veckor)

Område: Varberga och Oxhagen

Visitationer: 402

Genomsök fordon: 90

Anmälda brott:

2 olovliga körningar

1 tillåtande av olovlig körning

3 innehav av narkotika

1 drograttfylla

1 brott mot knivlagen

Källa: Polisen

²⁰⁵ Polislagen § 27.

organisasjoner også etter at sonen er avsluttet, er disse effektene videreført.

Muligheten til å klage beslutningene inn for forvaltningsdomstolen har vært benyttet én gang, men klagen ble ikke tatt til behandling ettersom klageren ikke ble ansett å ha rettslig interesse i saken.

Malmø Universitet har nylig igangsatt et forskningsprosjekt rettet mot bruken av sikkerhetssoner, men resultatene av prosjektet er foreløpig ikke publisert.

6. Danske regler om visitasjonssoner

6.1. Bakgrunn og begrunnelse

Siden 2004 har dansk politi hatt mulighet til å beslutte såkalte «visitasjonszoner» i medhold av den danske politiloven § 6. Bestemmelsen ble innført blant annet fordi antallet ulovlige knivbesittelser hadde økt, og politiet trengte bedre verktøy for å forebygge voldskriminalitet med bruk av våpen. Bestemmelsen kommer i tillegg til adgangen til å visitere personer som «formodes» å være i besittelse av gjenstander som kan brukes til å forstyrre den offentlige orden eller utgjøre en fare for enkeltpersoner eller den offentlige sikkerhet, etter politiloven § 5 andre ledd nr. 2.²⁰⁶

Bakgrunnen for adgangen til å beslutte visitasjonssoner var at det i løpet av sommeren 2003 skjedde flere alvorlige overfall mot tilfeldige personer på offentlige steder i Danmark. Justisministeren ba etter dette den danske riksadvokaten, politidirektøren i København og Politimesterforeningen å utarbeide en redegjørelse for omfanget av saker om ulovlig besittelse av våpen og anvendelse av kniv. Redegjørelsen viste at det i senere år var skjedd en viss stigning i antallet overtredelser av våpenlovgivningens regler om kniv, men at det var vanskelig å si noe om omfanget av bruk av kniv til å begå vold. Riksadvokaten, politidirektøren og Politimesterforeningen oppfordret likevel ministeren til å vurdere om det burde innføres en bestemmelse i stil med den norske politiloven § 7 a om våpenvisitasjon.²⁰⁷

Den nye bestemmelsen skulle ifølge justisministeren åpne for stikkprøvevisitasjoner for å avdekke om enkeltpersoner besitter eller oppbevarer våpen. Bestemmelsen var ment å gi en vesentlig preventiv effekt og medvirke til å begrense omfanget av voldskriminalitet med våpen. Den var ment som hjemmel for planlagte tiltak, primært på steder hvor det erfaringsmessig er en økt risiko for voldsutøvelse og slagsmål.²⁰⁸

²⁰⁶ Tidligere kunne visitasjon først og fremst foretas i medhold av Retsplejelovens regler, enten der det forelå en konkret mistanke mot en person, vedkommende samtykket til visitasjon, eller det ble ansett nødvendig for å opprettholde sikkerhet, fred og orden, jf. retsplejeloven § 108, kapittel 72 og 73 og Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5892.

²⁰⁷ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5889.

²⁰⁸ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5892.

6.2. Innholdet i reglene

Etter den danske politiloven § 6 kan politiet «besigtige en persons legeme samt undersøge tøj og andre genstande, herunder køretøjer, med henblik på at kontrollere, om nogen besidder eller bærer våben». Beslutning om slik undersøkelse kan skje «hvis der er grund til det med henblik på at forebygge, at nogen foretager strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd».

Bestemmelsen bruker ikke betegnelsen «visitasjonssone», men det fremgår klart av forarbeidene, og indirekte av de prosessuelle reglene i politiloven § 6 tredje ledd, at bestemmelsen åpner for beslutning om visitasjon i bestemte områder og i en bestemt tidsperiode.²⁰⁹

En visitasjonssone kan innføres «hvis der er grund til det» for å forebygge lovbrudd som innebærer fare for personers liv, helse eller velferd. Ifølge forarbeidene innebærer dette at det skal foreligge en økt risiko for at noen vil begå voldshandlinger på det aktuelle stedet. Det vil for eksempel kunne være tilfellet dersom det nylig er begått voldshandlinger der, eller det foreligger opplysninger om at slike handlinger vil begås eller er under planlegging. Det kan også være tilstrekkelig at en rekke mindre alvorlige overtredelser av våpenlovgivningen er skjedd i løpet av en kortere periode.²¹⁰

Visitasjonssoner kan etableres i andre områder enn der kriminalitet allerede er begått, dersom risikoen er forhøyet der.²¹¹ Det må i utgangspunktet også være tidsmessig sammenheng mellom visitasjonssonen og den begåtte kriminaliteten, med mindre det foreligger særlige omstendigheter, for eksempel at risikoen knytter seg til et arrangement som tidligere har vært preget av vold, men som bare avholdes med lengre mellomrom.²¹²

Adgangen til å etablere visitasjonssoner gjelder på «offentligt tilgjengelige steder, uddannelsessteder, i ungdomsklubber, fritidsordninger og lign.».²¹³ Boliger og andre private områder omfattes ikke.²¹⁴

Innenfor den enkelte visitasjonssone kan politiet «besigtige en persons legeme», som innebærer en overflatisk kontroll av kropp og klær, samt undersøkelse av gjenstander, herunder vesker og kjøretøy. Formålet skal være å søke etter våpen.

Det er den enkelte polititjenestemann på stedet som beslutter om noen skal visiteres, og i så fall hvordan. Det kreves ingen konkret mistanke om våpenbesittelse. I tillegg til kravet om at inngrepet skal skje for å lete etter våpen, er dansk politi bundet av generelle prinsipper for bruk av tvangsmidler. Blant annet må inngrepet alltid være proporsjonalt.

²⁰⁹ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5892.

²¹⁰ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5893.

²¹¹ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.

²¹² Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5893.

²¹³ Politiloven § 6 første ledd jf. Lov om knive og blankvåpen m.v. § 1.

²¹⁴ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5920 og 5892.

Mangelen på krav om mistanke eller annen konkret begrunnelse for den enkelte visitasjon har vært kritisert for å åpne for etnisk profilering, blant annet av Dansk institutt for menneskerettigheter.²¹⁵ Dette har foreløpig ikke ført til lovendringer.

Beslutningen om å etablere en visitasjonssone skal være skriftlig og både tidsmessig og geografisk avgrenset. Ifølge forarbeidene kan beslutningen ikke gjelde mer enn én måned, med mindre særlige omstendigheter tilsier det. Visitasjonssonen kan imidlertid forlenges, dersom lovens vilkår fortsatt er oppfylt.²¹⁶ I praksis gjelder de normalt 14 dager av gangen, men forlenges regelmessig. Beslutningen tas av den øverste lederen i den aktuelle politikretsen eller den vedkommende bemyndiger.

Det finnes ikke særskilte regler om klageadgang for vedtak om å innføre en visitasjonssone. Etter «almindelige regler om administrativ rekurs og domstolsprøvelse» finnes det imidlertid en viss mulighet for den som har en «sædvanlig og retlig interesse heri» til å få vedtaket prøvd av domstol og Justisdepartementet.²¹⁷

En enkeltvisitasjon kan ikke påklages. Det finnes imidlertid mulighet for erstatning i visse tilfeller etter alminnelige erstatningsrettslige regler.²¹⁸ Politiet står også under tilsyn av Den Uafhængige Politiklagemyndighed.

6.3. Praktiseringen av reglene

Siden reglene om visitasjonssoner ble innført i 2004, har det vært etablert over 200 soner, hvorav 14 i 2022. Visitasjonssoner brukes primært for å forhindre opptrapping av vold mellom kriminelle gjenger og for å beskytte allmennheten mot slik vold.

Bakgrunnen er ofte hendelser som involverer skyting eller sprengning. Størrelsen på sonene har variert. Ofte dreier det seg om områder hvor gjengmedlemmer bor og oppholder seg. Det finnes eksempler på at flere soner er etablert parallelt, for å dekke alle områder der den aktuelle kriminelle grupperingen normalt oppholdt seg. Politiet er likevel opptatt av at sonene ikke skal være for store, og at innsatsen innenfor hvert enkelt område skal rette seg mot de mest utsatte stedene, slik at utenforstående rammes i minst mulig grad.

Politiets vedtak om å opprette en visitasjonssone gjelder som regel i to uker, men forlenges regelmessig. Vedtaket publiseres på politiets nettsider, sammen med et kart som viser hvor sonen ligger.²¹⁹ Normalt avholdes det også pressekonferanse ved førstegangsetablering av en sone.

Når et vedtak om å innføre en visitasjonssone er truffet, etableres det alltid en stab. Den består av en stabsleder, for eksempel fra etterforskningsseksjonen, samt personer fra blant annet ordenspolitiet, lokalpolitiet, etterretningsenheten, kommunen,

²¹⁵ Institut for menneskerettigheder, *Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde* (2011), s. 29 (sist lest 14. januar 2026).

²¹⁶ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.

²¹⁷ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.

²¹⁸ Folketingstidende 2003–04, tilleggsbind A, s. 5894.

²¹⁹ <https://politi.dk/visitationszoner> (sist lest 14. januar 2026).

skattemyndighetene og kriminalomsorgen. Sammen utarbeider de en plan for hvordan de skal arbeide med visitasjonssonen.

Lokalpolitiet bidrar til å informere om at en visitasjonssone er innført, hvorfor den er innført og hvordan en visitasjon foregår. For eksempel besøker de noen ganger skoler og trossamfunn. De arbeider også aktivt med å informere lokale medier via kommunikasjonsavdelingen. I enkelte tilfeller plasseres en mobil politistasjon i området, hvor innbyggere kan komme og stille spørsmål.

Til tross for at det ikke gjelder noen rettslige krav om mistanke eller grunn til å undersøke den enkelte, vil polititjenestemenn som arbeider i en sone kun visiterer personer det er grunn til å visitere. Det må være personer som antas å ha en tilknytning til de kriminelle miljøer eller den kriminaliteten sonen er etablert for å motvirke. Det kan dreie seg om kjente gjengmedlemmer, men også andre som kan ha tilknytning til gjengene. Dersom personene ikke er kjent for den enkelte politibetjent fra før, tas det utgangspunkt i objektive kjennetegn som oppholdssted, klesdrakt eller andre ytre kjennetegn som underbygger en tilknytning til kriminelle miljø.

Barn under 15 år visiteres i praksis ikke, ettersom det er få med så lav alder i de aktuelle miljøene og det sjelden anses proporsjonalt. Dersom barn under 15 år visiteres, for eksempel fordi de er en del av en større gruppe som visiteres, har politiet plikt til å kontakte barnets foreldre.

Det brukes ikke teknisk utstyr, som metalldetektorer, som ledd i visitasjoner.

Hver enkelt visitasjon skal dokumenteres, herunder hvem som er stanset, hvor lang tid stoppet tok og om det ble gjort funn. Polititjenestepersonene kan føre dette direkte inn i politiets systemer, eller ringe det inn til sentralen. De har ikke plikt til å begrunne hvorfor vedkommende ble stoppet.

Dansk politi mener at visitasjonssonene har bidratt til å forhindre opptrapping av gjengkonflikter og spontane skyteepisoder. De resulterer regelmessig i funn av våpen, i tillegg til at de har en betryggende effekt på allmennheten. Antallet funn er normalt størst den første tiden etter at sonen er opprettet.

Ifølge dansk politi er det helt avgjørende for at en visitasjonssone skal fungere, at det tilføres tilstrekkelige politiressurser og andre ressurser. Det må også eksistere god kunnskap om gjengene i området. I tillegg har erfaringen vist at det er svært viktig at det finnes forståelse i området for hvorfor en visitasjonssone er innført og hva den innebærer. Ettersom det gjelder en relativt lav terskel for å visitere også etter den alminnelige regelen om visitasjon, vil etablering av en visitasjonssone i stor grad være et kommunikativt verktøy, for å signalisere at politiet særlig vil rette innsatsen sin mot et bestemt område.

Informasjonsinnsatsen som gjøres når en sone innføres – om hvorfor og hva den innebærer – er ifølge dansk politi avgjørende for at visitasjonssonene ikke skal føre til mistillit, polarisering og følelse av diskriminering. Dansk politi har opplevd en klar

forbedring i relasjonen til beboerne i områdene som omfattes av visitasjonssoner etter at de begynte å arbeide mer intensivt med informasjonstiltak.

IV Utrederens vurderinger og forslag

7. Utgangspunkter for vurderingene

I denne delen av utredningen redegjøres det for de vurderingene som ligger til grunn for forslaget om regulering av visitasjonssoner.

Kapittel 8 tar for seg de *konstitusjonelle og internasjonale forpliktelsene* som følger av Grunnloven og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, og som lovforslaget må utformes innenfor rammene av. Det er særlig retten til privatliv som legger føringer for reguleringen av visitasjonssoner, men også retten til liv, retten til frihet og sikkerhet, retten til ytrings- og forsamlingsfrihet og vernet mot diskriminering og usaklig forskjellsbehandling spiller inn. Dessuten har barn et særlig menneskerettighetsvern som må respekteres.

Innenfor de rammene menneskerettighetene setter, må reglene om visitasjonssoner utformes etter en avveining av det behovet de er ment å ivareta – forebygging av kriminalitet – opp mot de skadevirkningene et slikt regelverk kan få.

Kapittel 9 redegjør for den *mulige nytteverdien* av visitasjonssoner. Ettersom utredningen, ifølge mandatet, *skal* fremme forslag til regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll, har jeg ikke vurdert *om* regler om visitasjonssoner burde innføres, og heller ikke utredet behovet for slike regler på generelt grunnlag. Jeg har derimot vurdert hvilken betydning formålet med visitasjonssoner og sonenes mulige nytteverdi bør få for utformingen av regelverket.

Kapittel 10 handler om de *mulige skadevirkningene* regulering og etablering av visitasjonssoner kan få. Det gjelder særlig risikoen for feilaktige og vilkårlige visitasjoner, for diskriminering, for skadevirkninger på barn og unge og for redusert tillit til politiet samlet sett.

I kapittel 11 foretas det *en samlet vurdering* av hvordan regler om visitasjoner best kan utformes for at sonene skal utgjøre et nyttig verktøy for politiet, samtidig som risikoen for de ulike skadevirkningene minimeres.

I kapittel 12 presenteres lovforslaget, og mer detaljerte merknader til de ulike delene av forslaget.

8. Konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser

8.1. Innledning

Visitasjon kan bare skje innenfor rammene av Grunnloven og våre internasjonale forpliktelser, særlig Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Grunnloven er den øverste rettskilden i det norske rettssystemet, og setter grenser for utformingen, tolkningen og anvendelsen av andre lover. EMK og flere andre internasjonale menneskerettskonvensjoner er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, og både Grunnloven og EMK inneholder regler som går foran annen lovgivning dersom det oppstår motstrid.²²⁰

Det følger av mandatet at utredningen skal vurdere forslag til regler om visitasjonssoner opp mot kravene i Grunnloven, EMK og FNs barnekonvensjon samt andre relevante rettsakter. I stortingsvedtaket som ligger til grunn for mandatet, er det forutsatt at forslaget skal «innrettes i samsvar med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)».

Det ble understreket i forbindelse med revisjonen av Grunnloven i 2014 at Grunnlovens menneskerettsbestemmelser må «tolkes i lys av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene og praksis knyttet til disse», og Høyesterett har flere ganger bekreftet dette.²²¹ I Rt-2015-93 (Maria) avsnitt 57 presiserte Høyesterett imidlertid at:

fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett – ikke de internasjonale håndhevingsorganene – som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.

Utgangspunktet er likevel at Grunnlovens menneskerettsvern og det konvensjonsbaserte menneskerettsregimet må sees i sammenheng når de menneskerettslige grensene for adgangen til å etablere visitasjonssoner skal utledes, og de ulike bestemmelsene behandles dermed samlet i det videre.

Dette punktet redegjør for de konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelsene som legger føringer for hvordan lovforslaget kan utformes. Hovedtyngden ligger på de forpliktelsene som følger av EMK, ettersom EMD i sin praksis knyttet til konvensjonen artikkel 8 om retten til respekt for privatlivet har utpenslet konkrete krav til lovgivning om visitasjon og visitasjonssoner. Andre relevante menneskerettigheter behandles også.

8.2. Retten til liv

Retten til liv og helse er beskyttet i *Grunnloven § 93 første ledd*. Rettigheten innebærer en plikt for myndighetene til å *respektere* den enkeltes rett til liv, og til å *beskytte* den enkelte mot at andre tar deres liv. Sistnevnte kommer til uttrykk i Grunnloven § 93 fjerde ledd og i den alminnelige sikringspliktbestemmelsen i Grunnloven § 92. Myndighetenes

²²⁰ For Grunnlovens del følger dette av det såkalte lex superior-prinsippet, og for EMKs del følger det av menneskerettsloven § 3.

²²¹ Dok. nr. 16 (2011–2012) side 90 og bl.a. Rt-2015-93 (Maria) avsnitt 57. Enkelte høyesterettsdommer bruker andre formuleringer, uten at det kan antas å ha betydning, jf. Bårdsen, Grunnloven, straffeprosessen og strafferetten – noen linjer i høyesteretts praksis etter grunnlovsreformen 2014 i Jussens Venner 52(1) (2017), s. 10.

plikt til å beskytte liv skjer først og fremst gjennom straffelovens bestemmelser om drap og straffeprosesslovens regler om etterforskning og rettsforfølging. I tillegg kan myndighetenes plikt til å beskytte liv ivaretas gjennom iverksettelse av adekvate forebyggende tiltak.

Plikten til å iverksette forebyggende tiltak for å beskytte retten til liv er konkretisert gjennom EMK artikkel 2, som fastslår at «retten for enhver til livet skal beskyttes ved lov». Det er antatt i høyesterettspraksis at Grunnloven § 93 gir en tilsvarende rett som denne bestemmelsen.²²² På samme måte som Grunnloven innebærer statenes forpliktelse til å beskytte liv ved lov etter EMK artikkel 2 primært en forpliktelse til å vedta effektive straffebestemmelser og et tilhørende effektivt håndhevelsesapparat «for the prevention, suppression and punishment of breaches of such provisions».²²³ I tillegg følger det av EMD-praksis at EMK artikkel 2, under særlige omstendigheter, *kan* medføre plikt for statene til å iverksette adekvate *forebyggende* tiltak der det foreligger en «real and immediate risk» for noens liv, som nasjonale myndigheter «knew or ought to have known».²²⁴ I slike tilfeller er nasjonale myndigheter forpliktet til å iverksette adekvate tiltak for å hindre at risikoen realiserer seg. Så lenge tiltakene som iverksettes medfører en praktisk og reell beskyttelse av retten til liv, ligger valget av tiltak innenfor nasjonale myndigheters skjønnsmargin.

Det følger av dette at nasjonale myndigheter ikke er forpliktet til å vedta lovgivning om visitasjonssoner for å beskytte retten til liv. Muligheten til å etablere visitasjonssoner vil likevel kunne utgjøre ett av flere forebyggende tiltak i en situasjon der myndighetene er forpliktet til å handle, og dermed bidra til at Norge oppfyller sin positive plikt til å beskytte retten til liv etter EMK artikkel 2 og Grunnloven § 93.

8.3. Retten til respekt for privatlivet

8.3.1. Innledning

Det følger av *Grunnloven § 102* at alle har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon. Bestemmelsens ordlyd åpner ikke for unntak fra denne rettigheten, men Høyesterett har uttalt at grunnlovsvernet ikke er absolutt, og at det er tillatt å gripe inn i rettigheten dersom inngrepet har rettslig grunnlag, forfølger et legitimt formål og er forholdsmessig.²²⁵ Disse vilkårene må, som nevnt, forstås i lys av EMK artikkel 8.

I norsk rett følger et lovskrav også av *Grunnloven § 113*. Bestemmelsen kodifiserer det allmenne legalitetsprinsippet, og innebærer at all offentlig maktbruk overfor

²²² Se blant annet HR-2021-1246-A og HR-2020-2472-P avsnitt 3.

²²³ EMDs dom *A og B mot Romania* 2. juni 2020 (saksnnummer 48442/16 og 48831/16), avsnitt 116.

²²⁴ Se EMDs dom *Osman mot Storbritannia* 28. oktober 1998 (saksnnummer 23452/94) avsnitt 16. Se også *R.R. m.fl. mot Ungarn* 4. desember 2012 (saksnnummer 19400/11) avsnitt 28 og *Maiorani m.fl. mot Italia* 15. desember 2009 (saksnnummer 28634/06) avsnitt 103–104.

²²⁵ Se bl.a. Rt-2014-1105 (Acta) avsnitt 28 og Rt-2015-93 (Maria) avsnitt 60.

enkeltindivider må ha grunnlag i norsk formell lov.²²⁶ Utover at kravet til formell lov er strengere etter Grunnloven § 113 enn etter EMK, må det legges til grunn at også dette lovskravet må forstås i lys av EMK artikkel 8 nr. 2 når det gjelder de krav som stilles til utforming av lovgivningen om visitasjonssoner.

EMK artikkel 8 nr. 1 fastslår at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse. Inngrep fra offentlige myndigheter i utøvelsen av denne retten er bare tillatt etter artikkel 8 nr. 2 når det skjer i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse eller moral eller andres rettigheter og friheter.

I neste punkt er det redegjort for når lovgivning om visitasjonssoner vil utgjøre et «inngrep» i retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8 nr. 1. Bare da kommer vilkårene i artikkel 8 nr. 2 til anvendelse. Deretter behandles spørsmålet om når etablering av visitasjonssoner vil være i samsvar med kravene etter EMK artikkel 8 nr. 2. Avslutningsvis drøftes kort betydningen av forbudet i Grunnloven § 102 første ledd andre punktum mot husransaker og annet enn i kriminelle tilfeller.

8.3.2. Visitasjon som inngrep i retten til privatliv

Innholdet i de rettighetene som følger av EMK er utdypet i praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Det følger av EMDs praksis at kroppsvisitasjoner normalt vil utgjøre inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

Spørsmålet ble første gang vurdert av EMD i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia (2010)*. Der drøftet domstolen en ordning som gav det engelske politiet adgang til å foreta såkalt «stop and search» i bestemte geografiske områder. Den britiske lovgivningen lot politiet visitere personer og deres bagasje. Som ledd i visitasjonen kunne politiet pålegge den visiterte å fjerne hodeplagg, fottøy, ytterklær og hansker og undersøke lommer, innsiden av kragen, sokkene, skoene og vedkommendes hår. EMD la til grunn at grundige visitasjoner av personer, deres klær og eiendeler er et maktmiddel som utgjør et klart inngrep i retten til privatliv.²²⁷ I etterfølgende praksis har EMD uten videre lagt til grunn at tilsvarende visitasjoner utgjør inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1.²²⁸

²²⁶ Holmøyvik, *Kommentarer til Grunnloven § 113*, Karnov, note 1.

²²⁷ EMDs dom 12. januar 2010 *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (saksnr. 4158/05) avsnitt 63. I avgjørelsen viser domstolen til en tidligere avgjørelse, *Foka mot Tyrkia 24. juni 2008* (saksnr. 28940/95), som gjaldt spørsmålet om tilbakeholdelse av en kvinne ved en grensepassering og gjennom søkning av bagasjen hennes, utgjorde en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5. Sitatet som ifølge *Gillan og Quinton mot Storbritannia* avsnitt 61 stammer fra *Foka mot Tyrkia* avsnitt 85 finnes imidlertid ikke i sistnevnte avgjørelse.

²²⁸ Se for eksempel EMDs avgjørelse 15. mai 2021 *Colon mot Nederland* (saksnr. 49458/08) avsnitt 65 og dom 14. januar 2021 *Vig mot Ungarn* (saksnr. 59648/13) avsnitt 49–50. Se også EMD avgjørelse 28. februar 2019 *Beghal mot Storbritannia* (saksnr. 4755/16) avsnitt 76 for vurdering av en annen type visitasjon etter britisk terrorlovgivning.

Det er ikke nødvendigvis gitt at helt enkle former for visitasjon er et inngrep etter artikkel 8. Ettersom lovforslaget om visitasjonssoner åpner for mer inngripende visitasjoner, og systemet som sådan derfor må tilfredsstille de kravene som følger av konvensjonen, drøftes den nærmere grensegangen ikke.

EMD har tilsynelatende ikke tatt stilling til om visitasjon eller ransaking av kjøretøy utgjør et inngrep i retten til respekt for privatlivet etter EMK artikkel 8. I utgangspunktet vil man imidlertid ha en rimelig forventning om privatliv i sin egen bil, og det må antas at visitasjon av privatbiler normalt vil utgjøre et slikt inngrep. Videre vil kjøretøy i noen tilfelle kunne utgjøre «hjem» i konvensjonens forstand, for eksempel campingvogner, og visitasjon av slike kjøretøy vil være et inngrep etter artikkel 8 nr. 1.²²⁹

8.3.3. Lovlighet, formåls- og forholdsmessighet

8.3.3.1. Utgangspunkter

Som nevnt, følger det av EMK artikkel 8 nr. 2 at inngrep i retten til respekt for privatlivet bare er tillatt når de skjer i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til blant annet nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet, forebygging av uorden eller kriminalitet, beskyttelse av helse eller moral eller andres rettigheter og friheter. All lovgivning som tillater visitasjon som utgjør et inngrep etter EMK artikkel 8 nr. 1 må dermed tilfredsstille disse kravene.

Kravet til *lovlighet* innebærer for det første at inngrepet må ha et rettslig grunnlag i nasjonal rett. I tillegg må det rettslige grunnlaget være tilgjengelig for allmennheten. Det rettslige grunnlaget må dessuten være av tilstrekkelig kvalitet, noe som betyr at loven må være formulert tilstrekkelig presist og inneholde effektive garantier mot misbruk. Dette kravet skal sette enkeltmennesker i stand til å forstå når de kan bli utsatt for inngrep, i tillegg til å beskytte mot vilkårlighet og maktmisbruk.

Kravet om *formålmessighet* innebærer at formålet med inngrepet omfattes av ett av alternativene i artikkel 8 nr. 2, og at inngrepet må være egnet til å nå dette formålet. Kravet er ikke strengt og er ikke problematisert av EMD i noen av avgjørelsene om visitasjon. Det legges i det videre til grunn at en lovbestemmelse om visitasjonssoner for å forebygge og forhindre voldskriminalitet vil oppfylle kravet.

Kravet om at inngrepet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn» er forstått som et krav om proporsjonalitet eller *forholdsmessighet* mellom formålet med inngrepet og de negative virkninger det har for enkeltpersoner og samfunnet. Et tiltak vil ifølge EMD være forholdsmessig dersom det svarer på et presserende samfunnsbehov («pressing social need») og dersom myndighetenes begrunnelse for tiltaket er relevante og tilstrekkelige («relevant and sufficient»).

²²⁹ Kjølbrot, *Den europeiske menneskerettighetskonvention for praktikere* (2023), s. 887. Visitasjon av slike kjøretøy vil også kunne være i strid med Grunnloven § 102, jf. punkt 8.3.4 ovenfor.

²³⁰ *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 88.

EMD har i flere avgjørelser drøftet disse vilkårene opp mot ulike lands lovgivning om visitasjon. De mest relevante avgjørelsene er beskrevet nedenfor.

8.3.3.2. *Gillan og Quinton mot Storbritannia*

Kravene til det rettslige grunnlaget for visitasjon var det sentrale temaet i EMDs dom i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010). Der vurderte domstolen som nevnt en ordning som ga bestemte polititjenestepersoner med høy rang adgang til å autorisere såkalt «stop and search» i geografisk definerte områder innenfor sitt politidistrikt. Slik autorisasjon kunne gis dersom det var «hensiktsmessig for å forhindre terrorhandlinger» («expedient for the prevention of acts of terrorism»). Autorisasjonene kunne gjelde i inntil 28 dager med mulighet for forlengelse og ble ikke offentliggjort. Videre skulle autorisasjonene kontrolleres av innenriksministeren så raskt som mulig, og ministeren kunne trekke tilbake autorisasjonen eller forkorte perioden, men ikke endre området den gjaldt for. Hvis ministeren ikke godkjente autorisasjonen innen 48 timer, ville den slutte å gjelde.

En autorisasjon av «stop and search» ga politibetjenter i det aktuelle området fullmakt til blant annet å visitere personer og biler for å søke etter gjenstander som kunne brukes i forbindelse med terrorisme. Visse krav til hvordan visitasjonen skulle utføres var fastsatt i en «code of practice», for eksempel at en politibetjent skulle forklare formålet og betydningen av en kontroll, vise hensyn og dokumentere inngrep. Beslutningen om å gi tillatelse til visitasjon, og innenriksministerens godkjenning av tillatelsen, kunne ankes til retten. Videre var det en viss mulighet for rettslig overprøving og erstatning for uberettigede inngrep i den enkelte sak. I tillegg skrev en uavhengig rapportør en årlig rapport om hvordan ordningen var blitt brukt.

EMD konkluderte med at den britiske ordningen ikke tilfredsstilte lovskravet i EMK artikkel 8 nr. 2. Som ledd i begrunnelsen for dette drøftet domstolen både rammene for beslutningen om å tillate «stop and search» i bestemte geografiske områder (autorisasjonsfasen) og kravene til den enkelte polititjenstepersons beslutning om å visitere (visitasjonsfasen).

Klagerne i saken hadde anført at de britiske reglene ga politiet en urimelig vid skjønnsmessig mulighet til å beslutte «stop and search» i bestemte områder. EMD sa seg enig i dette, og pekte for det første på kravet om at fremgangsmåten måtte være «hensiktsmessig for å forhindre terrorhandlinger» («expedient for the prevention of acts of terrorism») som gjaldt i autorisasjonsfasen:

...“expedient” means no more than “advantageous” or “helpful”. There is no requirement at the authorisation stage that the stop and search power be considered “necessary” and therefore no requirement of any assessment of the proportionality of the measure.²³¹

²³¹ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 80.

Videre understreket EMD at selv om autorisasjonsbeslutningen kunne klages inn til en domstol, gjorde de skjønsmessige vilkårene det nærmest umulig å påvise et eventuelt myndighetsmisbruk. Ifølge domstolen hadde britiske myndigheter ikke vist at de rettsikkerhetsgarantiene som gjaldt utgjorde «a real curb on the wide powers afforded to the executive» og dermed ga enkeltpersoner tilstrekkelig beskyttelse mot vilkårlige inngrep.²³² At de tidsmessige og geografiske begrensningene som fulgte av loven ikke utgjorde reelle begrensninger ble, ifølge domstolen, demonstrert av at autorisasjonen i London-området var blitt fornyet «in a «rolling programme»» siden den første autorisasjonen ble gitt.

EMD var enda mer kritiske til rekkevidden av det skjønsmessige spillerommet lovgivningen ga den enkelte polititjenesteperson i visitasjonsfasen. Det britiske regelverket la ingen begrensninger på dette skjønnet, men tillot visitasjon «based exclusively on the «hunch» or «professional intuition» of the officer concerned»:

...he is not required even subjectively to suspect anything about the person stopped and searched. The sole proviso is that the search must be for the purpose of looking for articles which could be used in connection with terrorism, a very wide category which could cover many articles commonly carried by people in the streets. Provided the person concerned is stopped for the purpose of searching for such articles, the police officer does not even have to have grounds for suspecting the presence of such articles.²³³

Domstolen pekte på at fraværet av krav om mistanke gjorde det «difficult if not impossible» å vise at visitasjonsadgangen var misbrukt. Etter domstolens syn medførte regelverket en klar risiko for vilkårlighet.

Også risikoen for diskriminerende bruk av visitasjonsadgangen ble ansett som reell, selv om den konkrete saken ikke angikk personer med minoritetsbakgrunn.²³⁴ Domstolen viste til statistikk som dokumenterte at personer med minoritetsbakgrunn ble visitert uforholdsmessig ofte. Dette til tross for at en rapport fra den uavhengige kontrolløren av ordningen viste at britisk politi også hadde ransaket hvite for å skape større «racial balance» i statistikken.²³⁵

Oppsummeringsvis uttalte domstolen at den britiske lovgivningen verken var presis nok eller inneholdt tilstrekkelige rettssikkerhetsgarantier, og at kravet til lovlighet derfor ikke var oppfylt.²³⁶

8.3.3.3. *Colon mot Nederland*

I en avvisningsbeslutning i saken *Colon mot Nederland (2012)*, vurderte EMD en ordning der borgermesteren i nederlandske byer kunne beslutte såkalte

²³² *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 79 og 80.

²³³ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 83.

²³⁴ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.

²³⁵ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.

²³⁶ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 83.

sikkerhetsrisikoområder ved pågående forstyrrelser av offentlig ro og orden eller alvorlig frykt for slike forstyrrelser. Borgermesteren hadde plikt til å informere både det lokale rådet («local council») og påtalemyndigheten om beslutningen. Innenfor det aktuelle området kunne påtalemyndigheten deretter gi tillatelse til forebyggende visitering i inntil 12 timer. Området kunne ikke være større enn absolutt nødvendig for å opprettholde offentlig ro og orden. Både borgermesterens og påtalemyndighetens beslutning måtte være skriftlig, og påtalemyndigheten måtte begrunne sin avgjørelse.

Klageren i saken hadde i hovedsak anført at adgangen til domstolsprøving av beslutningene om sikkerhetsrisikoområder var ineffektive, og EMD foretok en mer begrenset vurdering av lovskravet enn i Gillian og Quinton-saken. Domstolen kom til at lovskravet i EMK artikkel 8 var oppfylt, og la vekt på at ordningen var regulert i offentlig tilgjengelig lovgivning, at beslutning måtte treffes av både borgermester og påtalejurist, og at den kunne vurderes av domstolen både som ledd i et sivilt søksmål og i en straffesak.²³⁷

Deretter vurderte EMD om den nederlandske ordningen var i tråd med forholdsmessighetskravet («nødvendig i et demokratisk samfunn»).

Domstolen understreket i den forbindelse at det er nasjonale myndigheter som, i kraft av sin demokratiske legitimitet og kjennskap til nasjonale forhold, har det primære ansvaret for å balansere samfunnets behov for tiltak mot kriminalitet med individuelle rettigheter. EMDs rolle er subsidiær, og nasjonale myndigheter gis en skjønnsmargin i vurderingen av hvilke tiltak som er nødvendige.²³⁸

Også i denne delen av vurderingen, la EMD vekt på at beslutningskompetansen var fordelt mellom borgermesteren og påtalemyndigheten, og at «no single executive authority» kunne beslutte forebyggende visitasjon.²³⁹ Domstolen fremhevet dessuten at tiltakene hadde vist seg effektive for å redusere våpenrelatert vold.

Konklusjonen var at hensynet til allmennhetens sikkerhet måtte veie tyngre enn inngrepet den enkelte ble utsatt for, og at ordningen var i tråd med konvensjonens krav.²⁴⁰

8.3.3.4. Benghal mot Storbritannia

I *Benghal mot Storbritannia* (2019) vurderte EMD en del av den britiske terrorlovgivningen som tillot politiet og immigrasjonsmyndighetene å stoppe, visitere og avhøre personer i havner, på flyplasser og internasjonale jernbanestasjoner opp mot vilkårene i EMK artikkel 8 nr. 2. Saken skiller seg fra de to som er beskrevet ovenfor, ved at den gjelder en permanent adgang til både å visitere og avhøre på bestemte geografiske

²³⁷ *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 76–79.

²³⁸ *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 86–87 og 89.

²³⁹ *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 93.

²⁴⁰ *Colon mot Nederland* (2012) avsnitt 95.

områder. Den har likevel overføringsverdi til spørsmålet om etablering av visitasjonssoner.

Formålet med tiltakene etter den britiske lovgivningen måtte være å undersøke om personen hadde vært innblandet i terrorisme. Lovgivningen krevde imidlertid ikke noen konkret mistanke om dette. Det gjaldt heller ingen krav om forhåndstillatelse, og kompetansen til å beslutte hvem som skulle stoppes, visiteres og avhøres lå hos den enkelte tjenesteperson. Lovligheten av tiltakene kunne bringes inn for domstolen og var gjenstand for kontroll («oversight») av den uavhengige kontrolløren for terrorisme.

I vurderingen av om ordningen var i tråd med lovlighetskravet, oppstilte domstolen følgende vurderingstema:

In making this assessment, it will consider the following factors: the geographic and temporal scope of the powers; the discretion afforded to the authorities in deciding if and when to exercise the powers; any curtailment on the interference occasioned by the exercise of the powers; the possibility of judicially reviewing the exercise of the powers; and any independent oversight of the use of the powers.²⁴¹

Når det gjaldt de geografiske og tidsmessige begrensningene, uttalte domstolen at disse ikke var avgjørende for tiltakenes lovlighet, men måtte sees i sammenheng med hvorvidt lovgivningen som helhet ga enkeltpersoner tilstrekkelig beskyttelse mot vilkårlige inngrep.²⁴² Domstolen understreket at alle stater har et system for immigrasjon- og tollkontroll, og at selv om den britiske terrorlovgivningen skilte seg fra dette, må alle som krysser internasjonale grenser forvente å bli gjenstand for en viss kontroll.²⁴³

Videre understreket domstolen at den britiske lovgivningen ga den enkelte tjenesteperson et veldig vidt skjønn, både fordi «terrorismen» var vidt definert og fordi det ikke gjaldt noen krav om objektive eller subjektive grunner til mistanke om personen var involvert i terrorisme.²⁴⁴ Om betydningen av mistankekrav uttalte EMD:

A requirement of reasonable suspicion is therefore an important consideration in assessing the lawfulness of a power to stop and question or search a person; however, there is nothing in either case to suggest that the existence of reasonable suspicion is, in itself, necessary to avoid arbitrariness. Rather, this is an assessment for the Court to make having regard to the operation of the scheme as a whole and, for the reasons set out below, it does not consider that the absence of a requirement of reasonable suspicion by itself rendered the exercise of the power in the applicant's case unlawful within the meaning of Article 8 § 2 of the Convention.²⁴⁵

²⁴¹ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 89.

²⁴² *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 91.

²⁴³ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 92.

²⁴⁴ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 93.

²⁴⁵ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 94.

Samtidig pekte domstolen på at det i den aktuelle saken fantes retningslinjer som klargjorde hvordan skjønnet skulle utøves, som innebar at maktmidlene skulle være proporsjonale og ikke bare basert på etnisk bakgrunn eller religion, men på vurderinger av ulike sider av den aktuelle terrortrusselen.²⁴⁶ Dessuten pekte domstolen på at rapporter fra den uavhengige kontrolløren tilsa at det ikke hadde vært avdekket tilfeller av maktmisbruk.²⁴⁷ I den videre vurderingen vektla domstolen at det var dokumentert at de aktuelle maktmidlene hadde vært svært verdifulle i beskyttelsen av nasjonal sikkerhet.²⁴⁸

På samme måte som i *Gillian og Quinton*, la EMD imidlertid til grunn at mangelen på et krav om «reasonable suspicion» gjorde det vanskelig å oppnå lovlighetskontroll i domstolen.²⁴⁹

Domstolen la til grunn at ordningen med uavhengig kontroll var av betydelig verdi, men ettersom den var tilfeldig («ad-hoc») og at myndighetene ikke alltid fulgte kontrollørens anbefalinger, kunne kontrollen ikke kompensere for de øvrige manglene ved lovgivningen.²⁵⁰

Konklusjonen var at den den britiske ordningen med avhør og visitasjon samlet sett *ikke* var «in accordance with the law» i konvensjonens forstand.²⁵¹

8.3.3.5. *Vig mot Ungarn*

I *Vig mot Ungarn* (2021) vurderte domstolen en ordning som gav høytstående polititjenestemenn adgang til å tillate utvidede kontroller av identitet og visitasjon for å forebygge trusler mot offentlig sikkerhet. Tillatelsene kunne omfatte hele landet og var ikke tidsbegrenset.

EMD konstaterte at den ungarske lovgivningen manglet krav til nødvendighet og proporsjonalitet, og at en autorisasjon til utvidet kontroll ikke var gjenstand for overprøving, verken av politiet selv eller uavhengige instanser.²⁵²

Det var heller ingen reelle begrensninger for hvordan kontrollene kunne utføres, verken krav om at den enkelte kontroll hadde samme formål som den overordnede beslutningen, eller krav om mistanke mot den som ble kontrollert.²⁵³ I praksis kunne politiet kontrollere hvem som helst som var til stede der kontrollen ble gjennomført. Det fantes heller ikke effektive mekanismer for overprøving.

²⁴⁶ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 97.

²⁴⁷ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 98.

²⁴⁸ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 106–108.

²⁴⁹ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 105.

²⁵⁰ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 93.

²⁵¹ *Benghal mot Storbritannia* (2019) avsnitt 109.

²⁵² *Vig mot Ungarn* (2021) avsnitt 56.

²⁵³ *Vig mot Ungarn* (2021) avsnitt 59–60.

EMD konkluderte derfor med at den ungarske ordningen *ikke* oppfylte kravet til lovlighet og at det forelå brudd på artikkel 8.²⁵⁴

8.3.4. Grunnlovens forbud mot husransaker utenfor kriminelle tilfeller

I tillegg til å verne retten til respekt for privatlivet, inneholder Grunnloven § 102 en regel som ikke gjenfinnes i EMK. Bestemmelsens første ledd andre punktum fastslår at «husransakelse» er forbudt, «unntatt i kriminelle tilfeller». Denne delen av bestemmelsen beskytter private hjem mot ransaking og andre tilsvarende undersøkelser uten tilstrekkelig tilknytning til straffbare forhold.

Visitasjon etter politiloven er et kriminalitetsforebyggende tiltak, som i utgangspunktet ikke foretas i «kriminelle tilfeller». En visitasjon etter politiloven som utgjør en «husransakelse» vil dermed i utgangspunktet være forbudt.

Lovforslaget om visitasjonssoner åpner kun for visitasjon av person og kjøretøy på offentlig sted, fremgangsmåter som normalt ikke vil utgjøre husransaker. I enkelte tilfelle vil imidlertid kjøretøy kunne utgjøre et «hus» som er vernet etter Grunnloven § 102 første ledd andre punktum, for eksempel der husvogn eller andre kjøretøy brukes som bopel over tid.²⁵⁵ Visitasjoner av slike kjøretøy med hjemmel i politiloven vil utgjøre husransaker og kunne være grunnlovsstridige. En eventuell lovbestemmelse om visitasjonssoner må i så fall tolkes innskrenkende som følge av Grunnloven § 102 første ledd andre punktum, og kan ikke brukes som hjemmel til å visitere kjøretøy som utgjør «hus» i Grunnlovens forstand.

8.4. Retten til frihet og sikkerhet

Det følger av Grunnloven § 94 at ingen må fengsles eller berøves friheten på annen måte uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver, og at frihetsberøvelsen må være nødvendig og forholdsmessig. Også denne grunnlovsbestemmelsen må forstås i lys av EMK. EMK artikkel 5 gir den enkelte rett til personlig frihet og sikkerhet, og et vern mot vilkårlige frihetsberøvelser. Som «frihetsberøvelse» etter EMK regnes ikke bare situasjoner der personer blir innesperret eller holdt tilbake med makt, det kan også omfatte situasjoner der personer blir pålagt av politiet å bli værende på ett sted.²⁵⁶

Retten til frihet og sikkerhet er relevant i denne sammenhengen fordi visitasjon etter politiloven § 7 a normalt vil kombineres med en «anholdelse» etter politiloven § 7. En anholdelse innebærer at den anholdte har forbud mot å forlate det stedet politiet og den anholdte befinner seg på inntil politiet gir beskjed om noe annet.²⁵⁷ En anholdelse vil i

²⁵⁴ *Vig mot Ungarn* (2021) avsnitt 62.

²⁵⁵ Husabø, *Grunnlova § 102 og bruk av enkelte tvangsmidler for å forebygga eller avverja straffbare handlingar* (2009) bruker husbåt som eksempel på et hjem som kan omfattes av vernet, se s. 409.

²⁵⁶ Begrensninger i bevegelsesfriheten som ikke anses som frihetsberøvelse, kan rammes av EMKs tilleggsprotokoll nr. 4 artikkel 2 nr. 2.

²⁵⁷ Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2016), s. 139.

mange tilfelle kunne utgjøre en frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5.²⁵⁸ Om dette er tilfellet, avgjøres ved en helhetsvurdering av blant annet tiltakets karakter, intensitet, varighet og virkninger.²⁵⁹

Det er verken rom eller behov for å gå i dybden på betydningen av om anholdelse anses som en frihetsberøvelse i denne utredningen. Det er imidlertid grunn til å peke på at adgangen til anholdelse i forbindelse med visitasjon etter dette lovforslaget må tolkes i lys av EMDs praksis. Særlig må det sørges for at anholdelsens ikke varighet ikke overskrider det som er nødvendig og forholdsmessig, for eksempel dersom mange skal visiteres og det oppstår ventetid.

8.5. Retten til ytrings- og forsamlingsfrihet

Retten til ytrings- og forsamlingsfrihet er relevant for adgangen til å etablere visitasjonssoner der slike soner brukes i forbindelse med politiske markeringer, demonstrasjoner eller andre arrangementer som skjer som ledd i utøvelsen av disse rettighetene. Retten til ytringsfrihet kan også være relevant ved visitasjon av journalister.

Ytringsfriheten er vernet i *Grunnloven § 100*. Bestemmelsen ble vedtatt i 2004, og skiller seg fra de menneskerettighetene i *Grunnloven* som ble vedtatt i 2014, og som alle har sine forbilder i EMK. *Grunnloven § 100* er mer særegen, og forutsatt å være autonom i forhold til EMK artikkel 10 om retten til ytringsfrihet.²⁶⁰

Forsamlingsfriheten er vernet i *Grunnloven § 101 andre ledd*, som gir alle rett til å møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner. Denne bestemmelsen ble utformet med EMK artikkel 11 som forbilde og skal tolkes i lys av denne konvensjonsbestemmelsen.²⁶¹

I saker om politiets tiltak i forbindelse med demonstrasjoner, har Høyesterett i hovedsak drøftet forsamlingsfriheten etter *Grunnloven § 101* og EMK artikkel 11.²⁶² I saker om politiets maktbruk overfor journalister har Høyesterett i hovedsak drøftet retten til kildevern etter EMK artikkel 10.²⁶³ Betydningen av *Grunnlovens* bestemmelser om ytrings- og forsamlingsfrihet må dermed antas i stor grad å være den samme som EMK artikkel 10 og 11.

EMK *artikkel 10* gir alle rett til ytringsfrihet, mens *artikkel 11* gir rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre. Inngrep i disse rettighetene er tillatt dersom det er foreskrevet ved lov og nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn blant annet til nasjonal sikkerhet, territorial integritet eller offentlige trygghet eller for å forebygge uorden eller kriminalitet.

²⁵⁸ Fredriksen og Spurkland, *Ordensjuss* (2016), legger på s. 143 til grunn at dette «normalt» vil være tilfellet, se også 224–228.

²⁵⁹ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 56–57.

²⁶⁰ St.mld. nr. 42 (1999–2000) s. 39 og Rt-2007-404 (Brennpunkt) avsnitt 75.

²⁶¹ HR-2016-2554-P (Holship) avsnitt 81.

²⁶² HR-2022-981-A (XR-1) avsnitt 18–21 og HR-2023-604-A (XR-2).

²⁶³ Se særlig Rt-2007-404 (Brennpunkt).

I *Gillan og Quinton mot Storbritannia*, som er nærmere omtalt i punkt 8.3.3.2, pekte EMD på risikoen for at vide visitasjonsfullmakter misbrukes mot demonstranter og dermed krenker EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og 11 om forsamlingsfrihet.²⁶⁴ Visitasjoner som i praksis hindrer mennesker i å delta for eksempel på politiske arrangementer eller i demonstrasjoner, kan utgjøre inngrep i ytrings- eller forsamlingsfriheten og dermed være underlagt krav om lovmessighet, formålmessighet og proporsjonalitet også etter disse rettighetsbestemmelsene. Det vil gjelde både beslutninger om å etablere visitasjonssoner og beslutninger om visitasjon i det enkelte tilfellet.

Utover *Gillan og Quinton mot Storbritannia*, finnes det tilsynelatende ikke saker fra EMD som problematiserer forholdet mellom visitasjonsregler og retten til ytrings- og forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 10 og 11. Basert på annen EMD-praksis er det imidlertid grunn til å tro at vurderingen av visitasjon som inngrep i ytrings- og forsamlingsfriheten vil ha store likhetstrekk med vurderingen som må foretas etter EMK artikkel 8. Dersom visitasjon i forbindelse med demonstrasjoner eller politiske arrangementer griper inn både i retten til respekt for privatlivet og rettene til ytrings- og forsamlingsfrihet, vil forholdsmessighetsvurderingen måtte bli strengere, og nødvendigheten av visitasjon måtte gjøre seg gjeldende med enda større tyngde for at visitasjon skal være lovlig etter EMK.

8.6. Vernet mot diskriminering

Vernet mot diskriminering er relevant i denne sammenhengen fordi det gir den enkelte rett til ikke å bli utsatt for diskriminering i forbindelse med visitasjon, og forplikter myndighetene til å sørge for at reglene ikke anvendes på diskriminerende måter.

I *Grunnloven § 98* er det fastslått at «[a]lle er like for loven», og at ingen skal utsettes for «usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Bestemmelsen innebærer at det ikke kan vedtas lover som er diskriminerende i seg selv, men er også et signal om at det bør vedtas regler som tar sikte å beskytte enkeltmennesker mot diskriminering.²⁶⁵ Forbudet mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling er dessuten en individuell rettighet som kan prøves i domstolene.

Vern mot diskriminering er nedfelt i en rekke menneskerettsinstrumenter, blant annet i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen), konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-konvensjonen), FNs barnekonvensjon, FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) og konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Også EU-retten inneholder et diskrimineringsvern. I det videre vil fokuset være på de instrumentene som får størst betydning for adgangen til visitasjon.

EMK artikkel 14 verner mot diskriminering i forbindelse med utøvelsen av de rettighetene som er vernet av konvensjonen. Bestemmelsen er ment å sikre alle det

²⁶⁴ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.

²⁶⁵ Dokument 16 (2011–2012) s. 147.

samme rettighetsvernet, uavhengig av blant annet rase, hudfarge, språk, religion, nasjonal opprinnelse eller minoritetstilhørighet. Bestemmelsen kalles «aksessorisk» fordi den bare verner mot diskriminering i relasjon til andre konvensjonsrettigheter. EMK artikkel 14 innebærer at alle, uavhengig av antatt nasjonal opprinnelse eller hudfarge, har krav på det samme vernet av retten til privatliv, ytrings- og forsamlingsfrihet ved politiets bruk av maktmidler, og at ingen kan visiteres bare på grunnlag av slike kjennetegn.

Som nevnt i punkt 8.3.3.2, ble det påpekt av EMD i *Gillian og Quinton mot Storbritannia* at risikoen for diskriminerende bruk av visitasjonsadgangen etter engelsk rett var reell, selv om den konkrete saken ikke angikk personer med minoritetsbakgrunn.²⁶⁶ Domstolen viste til statistikk som dokumenterte at etniske minoriteter ble visitert uforholdsmessig ofte. Dette til tross for at en rapport fra den uavhengige kontrolløren av ordningen viste at britisk politi også hadde ransaket hvite for å skape større «racial balance» i statistikken.²⁶⁷

Norge er forpliktet til å følge *FNs rasediskrimineringskonvensjon* (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)). Konvensjonen er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven § 5. Rasediskriminering er ifølge konvensjonen artikkel 1 forskjellsbehandling på grunn av rase, hudfarge, avstamning eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, som svekker nytelsen av menneskerettighetene og grunnleggende friheter. Konvensjonen inneholder en rekke forpliktelser for staten, herunder et forbud mot at offentlige myndigheter tar del i praksiser som innebærer rasediskriminering overfor personer eller grupper av personer.²⁶⁸

FNs rasediskrimineringskomité (Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)) fører tilsyn med at rasediskrimineringskonvensjonen etterleves og gir anbefalinger til statene som er tilsluttet konvensjonen. CERD har blant annet gitt en generell anbefaling om raseprofilering.²⁶⁹ Raseprofilering skjer når justismyndighetenes håndheving av loven ikke er basert på objektive kriterier eller saklig begrunnelse, men på (antatt) rase, hudfarge, avstamning, nasjonal eller etnisk opprinnelse, ofte i kombinasjon med for **eksempel** religion, kjønn, alder, migrasjonsstatus.²⁷⁰ I anbefalingen legger komiteen til grunn at raseprofilering krenker menneskerettighetene, særlig diskrimineringsforbudet og retten til likhet for loven.²⁷¹ Videre understreker komiteen at raseprofilering har negativ innvirkning på både enkeltpersoner og samfunnet for øvrig, blant annet fordi mennesker som opplever at de har blitt utsatt for diskriminerende rettshåndhevelse, har gjerne mindre tillit til politiet og er mindre villig

²⁶⁶ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.

²⁶⁷ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.

²⁶⁸ FNs rasediskrimineringskonvensjon artikkel 2 første ledd bokstav a.

²⁶⁹ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), «General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials» (CERD/C/ GC/36).

²⁷⁰ CERD, «General recommendation No. 36 (2020) avsnitt 13.

²⁷¹ CERD, «General recommendation No. 36 (2020) avsnitt 21.

til å samarbeide med politiet. Dette begrenser hvor effektivt politiet er i å forebygge og bekjempe kriminalitet. Raseprofilering kan også føre til overkriminalisering av visse grupper og forsterke stereotypier om etnisitet og kriminalitet. Komiteen anbefaler en rekke tiltak for å få bukt med raseprofilering, fordelt på seks tematiske områder: lovgivning og politiske midler, menneskerettighetsopplæring og kursing, rekruttering, «community policing», datainnsamling (disaggregerte data), ansvarlighet og kunstig intelligens. På lovgivningsfeltet heter det bl.a. følgende:

States should develop and effectively implement laws and policies that define and prohibit racial profiling by law enforcement officials. Such measures should be accompanied by clear guidance for law enforcement agencies, ensuring that internal policies, including standard operating procedures and codes of conduct, are in line with human rights standards and principles. States should also be aware of laws and regulations that potentially enable or facilitate racial profiling. They should conduct studies to identify such laws and amend or repeal them accordingly.²⁷²

Det konstitusjonelle og menneskerettslige diskrimineringsforbudet er langt på vei inkorporert i *likestillings- og diskrimineringsloven*. Betydningen av denne loven for utformingen av reglene om visitasjonssoner er redegjort for i punkt 10.2. Forbudet stiller imidlertid også krav til politiets praktisering av reglene om visitasjon og visitasjonssoner, se punkt 10.5.3 for mer om dette.

8.7. Barns rettigheter

I *Grunnloven § 104* er det blant annet slått fast at barn har krav på respekt for sitt menneskeverd, rett til vern om sin personlige integritet og rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv. Etter andre ledd skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved handlinger og avgjørelser som berører barn. Bestemmelsen utgjør for det første en skranke for lovgiver, for eksempel slik at det ved utforming av lover ikke kan sees bort fra barns særlige behov. Bestemmelsen utgjør også et tolkningsmoment ved fortolkningen av lovgivningen som tilsier at rettsanvenderen skal falle ned på det tolkningsalternativet som gir den beste løsningen for barnet.²⁷³ For mer om betydningen av hensynet til barnets beste for lovreguleringen av visitasjonssoner, se punkt 10.3 og 11.7.4.

Barnekonvensjonen gir barn og unge under 18 år et særskilt menneskerettighetsvern. Konvensjonen innebærer en anerkjennelse av at barn er en særlig sårbar og utsatt gruppe med behov for et spesielt sterkt vern og oppstiller et bredt spekter med plikter for de statene som har sluttet seg til den. Konvensjonen er inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettighetsloven og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning. Dette

²⁷² CERD, General recommendation No. 36 (2020) avsnitt 38.

²⁷³ Dokument 16 (2011–2012) s. 189.

innebærer at all lovgivning og all myndighetsutøvelse – inkludert visitasjoner – må være forenelig med konvensjonen.

Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Særlig relevant i denne sammenhengen er også artikkel 16, som fastslår at ingen barn skal utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv, og at barnet har rett til lovens beskyttelse mot slik innblanding.

Etter Barnekonvensjonen artikkel 12 har barn rett til å bli hørt i saker som angår det, og barnets synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med det alder og modenhet.²⁷⁴ Barn har også ytringsfrihet (artikkel 13), tanke-, samvittighets- og religionsfrihet (artikkel 14) og forsamlingsfrihet (artikkel 15) etter konvensjonen. Det følger av konvensjonen artikkel 2 at disse rettighetene skal sikres alle barn, uten diskriminering av noe slag og uten hensyn blant annet til barnets eller foreldrenes rase, hudfarge, religion eller nasjonale, etniske eller sosiale opprinnelse.

Selv om barn og unge under 18 er gitt et særlig menneskerettslig vern, åpner konvensjonen for inngrep i barns rettigheter der dette er i samsvar med lov, har et legitimt formål, og ikke skjer vilkårlig, men er nødvendig og forholdsmessig.²⁷⁵ Vurderingsmønsteret samsvarer dermed i stor grad med det som følger av EMK, likevel slik at barns særlige sårbarhet tilsier at det skal mer til å for å legitimere inngrep i deres privatliv, og at vurderingen av om en visitasjon er nødvendig og forholdsmessig dermed må være strengere enn når inngrepet foretas overfor voksne.²⁷⁶

8.8. Utrederens vurderinger

Denne gjennomgangen av konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser har vist at både Grunnloven og de internasjonale menneskerettskonvensjonene stiller relevante og strenge krav til all lovgivning som tillater visitasjon av enkeltpersoner.

Det dreier seg først og fremst om såkalte «negative forpliktelser», det vil si plikter til å unnlate å krenke menneskerettighetene. Gjennomgangen har vist at det ikke gjelder noen positiv forpliktelse etter Grunnloven eller EMK artikkel 2 om retten til liv til å tillate visitasjonssoner, men at slike soner kan være et virkemiddel for å sikre denne rettigheten.

Mest sentral på dette feltet er *retten til respekt for privatlivet*, slik det er vernet i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Gjennomgangen av EMDs praksis har vist at det rettslige grunnlaget for visitasjon må gi forutberegnelighet for den enkelte og beskyttelse mot vilkårlige visitasjoner og maktmisbruk fra politiets side.

²⁷⁴ For mer om barns rett til å bli hørt i forbindelse med dette lovforslaget, se avslutningsvis i punkt 2.4.

²⁷⁵ Se blant annet General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment fra UN Committee on the Rights of the Child (CRC), avsnitt 69.

²⁷⁶ At dette gjelder ved vurderingen av nødvendighet og forholdsmessighet etter EMK artikkel 8 nr. 2 fremgår av EMDs dom 1. mars 2022 *I.V.T mot Romania* (saksnr. 35582/158) avsnitt 46–62.

Hvorvidt lovgivning om visitasjonssoner gir et tilstrekkelig vern, avhenger av en helhetlig vurdering av hvilke krav som gjelder både for autorisasjonsfasen og visitasjonsfasen. For autorisasjonsfasen er sentrale momenter hvilke geografiske og tidsmessige begrensninger som gjelder for sonene, om det stilles krav til nødvendighet og forholdsmessighet og om flere myndigheter deltar i beslutningsprosessen. I visitasjonsfasen er det av betydning hvilke begrensninger som gjelder for den enkelte polititjenestepersons skjønnsmessige vurdering av om visitasjon skal skje, herunder eksistensen av eventuelle mistanke-, nødvendighets- og proporsjonalitetskrav i denne sammenhengen, muligheten for rettslig overprøving av beslutningene og eventuell uavhengig kontroll med dem.

Videre krever konvensjonen at alle inngrep i retten til privatliv må være proporsjonale i forhold til formålet. Behovet for og effektiviteten av visitasjonssoner må veie tyngre enn de integritetskrenkelser visitasjoner medfører. Som ledd i denne vurderingen har nasjonale myndigheter en viss skjønnsmargin, men EMD vurderer likevel tiltakenes nødvendighet og effektivitet og om det finnes mekanismer som sikrer at tiltakene ikke går lenger enn nødvendig.

Retten til respekt for privatlivet, og EMDs praksis knyttet til denne rettigheten, har hatt direkte betydning for utformingen av lovforslaget om visitasjonssoner. Etter min mening er forslaget i tråd med de krav som stilles. Særlig viktig er kravet om at innføringen av en sone må være «nødvendig», og om at det må være «grunn til å undersøke» om den enkelte oppbevarer våpen før visitasjon kan skje. Også kravene om at sonen må gjelde et nærmere angitt område og tidsrom, som ikke må være større eller lengre enn nødvendig, og at varigheten ikke kan være lenger enn to uker, er viktige for at inngrepet skal anses lovlig og forholdsmessig, se punkt 11.2. Det samme gjelder kravet om at beslutning om etablering av visitasjonssoner må treffes av politimesteren, vise politimesteren eller hans eller hennes faste stedfortreder, og kravet til notoritet for den enkelte visitasjon, se punkt 11.5 og 11.8.

Gjennomgangen har også vist at visitasjoner som i praksis hindrer mennesker i å delta for eksempel på politiske arrangementer eller i demonstrasjoner kan utgjøre inngrep i *ytrings- og forsamlingsfriheten* etter EMK artikkel 10 og 11. I slike tilfeller vil vurderingen av om etableringen av en visitasjonssone er nødvendig og forholdsmessig måtte bli strengere enn ved vurderingene av visitasjonssoner som ikke aktualiserer disse rettighetene. Dette er forutsatt å følge av Grunnloven og menneskerettsloven, og ikke presisert i forslaget.

Vernet mot *diskriminering og usaklig forskjellsbehandling* i Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14 innebærer at alle, uavhengig av blant annet antatt nasjonal opprinnelse eller hudfarge, må få nyte den samme retten til privatliv, ytrings- og forsamlingsfrihet ved politiets bruk av maktmidler, og at ingen kan visiteres bare på grunnlag av slike kjennetegn, med mindre det er saklig, nødvendig og forholdsmessig. Også FNs rasediskrimineringskonvensjon og uttalelser fra FNs rasediskrimineringskomité kaster lys over Norges forpliktelser på dette feltet. Forpliktelsene er gjennomført i norsk rett

gjennom likestillings- og diskrimineringsloven, som blant annet oppstiller forbud mot direkte og indirekte forskjellsbehandling, med mindre forskjellsbehandlingen er saklig, nødvendig og forholdsmessig. Denne lovgivningen er sentral for å unngå at reglene om visitasjonssoner praktiseres på ulovlig og skadelig måte, se punkt 10.2 for mer om dette.

Barns rettigheter og *hensynet til barnets beste* slik det er vernet i Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon tilsier at det skal mer til å for å legitimere inngrep i barns privatliv enn voksne. Hensynet til barnets beste må derfor alltid vurderes når en visitasjonssone skal etableres, og det bør utvises stor forsiktighet ved etableringen av soner som vil ramme mange eller særskilt sårbare barn. Vurderingen av om en konkret visitasjon er nødvendig og forholdsmessig må også være strengere når visitasjon av barn vurderes enn når inngrepet skal foretas overfor voksne.

Jeg legger til grunn at lovforslaget om visitasjonssoner, samlet sett er i tråd med Norges konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser. Disse forpliktelsene stiller imidlertid også *krav til praktiseringen av reglene*. Særlig viktig er det at reglene brukes med forsiktighet, og at det ikke etableres visitasjonssoner utover det som er nødvendig og forholdsmessig. Videre er det viktig at det etableres systemer og kultur for å begrense antallet visitasjoner innenfor sonen, og sørge for at også disse er nødvendige og forholdsmessige. Systemene må også beskytte mot både direkte og indirekte forskjellsbehandling og diskriminering. Det må sørges for notoritet om den enkelte visitasjon, statistikk over og evaluering av bruken av visitasjonssoner som sier noe om effektiviteten og bruken av reglene.

9. Mulig nytteverdi av visitasjonssoner

9.1. Innledning

Norsk politi har en omfattende og viktig samfunnsoppgave: gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.²⁷⁷ Politiets adgang til å visitere enkeltpersoner etter politiloven er ett av mange lovfestede virkemidler politiet har tilgang til i sin forebyggende og håndhevende virksomhet.

Det bør være stor grad av samsvar mellom målet med politiets virksomhet, de konkrete oppgavene politiet er tillagt og de fullmaktene eller virkemidlene de har for å ivareta disse oppgavene. Samtidig må politiets virkemiddelapparat utvikles innenfor rammene av de konstitusjonelle og menneskerettslige rammene som ble skissert i forrige punkt og i tråd med de sentrale verdiene vår demokratiske rettsstat. Inngripende virkemidler må derfor ha hjemmel i lov og være tydelig angitt. De må ikke gå lenger enn det som er nødvendig og forholdsmessig og være rammet inn av gode kontrollmekanismer.

²⁷⁷ Se politiloven § 2.

Ettersom det følger av mandatet at denne utredningen *skal* inneholde forslag til rettslig regulering av visitasjonssoner for våpenkontroll, har jeg ikke vurdert *om* regler om visitasjonssoner for våpenkontroll skal innføres, og jeg har heller ikke utredet eller tatt stilling til behovet for slike regler på generelt grunnlag.

Jeg har likevel innhentet informasjon om hvilken nytteverdi regler om visitasjonssoner vil kunne ha, ettersom det er av betydning for *hvordan* reglene om visitasjonssoner bør utformes. I tråd med mandatet, har jeg også forespurt politiet om de ser et behov for å kunne bruke visitasjon i flere situasjoner enn det loven åpner for i dag.

I dette punktet beskrives det som underveis i utredningen har kommet frem om *den potensielle nytteverdien* av en adgang til etablering av visitasjonssoner. Med nytteverdi siktes det til bidrag til politiets oppgaveløsning, slik det er beskrevet ovenfor.

Som nevnt, har politiet allerede adgang til å gjennomføre visitasjon i bestemte områder i en tidsavgrenset periode for å avdekke våpen etter politiloven § 7 a. Bruken og nytteverdien av denne bestemmelsen beskrives i punkt 3.3.4. Der fremgår det at det jevnlig besluttes visitasjon for våpenkontroll, særlig i områder der det erfaringsmessig skjer voldshendelser (sentrumsområder, uteliv ol.) og der det er pågående konflikter eller hyppige voldshendelser i eller mellom kriminelle miljøer i bestemte geografiske områder. Det finnes ikke statistikk som viser hvor ofte slike beslutninger tas, eller hvor mange våpen som avdekkes på denne måten, men ifølge politiet gjøres det jevnlig funn, og politiet opplever adgangen som nyttig.

Redegjørelsen for den potensielle nytteverdien ved en utvidet adgang til visitasjon tar utgangspunkt i de kriminalitetsutfordringene som er beskrevet i Justiskomiteens merknader til vedtaket om innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll som danner grunnlag for denne utredningen. Der uttrykte en samlet komite bekymring for utviklingen av organisert kriminalitet i Norge. Komiteen viste til at ungdomskriminalitet og organisert kriminalitet ofte henger sammen, og at den registrerte økningen i alvorlig kriminalitet blant barn og unge, spesielt i gruppen under 15 år og innenfor mer alvorlige lovbruddstyper som ran, grov kroppskrenkelse, kroppsskade og ulovlig bevæpning på offentlig sted, er bekymringsfull. Komiteen understreket at selv om det er en liten gruppe som begår gjentatt og alvorlig kriminalitet, er dette en tendens som må snus.²⁷⁸

Det flertallet i Justiskomiteen som stemte for vedtaket om innføring av visitasjonssoner for våpenkontroll fremhevet at tiltaket ville være et nyttig forebyggende virkemiddel i politiets arbeid mot gjengrelatert kriminalitet, ulovlig våpenbesittelse og grove voldshendelser.

Det er altså trusselen fra disse typene kriminalitet som danner utgangspunktet utredningens oppdrag. Også politiet har knyttet sine innspill om behovet for

²⁷⁸ Innst. 133 S (2024–2025) s. 3.

lovendringer først og fremst til disse kriminalitetsformene. Det tas derfor utgangspunkt i disse i beskrivelsen av trekk ved dagens kriminalitetsbilde i punkt 9.2.1 og 9.2.2.

Representanter for PST har i møte med utreder gitt uttrykk for at visitasjonssoner kan utgjøre et nyttig virkemiddel for tjenesten ved trusler om politisk motivert vold og vold mot myndighetspersoner. Dette er omtalt i punkt 9.2.3.

Det har ikke vært rom for å foreta en omfattende kartlegging av kriminalitetsbildet innenfor rammene av denne utredningen. Det redegjøres derfor i hovedsak for kriminalitetsbildet nasjonalt, samt kriminalitetsutfordringene i Oslo og Agder politidistrikt som illustrasjoner på utfordringer som norsk politi står overfor. Beskrivelsen tar utgangspunkt i politiets egne trusselvurderinger, på nasjonalt og lokalt nivå, supplert med enkelte andre kilder.

9.2. Trekk ved kriminalitetsbildet

9.2.1. Organisert kriminalitet og kriminelle nettverk

Av Politiets trusselvurdering 2025 fremgår det at vold og trusler om vold er et utbredt virkemiddel innen organisert kriminalitet i Norge, både internt i kriminelle grupperinger og eksternt mot andre kriminelle.²⁷⁹ Det kriminelle landskapet er fragmentert og komplekst, og politiet ser en økende profesjonalisering og samarbeid mellom ulike nettverk og frittstående aktører.²⁸⁰

Oslo politidistrikts lokale trusselvurdering for 2025 bekrefter dette, og beskriver hvordan de kriminelle nettverkene virksomhet resulterer i *voldshendelser i det offentlige rom*:

Til tross for fragmentering og økt kompleksitet er det enkelte strukturer som har operert i Oslo politidistrikt gjennom flere år. De har over tid konkurrert med hverandre på ulikt vis. Dette resulterer ofte i konflikter. Konflikter med ulik intensitet, varighet og konsekvenser oppstår stadig i distriktet og inkluderer ofte bruk av vold, med og uten bruk av våpen. Voldshendelser kan være godt planlagte handlinger der en av partene har kartlagt motparten og forberedt handlingen, eller de kan oppstå spontant. Eksempelvis ved tilfeldige påtreff i det offentlige rom. Videre fremstår det som at eldre erfarne kriminelle aktører i større grad unngår åpne konflikter, da dette tiltrekker politiets oppmerksomhet. Ulike aspekter ved narkotikavirksomhet fremstår å være en sentral driver for flere av konfliktene, men de kan også ha sitt utspring i ønske om makt eller territorial kontroll. Det er gjennom disse konfliktene og voldshendelsene at de kriminelle nettverkene gjør seg synlige i bybildet i distriktet.²⁸¹

²⁷⁹ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 32 (sist lest 14. januar 2026).

²⁸⁰ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 32.

²⁸¹ Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 16.

Per medio september 2025 ble det registrert elleve skyteepisoder i Oslo politidistrikt. Hendelsene har i hovedsak funnet sted i det offentlige rom, og flertallet av de involverte – både fornærmede og gjerningspersoner – er tilknyttet kriminelle miljøer eller nettverk. Majoriteten av hendelsene har skjedd i forbindelse med konflikter innad eller mellom slike miljøer eller nettverk.²⁸²

Oslo politidistrikt har i møte beskrevet hvordan voldelige konflikter mellom ulike kriminelle nettverk og aktører kan pågå i lang tid. Det er flere eksempler på hvordan én voldshendelse utløser en annen, og at det kan oppstå lengre kjeder av slike «hevnhandlinger». Politidistriktet opplever at aktører i slike konflikter oppbevarer våpen i depoter i egne nærområder og bevæpner seg når de forlater disse områdene.

Også Agder politidistrikt har sett en økning i voldsbruk det siste året.²⁸³ Økningen er i hovedsak knyttet til kriminelle nettverk og ungdomskriminalitet. Agder politidistrikt har også i møte beskrevet en økning i grove trusler og voldsbruk i de kriminelle nettverkene det siste året. Dette gjelder blant annet trusler med skytevåpen og ulike stikk- og slagvåpen, grov vold og frihetsberøvelse. Distriktet har dessuten opplevd en økning av tilfeller der kriminelle aktører fra andre politidistrikt og fra utlandet kommer til Agder for å begå alvorlig voldskriminalitet. Politiet er kjent med at kriminelle nettverk i Agder raner hverandre, både i og utenfor distriktet, noe som er med på å opprettholde og eskalere konfliktnivået. Distriktet har uttrykt bekymring for at kriminelle nettverk har økt tilgang til skytevåpen. I oktober 2024 aksjonerte politiet mot et organisert kriminelt nettverk i Agder. Det ble beslaglagt større mengder narkotika, kontanter og 15 skytevåpen. Det har også vært en økning i antall anmeldte forhold knyttet til ulovlig befatning med skytevåpen de siste årene.²⁸⁴

Ett trekk som er blitt stadig mer fremtredende i de kriminelle miljøene, og som har gitt seg utslag i det offentlige rom, er bruken av *vold som handelsvare*. Begrepet "vold som handelsvare" beskriver et fenomen der kriminelle aktører og nettverk etterspør og tilbyr vold og trusler som en tjeneste mot betaling.²⁸⁵ Voldsoppdragene formidles gjerne på krypterte digitale plattformer, noe som gjør at de kriminelle kan distansere seg fysisk både fra hverandre og den kriminelle handlingen.²⁸⁶ Et eksempel på dette er hendelsen i september 2025 der to granater ble kastet mot et lokale i Pilestredet i Oslo sentrum. Politiets etterforskning avdekket at dette dreide seg om et voldsoppdrag som var satt ut av kriminelle nettverk i sosiale medier, og at det hadde tilknytning til en konflikt mellom kriminelle miljøer i Oslo politidistrikt.²⁸⁷

Oslo politidistrikt har også påpekt at utbredelsen av vold som handelsvare innebærer at aktører som i utgangspunktet ikke innehar voldskapabilitet eller kapasitet nå kan kjøpe

²⁸² Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 28–29.

²⁸³ Agder politidistrikt, [Trusselvurdering 2025](#) (sist lest 14. januar 2025), s. 9 og 14.

²⁸⁴ Agder politidistrikt, [Trusselvurdering 2025](#), s. 9.

²⁸⁵ Kripes, *Vold som handelsvare*, s. 2.

²⁸⁶ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 32.

²⁸⁷ Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 18.

seg dette. Med det øker risikoen for bruk av vold som konfliktløsningsmekanismer i kriminelle miljøer og derigjennom trusselen fra kriminelle nettverk i distriktet.²⁸⁸

9.2.2. Ungdomskriminalitet

Ifølge politiet er det i dag en nær sammenheng mellom organisert kriminalitet og kriminelle nettverk på den ene siden og ungdomskriminalitet på den andre.

Kriminelle nettverk rekrutterer i økende grad barn og unge til å utføre kriminalitet, blant annet voldsoppdrag.²⁸⁹ De siste årene har politiet registrert en økning i antall hendelser hvor barn og unge rekrutteres til voldsoppdrag gjennom digitale plattformer.²⁹⁰ De som rekrutteres er ofte unge personer, mange uten tidligere alvorlig straffehistorikk. Den unge utøveren har ofte ingen tilknytning til det kriminelle nettverket og kjenner ikke nødvendigvis hverken offeret eller området hvor voldsoppdraget skal finne sted.²⁹¹

Ifølge politiet har det også på mer generelt grunnlag vært en økning i voldslovbrudd blant barn og unge under 18 år de siste årene.²⁹² Et klart flertall av gjerningspersonene er gutter,²⁹³ og de fleste anmeldelser gjelder kroppskrenkelser og trusler. Økt anmeldelsestilbøyelighet eller endringer i fortolkningen av hva som kan anses som voldslovbrudd, bidrar trolig til flere anmeldelser. Samtidig rapporteres det også om en taushetskultur blant ungdom der mange er redde for å anmelde lovbrudd eller vitne av frykt for represalier. Dette kan vanskeliggjøre etterforskningen av voldslovbrudd, og det bidrar til mørketall i kriminalitetsstatistikken.²⁹⁴

På landsbasis, ser politiet tegn til endring i drapsforsøk begått av unge gjerningspersoner. Voldsutøvelsen fremstår i større grad planlagt, flere personer er til stede under hendelsen og blant disse bærer flere våpen, som oftest kniv.²⁹⁵

Utviklingen i antall registrerte voldelige lovbrudd med tilknytning til barn og unge understøtter imidlertid ikke hypoteser om en bredere negativ voldstrend blant unge.²⁹⁶ Anmeldelser av vold, også alvorlig fysisk vold og ran med mistenkt person under 18 år, er i Oslo politidistrikt så langt i 2025 færre enn på samme tidspunkt i 2024. I politidistriktets lokale trusselvurdering for 2025 står det:

Av de barna som er registrert med kriminalitet i distriktet, registreres de fleste kun én gang i løpet av et kalenderår. Samtidig er det et lite antall barn og unge

²⁸⁸ Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 18.

²⁸⁹ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 32. Dette har blant annet resultert i et forslag om en ny straffebestemmelse om involvering av mindreårige i kriminalitet, se [Høring – ny straffebestemmelse om involvering av mindreårige i kriminalitet - regjeringen.no](#) (sist sjekket 14. januar 2026).

²⁹⁰ Kripes, *Vold som handelsvare*, s. 2.

²⁹¹ Kripes, *Vold som handelsvare*, s. 4.

²⁹² [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 21.

²⁹³ Se også Oslo politidistrikt og Oslo kommune, *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo* (2024), s. 30.

²⁹⁴ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 21.

²⁹⁵ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 21.

²⁹⁶ Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 8.

som registreres gjentatte ganger. I 2025 var det kun to prosent som var registrert med ti eller flere anmeldelser, noe som var tilnærmet likt i 2023.

I en undersøkelse fra 2023 av barn og unge registrert med 10 eller flere anmeldelser i distriktet, viste funnene at disse i stor grad var unge gutter. Det ble avdekket tilstedeværelse av flere sårbarhetsfaktorer, herunder omsorgssvikt, andre betydelige utfordringer knyttet til oppvekstsvilkår og vold i nære relasjoner. Dette sammen med fravær av beskyttelsesfaktorer, som blant annet relasjoner til trygge voksenpersoner. Erfaringer fra 2024 og 2025 viser at sårbarhetsfaktorer fortsatt er tilstede hos barn og unge som begår kriminalitet.²⁹⁷

Siden 2020 er det rapportert om en økning i ungdomskriminaliteten også i Agder politidistrikt, inkludert i alvorlige forhold som vold, ran og trusler. Disse kriminalitetstypene sett under ett har vist en positiv utvikling gjennom 2024, samtidig som antall ran isolert sett har gått i negativ retning i 2024. Det dreier seg i hovedsak om ungdom som raner ungdom, og beløpene er som regel små, fra 50-300 kroner. Ranene skjer i det offentlige rom, både i og utenfor bysentra. I nesten halvparten av de anmeldte forholdene har det blitt benyttet ulike stikkvåpen til å true de fornærmede.²⁹⁸

9.2.3. Politisk motivert vold og trusler mot myndighetspersoner

Ekstrem islamisme og høyreekstremisme utgjør de største terrortruslene mot Norge, og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) vurderer det som mulig – det vil si like sannsynlig som usannsynlig – at både ekstreme islamister og høyreekstremister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge i 2025.²⁹⁹

En eventuell *ekstrem islamistisk* terrorhandling i Norge vil, ifølge PST, mest sannsynlig utføres av én eller få gjerningspersoner som er inspirert av ideologien til IS eller al-Qaida. Gjerningspersonene vil ofte være i kontakt med andre ekstremister i forkant av terrorhandlingen, enten digitalt eller fysisk. I slike tilfeller forventes det at angripere vil benytte enkle og lett tilgjengelige angrepsmidler som hugg- og stikkvåpen, brannstiftelse eller kjøretøy, men det kan også dreie seg om improviserte eksplosive innretninger og skytevåpen.³⁰⁰ Mål for islamistiske terrorangrep forventes å være tilfeldige sivile, politi- og forsvarspersonell samt institusjoner eller personer som oppfattes å fornærme religionen islam. I tillegg har samlingssteder for LHBT+-personer og religiøse samlingssteder de siste årene blitt mer aktuelle som mål. Etter PSTs vurdering er fokuset på jødiske og israelske mål i islamistisk propaganda blitt markant forsterket i løpet av 2024, og disse er nå etablert som prioriterte målvalg.³⁰¹

Den *høyreekstremistiske* terrortrusselen i Norge kommer primært fra høyreekstremister som deltar i transnasjonale voldsopppfordrende digitale nettverk. PSTs erfaring er at

²⁹⁷ Oslo politidistrikt, *Lokal trusselvurdering 2025*, s. 8.

²⁹⁸ Agder politidistrikt, *Trusselvurdering 2025*, s. 14.

²⁹⁹ PST, [Nasjonal trusselvurdering 2025](#) (sist lest 14. januar 2026).

³⁰⁰ PST, [Nasjonal trusselvurdering 2025](#), s. 35.

³⁰¹ PST, [Nasjonal trusselvurdering 2025](#), s. 35.

enkelpersoner i disse nettverkene kan utvikle evne og vilje til å begå terrorhandlinger. Et høyreekstremt terrorangrep i Norge vil, ifølge PST, mest sannsynlig utføres av én gjerningsperson, og gjerningspersonen vil ofte være del av et høyreekstremt nettverk. Det vil være et masseskadeangrep eller et målrettet drap. Angrepet vil rettes mot personer, grupper eller institusjoner som inngår i det høyreekstreame fiendebildet, slik som personer med ikke-vestlig utseende, muslimer, jøder, ikke-vestlige innvandrere, politikere og representanter for norske myndigheter, LHBT+, tradisjonelle medier og venstreekstremister. Valg av mål for et eventuelt terrorangrep vil kunne påvirkes av hvor tilgjengelig målet er, graden av symbolverdi og i hvilken grad et mål er omfattet av sikringstiltak. Angrepsmål med få eller ingen sikringstiltak og høy tetthet av personer de anser som fiender, vil gjerne foretrekkes av høyreekstremister. Skytevåpen og enkle improviserte eksplosive innretninger (IED-er) vil ofte foretrekkes av høyreekstremistiske gjerningspersoner, men også blant annet kniv, hugg- og stikkvåpen, kjøretøy og brannstiftende midler kan være aktuelle.³⁰²

Innen hele kontraterrorfeltet i Norge ser PST at stadig flere barn og unge radikaliseres, særlig gjennom bruk av digitale plattformer. Om trusselen fra mindreårige skriver tjenesten:

I Vesten ble det i fjor utført og avverget langt flere ekstreme islamistiske terrorangrep der mindreårige gjerningspersoner var involvert enn tidligere. Også innen høyreekstremisme blir gjerningspersonene yngre, men det er i hovedsak personer over 18 år som gjennomfører og planlegger høyreekstreame terrorangrep i Vesten. For mindreårige generelt ser vi et vedvarende fokus på skoler som mål. For disse er skoler et kjent og lett tilgjengelig mål, der det oppholder seg personer som inngår i deres fiendebilde.³⁰³

PST vurderer det som lite sannsynlig – det vil si at det er liten grunn til å forvente – at noen vil forsøke å gjennomføre alvorlige voldelige handlinger mot myndighetspersoner i Norge i 2025. Tjenesten har likevel over tid erfart en økning i omfanget av trusler mot norske myndighetspersoner. Antall personer som kommer med trusler har også økt. Selv om de færreste som fremsetter trusler har en reell voldsintensjon, understreker PST at det må tas høyde for at enkeltpersoner vil forsøke å gjøre alvor av truslene.³⁰⁴

9.3. Innspill fra politiet

9.3.1. Innspill til Politidirektoratet (høsten 2024)

Forut for denne utredningen, høsten 2024, stilte Justis- og beredskapsdepartementet spørsmål til Politidirektoratet om hvorvidt kriminalitetsbildet tilsa behov for endringer i politiloven § 7 a, om kriminalitetsbildet i Norge eller deler av Norge var av en slik art at politiet mente det ville være hensiktsmessig å innføre liknende ordninger for

³⁰² PST, [Nasjonal trusselvurdering 2025](#), s. 41.

³⁰³ PST, [Nasjonal trusselvurdering 2025](#), s. 30.

³⁰⁴ PST, [Nasjonal trusselvurdering 2025](#), s. 44.

visitasjonssoner som er etablert i Danmark og Sverige, eventuelt hva slags endringer som ville være hensiktsmessige og hvilke vilkår som bør gjelde for visitasjon.

Politidirektoratet forela departementets henvendelse for flere politidistrikt, som kom med sine innspill. Disse er redegjort for nedenfor. Basert på disse innspillene, konkluderte direktoratet med at det ikke var behov for umiddelbar endring av reglene for våpenvisitasjon, men at det var påvist tendenser til en utvikling – som hvis den fortsatte – kunne underbygge et slikt behov i fremtiden. Etter direktoratets syn ga kriminalitetsutviklingen i distriktene ikke grunn til å innføre liknende ordninger for visitasjonssoner som er etablert i Danmark og Sverige, men dersom en skulle velge å gi utvidede hjemler innenfor dette tema, mente direktoratet at en modell som ligner på den svenske ville være å foretrekke.

Oslo politidistrikt fremhevet i sitt innspill til direktoratet at trekk ved kriminalitetsbildet gir grunn til å vurdere om politiet har behov for nye rettslige virkemidler, men at økte fullmakter til å foreta kontroller [visitasjon] ikke nødvendigvis ville være riktig virkemiddel. Det ble vist til at det var ulike oppfatninger i distriktet om hvorvidt kontroller som ikke er mistankebaserte er et egnet virkemiddel til å forebygge bæring av våpen og voldslovbrudd, og at det finnes lite forskning som er egnet til å kaste lys over dette. Om de mulige negative effektene av økt kontroll skrev distriktet:

Det er imidlertid godt kjent at kontroller, og særlig ikke mistankebaserte kontroller som treffer minoritetsmiljøer, bidrar til å undergrave tillitten til politiet og kan skape unødvendig støy rundt politiets forebyggende arbeid, noe som i seg selv er uheldig. Her må det imidlertid nyanseres. Kontroller i Oslo sentrum på steder og tidspunkter hvor det erfaringsmessig er en risiko for vold blir mer positivt mottatt enn kontroller i ytre bydeler og boligområder hvor kontrollene i større grad rammer personer som ikke har oppsøkt slike risikoområder. I forbindelse med pilotordningen med kvittering for politiets kontroller ble det svært tydelig for OPD at risikoen for overkontroll og kontrollslitasje er noe politiet bør ta på det største alvor.

Oslo politidistrikt så derfor ikke behov for nye og videre inngrepshjemler med mindre det kan dokumenteres at dette er et effektivt virkemiddel for å forebygge våpenlovbrudd og voldslovbrudd.

Distriktet pekte imidlertid på enkelte justeringer som med fordel kunne gjøres i nåværende politilov § 7 a. Distriktet viste til den usikkerheten som er knyttet til forståelsen av den nåværende bestemmelsen,³⁰⁵ og anbefalte at det presiseres i lovteksten at det ikke er et krav om konkret mistanke mot den enkelte som visiteres, gitt at grunnvilkårene for å beslutte en våpenvisitasjon er oppfylt.

³⁰⁵ Se punkt 3.3.3.6 for mer.

Videre viste distriktet til at bestemmelsen bare i begrenset grad treffer behovet for våpenvisitasjoner ved konflikter i/mellom kriminelt belastede miljøer:

Slike konflikter kan ha tilknytning til «situasjoner» eller «steder», men ikke nødvendigvis. Bestemmelsen kunne derfor med fordel hatt et alternativ knyttet til risikoen i/mellom bestemte miljøer. Det samme vil kunne gjelde arrangementer med generell forhøyet, men ikke konkretisert, risiko, slik som fotballkamper og statsbesøk. Vi ser også behovet for et punkt knyttet til den generelle risikoen som finnes i tilknytning til sentrum, og særlig utelivsmiljøene. Våpenvisitasjoner i disse områdene bidrar etter vårt syn til økt trygghet hos publikum, og belastningen hos de kontrollerte oppleves moderat. Kravet i dagens bestemmelse om at det må dreie seg om "steder hvor slike straffbare handlinger erfaringsmessig finner sted", vil i en del tilfeller ikke være oppfylt.

Oslo politidistrikt viste også til at det i noen situasjoner kan være behov for våpenvisitasjon med lenger varighet og/eller større utstrekning enn det dagens bestemmelse åpner for. Distriktet advarte likevel mot en heving av grunnvilkåret for slik beslutning til noe som tilsvarer det svenske vilkåret «påtaglig risk», ettersom det ville gjøre bestemmelsen mindre effektiv når det gjelder å forebygge våpenlovbrudd og voldslovbrudd.

Øst politidistrikt ga i sitt svar til Politidirektoratet uttrykk for at det ikke forelå konkrete tilbakemeldinger eller erfaringer som tydet på at det nåværende rammeverket ikke gir tilstrekkelig handlingsrom for effektivt å følge opp visitasjon etter våpen, men at erfaringene med kriminalitetsutviklingen i Sverige og Danmark kunne tilsi en styrking av politiets hjemler også i Norge. Dersom slike hjemler skulle etableres, anbefalte distriktet følgende:

Dersom det vurderes som hensiktsmessig å utvide dagens hjemmel i Norge, kan det være aktuelt å innføre bestemmelse om midlertidige visitasjonssoner i definerte høyrisikoområder. Etablering av slike soner bør baseres på konkrete trusselvurderinger og godkjennes av politiets ledelse for å sikre at de er både nødvendige og proporsjonale.

Tiltaket bør kontinuerlig evalueres for å dokumentere dets effekt. Det bør utarbeides tydelige kriterier for når og hvordan visitasjonssoner skal benyttes, samtidig som det legges vekt på økt dialog med lokalsamfunnet. Dette er avgjørende for å bygge tillit og sikre at tiltakene blir oppfattet som legitime og rettferdige.

Polititjenestepersoner bør gis grundig opplæring i å gjennomføre visitasjoner på en måte som oppleves som respektfull og rettferdig. Dette vil bidra til å redusere risikoen for at tiltakene oppfattes som vilkårlige eller misbruk av makt.

Videre bør det klargjøres hva som defineres som "offentlig sted", slik at det tydelig fremgår om dette omfatter steder som kjøpesentre, utesteder og andre områder personer oppholder seg.

Sør-Øst politidistrikt ga uttrykk for at dagens lovverk er tilstrekkelig, men at det bør innføres en nasjonal mal for visitasjoner etter politiloven § 6, slik at den praktiseres likere både innad i distriktet og på nasjonalt nivå.

Vest politidistrikt mente det ikke var behov for endringer i dagens regler om visitasjon, basert på kriminalitetsbildet og tilbakemeldinger fra driftsenhetene i distriktet.

Distriktet pekte blant annet på en undersøkelse gjennomført av Hordaland statsadvokatembete, som viste at det ikke syntes å være økning i etablering av straffesaker med bruk av kniv i Vest politidistrikt, og at det heller ikke virket å være økning i beslag av kniver eller registrering av bæring av kniv på offentlig sted.

Agder politidistrikt var det eneste distriktet som klart anbefalte en utvidelse av adgangen til å beslutte visitasjon etter politiloven § 7 a. Distriktet pekte på «en utvikling der det å gå med av kniv i større grad er normalisert blant barn og unge enn tidligere», og at distriktet har en «betydelig barne- og ungdomskriminalitet». Distriktet ga uttrykk for at en utvidet mulighet i omfang og varighet til å beslutte visitasjon ville kunne forsterke deres mulighet til å forebygge voldshandlinger i bestemte områder. Videre pekte distriktet på at tiltaket må utføres slik at det ikke virker stigmatiserende i forhold til etnisitet, og at det bør være tydelig kommunisert og kunngjort for å gi forebyggende effekt.

9.3.2. Innspill til utredningen (høsten 2025)

Som ledd i utredningen, har jeg møtt representanter for Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Agder politidistrikt. Jeg har også hatt et eget digitalt møte med ansatte i Oslo politidistrikt, Enhet Øst, som har bred praktisk erfaring med bruken av visitasjon etter den nåværende politiloven § 7 a, samt med mangfoldskoordinator og ansvarlig for politioperativ fagutvikling i Oslo politidistrikt. Til sist har jeg hatt et digitalt møte med representanter for Politiets sikkerhetstjeneste.

Politidirektoratet ga uttrykk for at kriminalitetsbildet har utviklet seg i negativ retning det siste året, og at behovet for å kunne etablere visitasjonssoner har aktualisert seg. Direktoratet uttrykte bekymring for at svenske kriminelle tar med seg sine praksiser til Norge, og at vold som handelsvare og bruk av barn og unge i kriminalitet blir stadig mer utbredt.

Oslo politidistrikt ga uttrykk for at alminnelig visitasjon etter politiloven § 7 er tilstrekkelig i de aller fleste situasjoner, men at bestemmelsen i politiloven § 7 a er et nyttig supplement i enkelte tilfeller, og da særlig knyttet til utelivet i Oslo sentrum og i perioder med stor voldsbruk i enkelte bydeler. En lavere terskel for å visitere er særlig nyttig der man står overfor større grupper personer, for eksempel i etterkant av et masseslagsmål, og det vil være vanskelig å påvise visitasjonsgrunnlag etter politiloven §

7 for alle i gruppa. Også i situasjoner der etterretningsbildet er krevende å holde oversikt over, vil det være nyttig å operere med en lavere terskel for visitasjon. Det samme gjelder i situasjoner der kriminelle nettverk bruker barn og ungdom til å oppbevare eller frakte våpen på sine vegne.

Distriktet ga også uttrykk for at en adgang til å beslutte visitasjon i større områder og lengre tidsrom ville være nyttig, særlig i tilfeller hvor det er vanskelig å si hvor voldsbruk vil finne sted. Økningen i bruk av vold som handelsvare kan også tilsi at det gis adgang til å beslutte visitasjonssoner når politiet vet at det er satt ut et voldsoppdrag, men ikke hvem som har påtatt seg oppdraget eller hvor det skal gjennomføres.

Det ble pekt på at visitasjonssoner kan ha en forebyggende effekt, ved at det reduserer risikoen for at personer bærer med seg våpen, men heller oppbevarer det andre steder.

Agder politidistrikt ga uttrykk for at kriminalitetsutviklingen har vært negativ også i deres distrikt. Området har mye ungdomskriminalitet, og politiet ser i økende grad at vold brukes som handelsvare, og at kriminelle bruker barn som speidere. Det ble understreket at dette kriminalitetsbildet øker behovet for å også å kunne visitere personer som ikke er kjent for politiet fra tidligere.

Politiets sikkerhetstjeneste ga uttrykk for at en adgang til å etablere visitasjonssoner kan være et nyttig verktøy for å motvirke enkelte av truslene som faller innenfor tjenestens arbeidsområde. Det vil særlig være ved trusler om terror eller andre former for voldelige angrep mot arrangementer eller myndighetspersoner, men også ved trusler mot minoritetsmiljøer eller bygninger.

9.4. Utrederens vurderinger

9.4.1. Innledning

Det finnes i dag en rekke regler som gir politiet adgang til å visitere enkeltpersoner og kjøretøy. Utredningen tilsier at disse reglene, og særlig den alminnelige regelen om visitasjon i politiloven § 7, gir tilstrekkelig adgang til visitasjon for å forebygge kriminalitet i de aller fleste tilfeller.

Prosessen har likevel vist at politiets adgang til å beslutte visitasjon for våpenkontroll etter politiloven § 7 a brukes jevnlig, særlig i områder der det erfaringsmessig skjer voldshendelser (sentrumsområder, uteliv ol.), og der det er pågående konflikter eller hyppige voldshendelser i eller mellom kriminelle miljøer i bestemte geografiske områder. Det finnes ikke statistikk som viser hvor ofte slike beslutninger tas, eller hvor mange våpen som avdekkes på denne måten, men ifølge politiet gjøres det jevnlig funn, og politiet opplever adgangen som et nyttig verktøy.

Spørsmålet i det videre er hva nytteverdien vil være av en adgang til å beslutte visitasjonssoner utover det som følger av dagens bestemmelse i politiloven § 7 a.

9.4.2. Som tiltak for å hindre voldshandlinger

Den mest umiddelbare nytteverdien ved etablering av visitasjonssoner vil være dersom det avdekkes våpen. Tilgjengelighet av våpen i det offentlige rom innebærer et potensiale for at våpnene brukes til å skade andre, og visitasjon og etterfølgende beslag vil i utgangspunktet være egnet til å redusere dette skadepotensialet, og potensielt også hindre voldshandlinger.

Enkelte andre land har lovgivning som åpner for etablering av varianter av visitasjonssoner i store områder og over lang tid basert på svært generell risiko for vold. Den britiske ordningen som er beskrevet i EMDs dom *Gillian og Quinton mot Storbritannia* og den nederlandske ordningen som er beskrevet i *Colon mot Nederland* fremstår som eksempler på dette.³⁰⁶ Det er ikke trekk ved kriminalitetsutviklingen i Norge som tilsier at det er behov for så vidtgående fullmakter her. Den svenske ordningen som det er vist til i mandatet, er langt mer begrenset og målrettet enn de britiske og nederlandske ordningene. Heller ikke norsk politi har etterlyst regler som åpner for etablering av visitasjonssoner som respons på helt generell voldsrisiko.

Erfaringer fra andre land tilsier dessuten at visitasjoner som foretas helt uten at det på forhånd er etablert mistanke mot den som visiteres sjelden fører til relevante funn. I England og Wales førte 662 995 visitasjoner foretatt i medhold av terrorlovgivningen og uten krav om konkret mistanke i perioden 2012 til 2022 til arrest for straffbare forhold i mindre enn én prosent av tilfellene. Britisk visitasjonslovgivning rettet særlig mot våpen leder til arrest i fire prosent av tilfellene der den brukes, og til funn av våpen i én prosent av tilfellene. Nederlandske myndigheter har imidlertid dokumentert at bruk av våpen gikk ned i områder der det var etablert visitasjonssoner, samtidig som våpenbruken gikk opp i andre områder.³⁰⁷

Dette tilsier at en adgang til å etablere visitasjonssoner først og fremst vil være relevant for å motvirke mer konkret risiko, og at visitasjoner bør være så velbegrunnede og målrettede som mulig.

Enkelte trekk ved kriminalitetsbildet bekrefter at det i mer konkrete situasjoner kan være nyttig med en bestemmelse som tillater visitasjon med et lavere beviskrav enn den tradisjonelle visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7. Felles for disse situasjonene er at det allerede eksisterer og er påvist en relativt konkret risiko for vold, men det er usikkert nøyaktig hvor voldshendelsen vil finne sted og hvem som vil utøve den.

Ett eksempel er *situasjoner der mange mennesker samles* og politiet av erfaring vet at det er stor sannsynlighet for vold, for eksempel knyttet til utelivet i helgene eller i forbindelse med bestemte arrangementer eller hendelser. Ifølge Politiets trusselvurdering 2025 utøves vold stadig oftere i situasjoner der flere er til stede, og der

³⁰⁶ Se punkt 8.3.3.2 og 8.3.3.3 for mer om disse avgjørelsene.

³⁰⁷ Lennon et al., *Stop in the Name of the Law: The Legal Regulation of Police Stops in Europe* (2024), s. 25–26.

flere bærer våpen, som oftest kniv.³⁰⁸ Der politiet står overfor store grupper mennesker, kan det være krevende å påvise et visitasjonsgrunnlag for hver enkelt etter politiloven § 7 og nyttig å kunne operere med en lavere terskel. Visitasjon vil da kunne lede til beslag av våpen, som igjen vil kunne forebygge både spontane og planlagte voldshendelser. Der det er usikkerhet knyttet til hvor eller når disse handlingene vil finne sted, vil det være nyttig å kunne etablere visitasjonssoner over større områder og lengre tid enn i dag.

Et annet eksempel er situasjoner der politiet har *etterretningsinformasjon om at en straffbar handling kan være under planlegging*, men ikke konkret informasjon om hvem som vil utføre den eller nøyaktig hvor den vil bli utført. Det kan dreie seg om mulige voldslovbrudd som springer ut av konflikter mellom kriminelle miljøer, men også om terrorangrep, sabotasje eller andre typer voldelige angrep. Slike lovbrudd kan være rettet mot bestemte nabolag, arrangementer eller bygninger, eller mot myndighetspersoner. De kan også være knyttet til langvarige konflikter, som kan gjøre det vanskelig å tidfeste når handlingene vil skje. Personene bak behøver ikke være personer som er kjent for politiet fra tidligere, for eksempel fordi de ikke tidligere har vært i kontakt med politiet, eller fordi de er tilreisende fra utlandet. Med et lavere beviskrav vil det lettere kunne besluttes visitasjon i slike tilfeller, for å identifisere den eller de som skal utføre slike handlinger. Der det er usikkerhet knyttet til hvor eller når disse handlingene vil finne sted, vil det være nyttig å kunne etablere visitasjonssoner over større områder og lengre tid enn i dag.

Et eksempel på en slik situasjon, er der kriminelle bruker barn og unge, eller andre som ikke er kjent for politiet fra tidligere, til å utføre voldsoppdrag. Som beskrevet i punkt 9.2.1 ovenfor, legges slike oppdrag gjerne ut på krypterte digitale plattformer, noe som gjør det krevende å finne ut hvem oppdragstaker er. Der voldsoppdrag settes ut til unge eller andre som er ukjent for politiet fra tidligere, vil visitasjon ikke kunne besluttes på grunnlag av informasjon politiet allerede besitter om vedkommende (for eksempel straffesakshistorikk, etterretningsinformasjon mv.), men måtte bygge på opplysninger som fanges opp i den konkrete situasjonen. Med et lavere beviskrav, vil det da lettere kunne besluttes visitasjon. Når voldsoppdrag settes ut, vil det sjelden gis informasjon om nøyaktig hvor og når oppdraget skal utføres. Mulighet til å beslutte visitasjonssone i et større område og over lengre tid vil dermed kunne øke sjansen for å fange opp oppdragstakeren.

Dette er situasjoner som i stor grad dekkes av dagens bestemmelse i politiloven § 7 a første ledd alternativ a og b om henholdsvis erfaringsbaserte og etterretningsbaserte visitasjoner, men som kan tilsi at det åpnes for etablering av visitasjonssoner over større områder og i lengre tid.

En forutsetning for at lovgivning om visitasjonssoner skal kunne brukes for å hindre konkrete voldshandlinger, er at risikoen for vold kan knyttes til et bestemt geografisk område og et bestemt tidsrom, som kan være stort eller lite, kort eller langt. Oslo

³⁰⁸ [Politiets trusselvurdering 2025](#), s. 21.

politidistrikt har etterspurt en bestemmelse som tar høyde for at konflikter mellom kriminelle miljøer ikke nødvendigvis har tilknytning til bestemte «situasjoner» eller «steder», men til «risikoen i/mellom bestemte miljøer». Man kunne kanskje sett for seg en lovbestemmelse som åpner for mer vidtgående visitasjonsadgang av personer som har tilknytning til kriminelle grupper eller nettverk helt generelt, det vil si i alle situasjoner og til enhver tid. Det er imidlertid ikke et tiltak som er naturlig å betegne som rettslig regulering av «visitasjonssoner», og derfor noe som anses å ligge utenfor mandatet til denne utredningen.

Derimot vil vanskelighetene med å lokalisere og tidfeste den aktuelle risikoen for voldshandlinger langt på vei kunne ivaretas gjennom en adgang til å beslutte visitasjonssoner som er større og varer lengre enn i dag. Avhengig av hva som anses nødvendig og forholdsmessig, vil en visitasjonssone kunne dekke alle områder der det er en risiko for at bestemte voldshandlinger skjer, enten det dreier seg om en del av et bysentrum, en hel bydel eller i særlig alvorlige tilfeller, en hel by.

Nytteverdien av visitasjonssoner kan svekkes dersom etablering av én sone fører til at planlagte voldshandlinger flyttes til steder utenfor sonen. Dette er imidlertid en mulig konsekvens av svært mange av politiets forebyggende tiltak. Slike tiltak handler ofte om å vanskeliggjøre heller enn å hindre kriminalitet, noe som også vil være tilfellet der kriminelle ikke kan bære våpen på de områdene de vanligvis ville operert.

9.4.3. Som tiltak for å dempe voldsspiraler

Erfaringer fra Sverige og Danmark tilsier at etablering av visitasjonssoner kan være et verktøy for å dempe «voldsspiraler» i kriminelle miljø, det vil si hindre ytterligere voldsbruk i situasjoner der det har vært flere voldshendelser i eller mellom kriminelle miljøer og erfaring eller konkret informasjon tilsier at dette vil fortsette. Erfaringene tilsier også at visitasjonssoner kan bidra til å senke spenningsnivået i situasjoner der spent stemning mellom kriminelle miljø har bygget seg opp over tid. Disse virkningene oppnås først og fremst fordi etablering av visitasjonssoner gjør at de kriminelle avstår fra å begå nye straffbare handlinger og evt. også lar være å ta med seg våpen.

Ifølge svensk politi har etableringen av sikkerhetssoner hatt en slik forebyggende effekt i de fem tilfellene slike soner har vært etablert etter at det ble åpnet for dette i 2022. Rapportene fra de to sonene som har vært evaluert, bekrefter at det ikke skjedde alvorlige voldshandlinger i sonene, og at dette kan skyldes at innføringen av sikkerhetssonen har avskrekket kriminelle fra å gjennomføre slike handlinger, men presiserer at dette ikke kan sies sikkert.³⁰⁹ Sonene har derimot ikke bidratt til beslag av våpen i særlig grad. Dette kan tilsi at visitasjonssoner først og fremst har forebyggende effekt ved at personer lar være å ta med våpen inn i sonene.

Også dansk politi mener at visitasjonssonene de har etablert, har bidratt til å forhindre opptrapping av gjengkonflikter og spontane skyteepisoder. I Danmark gjøres det

³⁰⁹ Rapport Norrköping s. 46–43 og Rapport Södertälje s. 20–21.

regelmessig funn av våpen i sonene, særlig den første tiden etter at de er etablert, noe som kan tilsi at de bidrar til å redusere antall våpen i omløp. I tillegg mener dansk politi at sonene bidrar til at færre personer tar med seg våpen inn i sonene.

Både i Sverige og Danmark har etablering av visitasjonssoner gjennomgående vært kombinert med tilførsel av store politiressurser til sonen. Både dansk og svensk politi har også understreket at de har en høy terskel for å opprette visitasjonssoner, og at den forebyggende effekten trolig ville reduseres dersom tiltaket ble brukt hyppigere.

De svenske og danske erfaringene kan tilsi at etablering av visitasjonssoner med forsterket polisiær tilstedeværelse og lavere terskel for visitasjon, kan ha en voldsdempende effekt dersom de brukes med forsiktighet. Den voldsdempende effekten av visitasjonssoner vil gjelde både planlagt og spontan voldsbruk innenfor sonen, ettersom den innebærer at potensielle voldsutøvere ikke har våpen tilgjengelig.

9.4.4. Som tiltak for å øke trygghetsfølelsen

Erfaringer fra Sverige og Danmark tilsier at etablering av visitasjonssoner har økt trygghetsfølelsen til befolkningen i de aktuelle områdene.

I Sverige har etablering av visitasjonssonene vært kombinert med høy og synlig polisiær tilstedeværelse. Informasjon om sonene er blitt formidlet til lokalbefolkningen på ulike måter, for eksempel via media, skoler og i samarbeid med lokale myndigheter. I tillegg har man lagt vekt på at visitasjoner skal målrettes mot kriminelle miljøer, og i minst mulig grad ramme lokalbefolkningen.

Tilbakemeldingene fra lokalmiljøene har etter dette vært gjennomgående positive. I samtlige soner har man opplevd økt ro og trygghetsfølelse. Det har ikke vært rapportert opplevelser av stigmatisering av grupper eller områder. Ved å opprettholde dialogen med trossamfunn og frivillige organisasjoner også etter at sonen er avsluttet, har sonene fått mer langsiktige tillitsskapende effekter.

9.4.5. Behov for en mer presis bestemmelse

Det er mye som tyder på at både forståelsen av vilkårene i politiloven § 7 a og måten bestemmelsen brukes på varierer mellom ulike politidistrikt, slik det er beskrevet i punkt 3.3.4. Dette er i seg selv uheldig, ettersom det kan innebære at visitasjoner foretas uten grunnlag i loven og til ugrunnet forskjellsbehandling i ulike deler av landet, og tilsier at det bør utformes en mer presis bestemmelse.

Også politiet har oppfordret til presisering av hvilke vilkår som gjelder. Flere distrikter tok dette opp i sine innspill til Justis- og beredskapsdepartementet, slik disse er redegjort for i punkt 9.3.

Videre etterlyste Likestillings- og diskrimineringsombudet i sin rapport fra 2022 en mer ensartet tolkning av politiloven § 7 a, både knyttet til hvor stort område og hvilket tidsrom en beslutning om våpenvisitasjon kan gjelde og hvem som kan velges ut til visitasjon. Ombudet pekte på uenighetene om hvordan bestemmelsen skal forstås, og at

den praktiseres på ulike måter i ulike distrikter. Uklarhetene innebar, ifølge ombudet, en risiko for krenkelser av EMK artikkel 8 om retten til privatliv og en fare for etnisk diskriminering. Ombudet etterlyste saklige kriterier for hva som etablerer grunn til å undersøke om noen oppbevarer våpen.³¹⁰

I juridisk teori er det også tatt til orde for en avklaring av rekkevidden til politiloven § 7 a. Kjelby og Nilsen har argumentert for at en slik avklaring særlig bør tydeliggjøre hva «grunn til» å undersøke om noen oppbevarer våpen skal bygge på.³¹¹

Jeg er enig i at det er behov for en mer presis bestemmelse om visitasjon for våpenkontroll. Usikkerheten knyttet til forståelsen av dagens bestemmelse innebærer en klar risiko for at den praktiseres på måter som er i strid med våre konstitusjonelle og menneskerettslige forpliktelser, slik disse er beskrevet i kapittel 8. Disse forpliktelsene tilsier at behovet for presisering forsterkes dersom det gis en mer omfattende adgang til å beslutte visitasjon for våpenkontroll. Forslaget til ny lovbestemmelse om visitasjonssoner er ment å ivareta dette behovet.

10. Mulige skadevirkninger av visitasjonssoner

10.1. Risiko for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep

Visitasjon av både person og kjøretøy vil normalt gjøre inngrep i den enkeltes rett til privatliv.³¹² Særlig personvisitasjoner medfører markante privatlivsinngrep. Selv om visitasjon er et vanlig tiltak for politiets del, vil det for de aller fleste oppleves både inngripende og dramatisk å bli stoppet av politiet og kroppsvisitert i det offentlige rom. Det kan også være ydmykende overfor de man er sammen med eller forbipasserende.

Lovgivning som tillater visitasjon uten, eller ved svært lav sannsynlighet for, at den enkelte oppbevarer våpen, åpner for at svært mange personer som ikke oppbevarer våpen utsettes for slike privatlivsinngrep. Sagt på en annen måte, tillater slik lovgivning en svært stor feilmargin. Dersom loven for eksempel tillater visitasjon ved 10 prosent sannsynlighet for at noen oppbevarer våpen, aksepteres det at 90 prosent av visitasjonene viser seg å være grunnløse.

Videre overlater lovgivning som tillater visitasjon uten eller ved svært lav sannsynlighet for at noen oppbevarer våpen et stort skjønnsmessig spillerom til den enkelte politibetjent. Lovgivning som tillater politiet å visitere personer uten krav om konkret mistanke, øker faren for at den enkelte polititjenestepersons subjektive oppfatninger, fordommer eller andre kognitive skjevheter påvirker valget om å visitere. Dette øker

³¹⁰ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 49–52.

³¹¹ Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 138.

³¹² Se punkt 8.3.2 for mer om når visitasjon utgjør et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

risikoen for usaklig forskjellsbehandling og diskriminering, slik det kommer frem i neste punkt, men også for rent vilkårlige visitasjoner og maktmisbruk.

Manglende eller begrensede rettslige krav til visitasjonsbeslutningen vanskeliggjør også etterfølgende kontroll. Uten rettslige standarder å måle beslutningene opp mot, er det vanskelig for kontrollører å kritisere beslutningene, enten det dreier seg om overordnede, klageinstanser, ombud eller domstoler. Dette øker risikoen for at et eventuelt maktmisbruk forblir uoppdaget.

10.2. Risiko for diskriminering

10.2.1. Forbudet mot diskriminering

Lovgivning om visitasjonssoner innebærer en risiko for ulike former for diskriminering.³¹³ Diskriminering er forskjellsbehandling på grunn av blant annet kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene, dersom forskjellsbehandlingen ikke er saklig, nødvendig og forholdsmessig.³¹⁴

Diskriminering er forbudt etter likestillings- og diskrimineringsloven § 6, og kan også krenke Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser, slik disse er redegjort for i kapittel 8.

Risikoen for diskriminering i forbindelse med visitasjonssoner knytter seg særlig til etnisitet. Med etnisitet menes blant annet «nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk».³¹⁵ Etnisitet vises ofte i en persons utseende og vil enkelt kunne påvirke vurderingen av om noen skal visiteres. Fokuset i det videre vil derfor være på risikoen for etnisk diskriminering. Det understrekes imidlertid at også diskriminering som knytter seg til de andre diskrimineringsgrunnlagene som er nevnt ovenfor, er forbudt.

Høyesterett har lagt til grunn at dersom det ved en avgjørelse legges «avgjørende vekt» på et diskrimineringsgrunnlag, kan det være i strid med loven.³¹⁶ Hvis politiet ved beslutningen om å visitere en person legger avgjørende vekt på personens etnisitet, vil det i de aller fleste tilfelle utgjøre diskriminering.

Visitasjon begrunnet med etnisitet *kan* likevel i enkelte sammenhenger være lovlig.³¹⁷ Det vil være tilfellet dersom forskjellsbehandlingen har et «saklig formål», er «nødvendig for å oppnå formålet» og ikke er «uforholdsmessig inngripende overfor den eller de» som rammes.³¹⁸ Det kan for eksempel være der politiet leter etter en mistenkt person og

³¹³ Se EMDs dom i saken *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85. Se også Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettslig vurdering av lovverk og praksis* (2022).

³¹⁴ Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 jf. § 9 første ledd.

³¹⁵ Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 første ledd siste punktum.

³¹⁶ Se Rt-2014-402 avsnitt 55.

³¹⁷ Se også Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll: En kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettslig vurdering av lovverk og praksis* (2022), s. 16.

³¹⁸ Likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

etnisitet er eneste eller en av få opplysninger som inngår i signalementet på den de leter etter. I de aller fleste tilfeller må imidlertid politiet kunne vise til andre objektive omstendigheter enn etnisitet for lovlig å begrunne en visitasjon.

Begrepet diskriminering dekker både direkte og indirekte forskjellsbehandling som skjer uten at vilkårene om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt.³¹⁹ Et skille kan imidlertid også trekkes mellom faktisk eller rettslig diskriminering på den ene siden og opplevd diskriminering på den andre. Det er på det rene at visitasjoner kan oppleves diskriminerende av den som utsettes for dem, selv om visitasjonen har en legitim begrunnelse og ikke oppfyller de rettslige kravene for diskriminering. Også risikoen for økt opplevd diskriminering bør tas hensyn til ved utformingen av lovgivning om visitasjonssoner, fordi den kan skade minoritetsbefolkningens tillit til politiet.

I det videre redegjøres det først for noen sentrale empiriske undersøkelser av om og i hvilken grad det skjer etnisk diskriminering i forbindelse med politikontroller, og hvordan dette oppleves blant de som kontrolleres. Deretter redegjøres det for den risikoen for henholdsvis direkte, indirekte og opplevd diskriminering som følger av en eventuell adgang til å etablere visitasjonssoner.

10.2.2. Kunnskap om diskriminering ved politikontroller

Historisk sett har norsk politis kontrollvirksomhet rammet minoriteter og utsatte grupper i samfunnet uforholdsmessig hardt. En rekke forskere har påvist ulike praksiser der politiet har stoppet og sjekket «kjenninger av politiet» eller andre som ser «mistenkelige» ut, uten at det har vært noen andre objektive omstendigheter som har gitt grunn til kontroll.³²⁰

I en rapport fra 2021 presenterte EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA) data fra flere store undersøkelser som muliggjorde en sammenlikning av hvor ofte befolkningen generelt stoppes av politiet og hvor ofte ulike minoriteter stoppes. Rapporten viser at mens 14 prosent av befolkningen i EU-landene ble stoppet av politiet det siste året før undersøkelsen, ble 22 prosent av de som tilhørte en etnisk minoritet stoppet. Blant enkelte minoriteter var andelen langt høyere. For eksempel var 49 prosent av befolkningen med avstamning fra Afrika sør for Sahara blitt stoppet i løpet av det siste året.³²¹

Internasjonal forskning bekrefter at unge menn med minoritetsbakgrunn er overrepresentert blant de som stoppes av politiet i vestlige land.³²²

³¹⁹ Likestillings- og diskrimineringsloven §§ 7 og 8 jf. § 9 første ledd.

³²⁰ Se Renå, *Folkets politi?* (2025), s. 180–183 for videre referanser.

³²¹ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Your rights matter: Police stops, Fundamental Rights Survey* (2021) (sist lest 14. januar 2026).

³²² Se Solhjell et al., «We are Seen as a Threat»: *Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 348 og Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youths' descriptions of police relations* (2021), s. 386 for videre referanser.

Det finnes ikke offisiell statistikk eller store kvantitative undersøkelser som viser hvor mange som stoppes og visiteres av norsk politi, og hvilken etnisk bakgrunn de har.

Flere sivilsamfunnsorganisasjoner etterlyste i mange år en ordning der den som utsettes for personkontroll fra politiets side får en kvittering. Bakgrunnen var antakelser om at politiet driver etnisk profilering, og manglende dokumentasjon av politiets kontroller gjorde det vanskelig å etterprøve dette.³²³ Et pilotprosjekt med kvitteringsordning ble gjennomført i perioden fra 5. desember 2022 til 3. september 2023 i Oslo sentrum, ved at politiet ga alle som ble gjenstand for en personkontroll kvittering som bekreftelse på kontrollen. Piloten ble etterpå evaluert av Oslo Economics i samarbeid med NIBR på oppdrag fra Politidirektoratet.³²⁴ Ettersom politiet underveis i pilotprosjektet kom til at det ikke fantes rettslig grunnlag for å lagre opplysninger om de kontrollertes etnisitet, kunne man som ledd i evalueringen ikke si noe om hvorvidt politiet driver overkontroll av etniske minoriteter.³²⁵

Det finnes likevel enkelte systematiske undersøkelser av norske og nordiske forhold som kan tyde på at etniske minoriteter er overrepresentert blant de som stoppes også her. Noen av de mest sentrale empiriske undersøkelsene redegjøres for i det videre, sammen med funn knyttet til hvordan kontrollene oppleves blant etniske minoriteter.

En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og norsk politi fra 2007 viste at politiet anvendte etniske stereotypier i sitt arbeid, og at dette bidro til at politiets terskel for å stoppe personer med bestemte etnisiteter var for lav.³²⁶

Likestillings- og diskrimineringsombudet gjennomførte i 2022 en kvalitativ undersøkelse der 34 personer som hadde erfaringer med politikontroller ble intervjuet. Flertallet av disse mente at de var blitt stoppet på grunn av deres etniske bakgrunn eller hudfarge. De begrunnet dette blant annet med at de var blitt stoppet ofte, og at de hadde sett politiet behandle ulike persongrupper ulikt i gjennomføring av kontroller.³²⁷

Den kvalitative undersøkelsen ble supplert med en kvantitativ spørreundersøkelse blant elever ved 12 videregående skoler i Oslo og Drammen. Ombudet mottok 1588 besvarelser. Av disse svarte 11 prosent at de hadde opplevd en eller flere politikontroller. Mens 26 prosent av de som besvarte undersøkelsen generelt oppga å ha minoritetsbakgrunn, utgjorde etniske minoriteter 39 prosent av dem som hadde opplevd en eller flere politikontroller. Etniske minoriteter var altså overrepresentert blant de som hadde opplevd dette. Relativt få respondenter svarte at de hadde opplevd mer enn to politikontroller det siste året, men av de som hadde opplevd tre kontroller eller mer, utgjorde etniske minoriteter 51 prosent (18 av 35 respondenter). Også her var etniske minoriteter altså overrepresentert. Respondentene med etnisk minoritetsbakgrunn

³²³ OMOD, [Kvitteringordningens historie](#) (2022) (sist lest 14. januar 2026).

³²⁴ Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023).

³²⁵ Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 33.

³²⁶ Sollund, *Tatt for en annen: En feltstudie av relasjonen mellom etniske minoriteter og politiet* (2007), s. 230–231.

³²⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 10.

skilte seg dessuten ut når det gjaldt opplevelsen av politikontrollene og utgjorde halvparten av dem som svarte at de opplevde kontrollene som negative.³²⁸

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

Redd Barna og Antirasistisk senter gjennomførte i 2023 en undersøkelse som besto av ti workshoper og tre gruppeintervjuer i syv ulike fylker i Norge utenfor Oslo. Til sammen snakket organisasjonene med 101 ungdommer og unge voksne med minoritetsbakgrunn i aldersgruppen 13 til 25 år.³²⁹ Funnene viser at også ungdommer med minoritetsbakgrunn bosatt utenfor Oslo opplever å bli stoppet i kontroller oftere enn befolkningen ellers. Mange fortalte også at de opplevde å bli møtt av politiet som et problem, og å bli mistenkeliggjort uten å ha gjort noe. Undersøkelsen viser at dette hadde ført til økt stress, redsel og frustrasjon blant ungdommene, også utenfor kontrollsituasjonen.

Et nordisk forskningsprosjekt gjennomført i årene 2016 til 2017 viste at unge mennesker med minoritetsbakgrunn som er blitt stoppet av politiet mener at dette først og fremst skjer på bakgrunn av deres etnisitet,³³⁰ men også kjønn, klesstil, nabolag og hvem de er sammen med.³³¹ De unge føler seg mistenkeliggjort,³³² noe som forårsaker usikkerhet i relasjonen mellom dem og politiet, og skaper følelser av ekskludering fra majoritetssamfunnet.³³³ Opplevelsen av enkelte polititjenestepersoner som «rasistiske» skader de unges tillit til politiet, se punkt 10.4 for mer om dette. Dette samsvarer med internasjonal forskning.³³⁴

10.2.3. Risikoen for diskriminering

Direkte diskriminering foreligger når en person behandles dårligere enn andre på grunn av ett eller flere av diskrimineringsgrunnlag, for eksempel at vedkommende tilhører en etnisk minoritet, uten at det er saklig, nødvendig og forholdsmessig.³³⁵ Kjennetegnet på

³²⁸ De som hadde opplevd flere kontroller ble spurt om opplevelsen av den siste kontrollen.

³²⁹ Redd Barna og Antirasistisk Senter, «[Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år](#)» (2023) (sist sjekket 14. januar 2026).

³³⁰ Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393–394.

³³¹ Solhjell et al., «*We are Seen as a Threat*»: *Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 352–355. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, «[Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år](#)» (2023), s. 15–16.

³³² Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393–394. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, «[Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år](#)» (2023), s. 15–16.

³³³ Solhjell et al., «*We are Seen as a Threat*»: *Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 355–357.

³³⁴ Se Solhjell et al., «*We are Seen as a Threat*»: *Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 356 for videre referanser.

³³⁵ Likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 9 første ledd.

direkte diskriminering er en eksplisitt eller klart identifiserbar kobling mellom den behandlingen som gis og diskrimineringsgrunnlaget.

Et eksempel på direkte diskriminering vil være dersom noen visiteres fordi de «ser utenlandsk ut», mens andre med tilsvarende atferd, men uten minoritetsbakgrunn, ikke kontrolleres. Et annet eksempel vil være dersom politiet instrueres (formelt eller uformelt) om å prioritere kontroll av personer med bestemt etnisk bakgrunn. Forutsetningen er at vilkårene om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet ikke er oppfylt.

Direkte diskriminering kan skje uten at det er bevisst fra den enkelte polititjenestepersons side.³³⁶ Polititjenestepersoner kan – som alle andre – påvirkes av ubevisste fordommer, også kalt implisitt bias. Slike psykologiske mekanismer kan for eksempel føre til at personer med bestemt etnisk bakgrunn oftere oppfattes som «mistenkelige», noe som påvirker hvem som blir valgt ut for visitasjon.

Lovgivning som tillater politiet å visitere personer uten krav om konkret mistanke, øker faren for direkte diskriminering. Dess færre objektive omstendigheter som er tilgjengelig når politiet skal ta en avgjørelse, og dess mer skjønnsmessig avgjørelsen er, jo større er faren for at beslutningen om visitasjon påvirkes av stereotype forestillinger om kriminalitet. Dersom lovgivningen tillater visitasjon uten å stille strenge krav til bevis eller faktiske omstendigheter som tilsier at noen oppbevarer våpen, vil risikoen for at politiet – bevisst eller ubevisst – legger vekt på antatt etnisitet øke. Lovgivning som overhodet ikke stiller krav til slike bevis eller faktiske omstendigheter, men gjør det helt opp til den enkelte tjenesteperson hvem som skal visiteres, vil innebære størst risiko for diskriminering.

Indirekte diskriminering foreligger når en person behandles dårligere som følge av en tilsynelatende nøytral bestemmelse eller praksis, som likevel rammer personen hardere på grunn av dennes etnisitet. Også for indirekte diskriminering er forutsetningen at vilkårene om saklighet, nødvendighet og forholdsmessighet ikke er oppfylt.³³⁷

Eksempler på visitasjoner som kan utgjøre indirekte diskriminering vil være der politiet legger tilsynelatende nøytrale indikatorer til grunn for visitasjon, som for eksempel dersom de kun visiterer personer som oppholder seg «på bestemte steder til bestemte tider», hvis disse stedene i praksis brukes av etniske minoriteter, slik at disse minoritetene blir visitert oftere enn andre. Også bruk av vage indikatorer som «mistenkelig atferd», «gjengtilknytning» eller «urolig oppførsel», som i praksis tolkes på en måte som oftere rammer for eksempel unge med minoritetsbakgrunn, vil kunne utgjøre indirekte diskriminering.

³³⁶ Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) s. 35.

³³⁷ Likestillings- og diskrimineringsloven § 8 jf. § 9 første ledd.

Selv om hver enkelt visitasjon isolert sett kan fremstå som lovlig, kan gjentatte kontroller av de samme gruppene over tid skape en struktur der etniske minoriteter i praksis utsettes for mer inngripende politioppmerksomhet enn majoritetsbefolkningen.

Bruken av reglene om visitasjonssoner vil øke faren for slik indirekte diskriminering, for eksempel dersom de kun brukes i områder med høy andel etniske minoriteter. Slik forskjellsbehandling vil være ulovlig med mindre den har et saklig formål og er nødvendig og forholdsmessig.³³⁸

Det nordiske forskningsprosjektet som ble omtalt i punkt 10.2.2 viste at unge med minoritetsbakgrunn som kontrolleres ofte av politiet føler seg mistenkeliggjort,³³⁹ noe som forårsaker usikkerhet i relasjonen mellom dem og politiet og skaper følelser av ekskludering fra majoritetssamfunnet.³⁴⁰ Forskningen viste dessuten at følelsen av fremmedgjorthet også kan knytte seg til nabolag, ved at unge føler mindre grad av tilhørighet til områder som kontrolleres ofte av politiet.³⁴¹ Dette er en tendens som kan forsterkes ved en adgang til etablering av visitasjonssoner i bestemte områder og økt bruk av visitasjon i bestemte områder. Samtidig har mangfoldskoordinator i Oslo politidistrikt i møte pekt på muligheten for at økt politiinnsats i bestemte områder kan føre til forsterket identitetstilknytning til nærområdet heller enn byen man kommer fra, noe som igjen kan føre til økt fremmedgjøring og mindre fellesskap med storsamfunnet.

10.3. Risiko for skadevirkninger på barn og unge

Barn og unge under 18 år har krav på et særlig vern mot inngrep fra offentlige myndigheter. Som det fremgår av punkt 8.7 om barns konstitusjonelle og menneskerettslige vern, tilsier barns særlige sårbarhet at det skal mer til å for å legitimere inngrep i deres privatliv, og at vurderingen av om en visitasjon er nødvendig og forholdsmessig dermed må være strengere enn når inngrepet foretas overfor voksne.

I 2024 ble det inntatt et eget ledd i politiloven § 6 som presiserer at der en tjenestehandling «berører eller skjer overfor eller i nærvær av barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Dette innebærer en synliggjøring og tydeliggjøring av de forpliktelsene som allerede følger av Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 at barnets beste skal tas i betraktning som et grunnleggende hensyn ved alle politiets handlinger og avgjørelser som berører barn.³⁴² I

³³⁸ Likestillings- og diskrimineringsloven § 9 første ledd.

³³⁹ Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393–394. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, «Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år» (2023), s. 15–16.

³⁴⁰ Solhjell et al., «We are Seen as a Threat»: *Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 355–357.

³⁴¹ Solhjell et al., «We are Seen as a Threat»: *Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries* (2018), s. 352–355, og Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 393. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, «Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år» (2023), s. 16.

³⁴² Prop. 45 L (2023–2024) s. 5.

forbindelse med innføringen, uttalte departementet følgende om barns særlige behov for vern i møte med politiet:

Barn som gruppe er særlig sårbare grunnet alder og utvikling, uavhengig av eventuelle individuelle sårbarheter. Politiet har i kraft av sine oppgaver og sin rolle som maktutøver et særlig ansvar for å være bevisst på og ha kunnskap om barns behov i situasjoner der de møter dem. Det er dessuten grunn til å anta at mange av barna politiet kommer i kontakt med i situasjoner som nevnt over, allerede har opplevd skadelig stress eller traumer tidligere i livet. Det at politiet trer inn kan utgjøre en ytterligere belastning og innebære stress som kan forsterke tidligere skader og traumer. Den delen av barnebefolkningen som politiet oftest møter har trolig et særlig behov for et politi som er bevisst og kompetent, og som derfor evner å møte de involverte og løse oppdraget på en måte som minimerer belastningen for barna.³⁴³

Dette gjør seg også gjeldende ved politiets visitasjon av barn, og må hensyntas ved utformingen og praktiseringen av regler om visitasjonssoner.

Flere undersøkelser viser hvilken belastning barn og unge utsettes for i møte med politiet, blant annet i politikontroller. I Forandringsfabrikkens rapport «*Sint utenpå, vondt inni*» fra 2020 oppsummeres erfaringer fra samtaler med 101 barn og unge i alderen 13 til 20 år fra hele Norge, og det gis anbefalinger til politikere, politi, skole, barnevern og BUP. Noen av barna beskriver sine erfaringer med politikontroller på følgende måte:

Det kjennes som om vi ikke kan bevege oss uten å bli stoppet. Vi blir ransaket uten grunn. Det lager mye fortvilelse.

Det verste er når de stopper meg foran søsknene mine eller moren min. Det vokser et sinne og det gjør vondt i hjertet.³⁴⁴

Undersøkelsene viser at slike erfaringer kan føre til stress og redsel, også utover den konkrete kontrollsituasjonen.³⁴⁵ For barn og unge med minoritetsbakgrunn kan erfaringene, sammen med andre opplevelser av rasisme og diskriminering, føre til utenforskap og fremmedgjorthet, slik det er beskrevet i forrige punkt.

Barna beskriver imidlertid også gode opplevelser med politiet, som understreker betydningen av at politiet evner å opptre rolig, trygt og respektfullt, og å gi gode forklaringer på det som skjer, for eksempel slik:

Jeg trengte ikke å lure på hva de skulle gjøre. De fortalte det på en rolig måte, det ble helt klart og tydelig. Jeg ble rolig også. Når jeg skjønnte at de ville hjelpe og ikke ta

³⁴³ Prop. 45 L (2023–2024) s. 15.

³⁴⁴ Forandringsfabrikken, «*Sint utenpå – vondt inni*» (2020), s. 83.

³⁴⁵ Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, «*Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år*» (2023), s. 25–26.

meg, trodde jeg på dem. De kunne tatt frem batongen, og så hadde det blitt kaos, og så hadde det blitt vold mot politiet.³⁴⁶

10.4. Risiko for redusert tillit til politiet

Politiets innbyggerundersøkelser viser at den norske befolkningen generelt har høy tillit til politiet. I 2024 viste undersøkelsen at 70 prosent av de spurte svarer at de har høy, eller svært høy, tillit til politiet.³⁴⁷ Det var en nedgang på to prosent fra 2023. I 2015 var det 80 prosent som svarte at de hadde høy eller svært høy tillit til politiet.³⁴⁸

Det er generelt akseptert at befolkningens tillit til politiet henger nært sammen med politiets legitimitet. Denne legitimiteten har igjen betydning for om befolkningen møter politiet med respekt og velvillighet, om de samarbeider med politiet, deler informasjon med dem og tilkaller dem når de trenger hjelp.

I forskningen er det anlagt ulike perspektiver på tillit til politiet. Det skilles ofte mellom *instrumentell tillit*, som påvirkes av politiets evne til å løse oppgavene sine på en effektiv måte, og *prosessuell tillit*, som påvirkes av om politiet opptrer lovlig og rettferdig i møte med mennesker. Dette siste perspektivet kalles ofte prosessrettferdighetsteori («procedural justice theory»)³⁴⁹.

En befolknings tillit til politiet kan ikke forklares ved hjelp av ett av disse perspektivene, men perspektivene kan hjelpe oss å si noe om hvordan ulike tiltak kan påvirke tilliten. Det instrumentelle perspektivet tilsier for eksempel at dersom etablering av visitasjonssoner oppfattes som et effektivt virkemiddel i bekjempelsen av kriminalitet, vil det kunne bidra til å styrke tilliten til politiet. Det prosessuelle perspektivet tilsier at det vil kunne skade tilliten til politiet dersom visitasjonssoner oppfattes som et tiltak uten solid forankring i lovverket, som rammer ulike deler av befolkningen ulikt.

Prosessrettferdighetsperspektivet understreker også betydningen av *hvordan* visitasjonssonene, og de enkelte visitasjonene, gjennomføres. Det vil kunne styrke tilliten til politiet dersom sonene og visitasjonene gjennomføres i tråd med lovverket, men også dersom de oppleves saklige, upartiske og rettferdige. Måten politiet kommuniserer med befolkningen om visitasjonssonene og evner å skape forståelse for hvorfor sonen er etablert, vil ha stor betydning for dette. Perspektivet understreker også betydningen av at politiet møter de som oppholder seg i visitasjonssonene, og særlig de som blir gjenstand for visitasjon, på en respektfull og hensynsfull måte og evner å skape forståelse for hvorfor den enkelte velges ut til visitasjon.

Det må videre legges til grunn at etablering av visitasjonssoner vil påvirke tilliten til politiet ulikt innenfor ulike grupper, og at sonene vil kunne ha større effekt på tilliten til de menneskene som rammes av sonene og til de som visiteres innenfor den enkelte sone.

³⁴⁶ Forandringsfabrikken, «Sint utenpå – vondt inni» (2020), s. 77.

³⁴⁷ Politidirektoratet, [Politiets innbyggerundersøkelse 2024](#) (sist lest 14. januar 2026).

³⁴⁸ Politidirektoratet, [Politiets innbyggerundersøkelse 2015](#) (sist lest 14. januar 2026).

³⁴⁹ Tyler, «Sanctions and procedural Justice Theory» i *Encyclopedia of Criminological Theory* (2010).

Dersom sonene rammer etniske minoriteter i større grad enn majoritetsbefolkningen, vil tilliten til politiet i denne gruppa kunne påvirkes i større grad.

Forskning viser at tilliten til politiet blant unge mennesker med minoritetsbakgrunn påvirkes negativt der de opplever seg diskriminert eller mistenkeliggjort gjennom politikontroller.³⁵⁰

Studier har vist at mens minoritetsdelen av befolkningen ofte urettmessig kan utsettes for enkelte typer henvendelser fra politiet, kan politiet som samfunnsinstitusjon profitere og oppnå mer legitimitet og tillit ved å ha mer kontakt av rett type med den samme delen av befolkningen.³⁵¹

Også Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse, som ble omtalt i forrige punkt, tilsier at opplevelser av å bli valgt ut på grunn av etnisk tilhørighet kan svekke tilliten til politiet og rettsstaten:

Mange informanter forteller at tilliten til politiet er svekket på bakgrunn av erfaringene deres med politikontroller. Politikontrollene oppleves urettferdige, og flere opplever at de blir stemplet som problemer på bakgrunn av utseende. Flere anser ikke politiet å være der «for dem».³⁵²

Den nordiske forskningen som ble beskrevet i forrige punkt tilsier at det likevel er en viss tvetydighet i tilliten til politiet blant unge mennesker med minoritetsbakgrunn som har negative erfaringer med politikontroller. Mange av informantene var i stand til å skille mellom ulike polititjenestepersoner og pekte på at de også hadde gode erfaringer med rettferdige og omsorgsfulle politiansatte. De anerkjente at politiet hadde en viktig oppgave og ga uttrykk for tillit til politiet som organisasjon. Dette skiller resultatene av forskning foretatt i Norden fra forskning i andre land, som i større grad beskriver relasjonen mellom politiet og etniske minoriteter som negativ i sin helhet.³⁵³

Også Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse viser at ikke alle informantenes tillit til politiet er svekket som følge av de negative erfaringene med politikontroller, og at selv for informantene som har mindre tillit til politiet, er bildet av politiet nyansert. De som kjenner til og har erfaringer med forebyggende politi, skiller mellom tilliten til forebyggende og den enheten de tror gjennomfører en del av kontrollene, nemlig ordenspolitiet.³⁵⁴

Selv om bildet ikke er entydig negativt, er det en åpenbar risiko for at tilliten mellom minoritetsbefolkningen og politiet svekkes dersom disse i større grad enn

³⁵⁰ Solhjell et al., «We are Seen as a Threat»: Police Stops of Young Ethnic Minorities in the Nordic Countries (2018), s. 356 og Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 397.

³⁵¹ Hoel og Byrkjelo, *Kan det være godt politiarbeid? En undersøkelse av erfaringslæring av gråsonesaker* (2017), s. 204.

³⁵² Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 34.

³⁵³ Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 397.

³⁵⁴ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 34.

majoritetsbefolkningen rammes av visitasjonssoner og visitasjoner. Dette kan skje både fordi det vil gjennomføres flere visitasjoner på usikkert faktisk grunnlag, og fordi beslutningene om etablering av visitasjonssoner vil kunne oppleves diskriminerende i seg selv, for eksempel dersom slike soner i hovedsak etableres i områder der det bor etniske minoriteter.

Redusert tillit til politiet i deler av befolkningen vil kunne få alvorlige skadevirkninger. Manglende tillit kan føre til vegring mot å kontakte politiet, noe som kan få alvorlige konsekvenser for enkeltmennesker. Dette kan illustreres med følgende sitat fra Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse:

Noen informanter forteller at som en konsekvens av lav tillit til politiet, lar de være å henvende seg til politiet i situasjoner der det er naturlig å tilkalle akutt hjelp. Vegringen bunner ut i at man er bekymret for at man blir mistenkeliggjort også da. Istedenfor å tilkalle politiet har informantene ulike strategier for å håndtere en gitt en dårlig/kritisk situasjon. Flere forteller at de tilkaller familie eller venner for å hjelpe dem ut av det. Andre forklarer at de heller prøver å komme seg unna situasjonen.³⁵⁵

Manglende tillit blant minoritetsbefolkningen kan også føre til at politiet går glipp av viktig informasjon og virke negativt for politiets evne til å bekjempe kriminalitet.

10.5. Utrederens vurderinger

10.5.1. Innledning

Dette kapitlet har identifisert flere mulige skadevirkninger ved å tillate etablering av visitasjonssoner, og da særlig risikoene for feilaktige eller vilkårlige privatlivsinngrep, for diskriminering, for skadevirkninger på barn og unge og for redusert tillit til politiet.

Som følge av at det i utredningen *skal* foreslås regler om visitasjonssoner, har jeg ikke tatt stilling til betydningen av disse mulige skadevirkningene for spørsmålet *om* slike regler bør vedtas.

Spørsmålet i det videre er hvilken betydning disse mulige skadevirkningene bør få for utformingen av regelverket om visitasjonssoner. Ettersom kapitlet har vist at mange av de mulige skadevirkningene henger nært sammen med gjennomføringen av både visitasjonssonene og de visitasjonene som skjer innenfor sonene, har jeg knyttet enkelte bemerkninger også til dette.

10.5.2. Behovet for solide rettssikkerhetsmekanismer

I punkt 10.1 fremgår det at lovgivning som tillater visitasjon uten, eller ved svært lav sannsynlighet for at den enkelte oppbevarer våpen, åpner for at svært mange personer

³⁵⁵ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35.

utsettes for visitasjon uten at det er grunn til det. Videre overlater slik lovgivning et stort skjønnsmessig spillerom til den enkelte polititjenesteperson, noe som innebærer økt risiko for vilkårlige eller ugrunnede visitasjoner og vanskeliggjør etterfølgende kontroll.

For i størst mulig grad å sikre at disse skadevirkningene ikke materialiserer seg, må lovgivningen om visitasjonssoner inneholde solide rettssikkerhetsmekanismer. Som uttalt i en stor komparativ studie av den rettslige reguleringen av politikontroller i Europa:

Discretion and safeguards are two sides of a coin—the broader the discretion, the greater the safeguards needed.³⁵⁶

Et krav om rettssikkerhetsmekanismer følger også av Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Som det kommer frem i kapittel 8, krever disse forpliktelsene at det oppstilles krav både for autorisasjonsfasen og visitasjonsfasen av en visitasjonssone. For autorisasjonsfasen er sentrale momenter hvilke geografiske og tidsmessige begrensninger som gjelder for sonene, om det stilles krav til nødvendighet og forholdsmessighet og om flere myndigheter deltar i beslutningsprosessen. I visitasjonsfasen er det av betydning hvilke begrensninger som gjelder for den enkelte polititjenestepersons skjønnsmessige vurdering av om visitasjon skal skje, herunder eksistensen av eventuelle mistanke-, nødvendighets- og proporsjonalitetskrav i denne sammenhengen, muligheten for rettslig overprøving av beslutningene og eventuell uavhengig kontroll med dem. Om reguleringen av visitasjonssoner er i tråd med menneskerettighetene avgjøres etter en samlet vurdering av disse momentene.

De mer konkrete vurderingene av hvilke rettssikkerhetsmekanismer som bør inngå i reguleringen av visitasjonssoner, er redegjort for i kapittel 11 nedenfor. Utgangspunktet er at det må kreves en dokumentert risiko for voldshandlinger innenfor et avgrenset område for at en visitasjonssone skal kunne etableres. Denne risikoen rettferdiggjør da visitasjoner ved en lavere grad av sannsynlighet for at det vil finnes våpen enn etter de alminnelige bestemmelsene om visitasjon. En viss sannsynlighet må likevel kreves. For å ramme inn visitasjonssonene, krever forslaget at etablering av sonene må være nødvendig, at de skal være geografisk og tidsmessig avgrenset, og at beslutning om etablering treffes av politimesteren eller visepolitimesteren i det aktuelle distriktet. Videre kreves det at beslutningen skal nedtegnes skriftlig, og at offentligheten som hovedregel skal underrettes om sonene. Beslutningene skal kunne påklages til Politidirektoratet. I tillegg foreslås det lovfestet en plikt til å protokollere og begrunne den enkelte visitasjon.

Solide rettssikkerhetsmekanismer kan imidlertid ikke kompensere fullt ut for de skadevirkningene som kan følge av det store skjønnsmessige spillerommet den enkelte polititjenesteperson nødvendigvis vil få til å beslutte visitasjon. Utarbeidelse av retningslinjer og styrket fokus på kompetanse og opplæring slik det er skissert i neste

³⁵⁶ Lennon et al., *Stop in the Name of the Law: The Legal Regulation of Police Stops in Europe* (2024), s. 23.

punkt, vil også være viktige bidrag. Til syvende og sist vil mye uansett avhenge av den enkelte polititjenstepersons etiske bevissthet. En beslutning om å visitere noen er et eksempel på hvordan rettferdig, effektiv og demokratisk skjønnsutøvelse krever langt mer enn et rettslig skjønn, og hvordan profesjonelle polititjenstepersoner også må ha blikk for de sårbare aspektene ved den konkrete situasjonen.³⁵⁷

10.5.3. Behovet for kompenserende tiltak

10.5.3.1. Utarbeidelse av retningslinjer for visitasjonssoner

Kapitlet har vist en adgang til å etablere visitasjonssoner vil innebære økt risiko for feilaktige eller vilkårlige visitasjoner, ettersom beslutningen om hvem som skal visiteres nødvendigvis må overlates helt eller i stor grad til den enkelte polititjenstepersons skjønn.

Dette tilsier at det er behov for en normering av dette skjønnnet utover det som kan foretas i loven. Politidirektoratet bør derfor vurdere å utarbeide retningslinjer for visitasjonssoner, som setter rammer for det skjønnnet som skal utøves i visitasjonsfasen. Slike retningslinjer kan bidra til å målrette visitasjonene, hindre vilkårlighet og diskriminering, og sikre lik praksis i ulike politidistrikter. Retningslinjer finnes allerede for politiets utlendingskontroller,³⁵⁸ men retningslinjene for visitasjon bør gå enda lenger i å operasjonalisere de risikoprofilene som i ulike tilfeller bør kunne begrunne visitasjon. Også Likestillings- og diskrimineringsombudet anbefalte i 2022 at direktoratet bør utvikle retningslinjer for hvem som skal velges ut til kontroll ved massevisitasjoner etter politiloven § 7 a.³⁵⁹

Også andre sider ved visitasjonssoner vil være egnet for nærmere regulering i retningslinjer, som for eksempel prosedyrer for etablering, plikten til begrunnelse av sonen, behandlingen av eventuell gradert eller beskyttet informasjon i den forbindelse, kommunikasjon med offentligheten og samarbeid med andre offentlige etater.

10.5.3.2. Styrring av politiets mangfoldsarbeid

Gjennomgangen ovenfor har vist at det er en relevant og reell fare for at regler om visitasjonssoner utgjør eller bidrar – direkte eller indirekte – til diskriminering i strid med likestillings- og diskrimineringsloven og Norges konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser. Dette kan igjen føre til svekket tillit til politiet i befolkningen generelt, men særlig blant minoritetsbefolkningen og de som utsettes for eller opplever seg diskriminert.

Samlet sett er risikoen for diskriminering særlig knyttet til kombinasjonen av vide hjemler, vid adgang til skjønnsutøvelse og mangelfulle kontrollmuligheter. Effektive rettssikkerhetsgarantier – som klare vilkår, krav til begrunnelse og dokumentasjonsplikt

³⁵⁷ Hoel og Byrkjelo, *Kan det være godt politiarbeid? En undersøkelse av erfaringslæring av gråsonesaker* (2017), s. 202–203.

³⁵⁸ [RPOD-2010-11](#).

³⁵⁹ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 49.

– er derfor sentrale for å redusere denne risikoen. Disse rettssikkerhetsgarantiene er foreslått lovfestet.

Politiets eget arbeid er imidlertid også viktig for å redusere risikoen for reell og opplevd diskriminering. Det gjelder ikke bare det politiarbeidet som gjøres i forbindelse med den enkelte visitasjonssituasjonen, men også for politiets tilnærming til og dialog med de som rammes av visitasjonssonene generelt, utenfor den konkrete visitasjonssituasjonen. For å kompensere for den økte risikoen for diskriminering i forbindelse med etableringen av visitasjonssoner, bør politiets eget arbeid mot diskriminering styrkes.

Politiet har over tid jobbet med mangfold som tematikk. Politiets mangfoldsplan, «Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)» understreker at mangfold er en ressurs, som kan bidra til å styrke politiets legitimitet, og øke verdiskaping og ressursutnyttelse. Planen identifiserer fire satsningsområder; ledelse og lederutvikling, rekruttering og arbeidsmiljø, kompetanse og kunnskap, og dialog og tillitsbygging.

Samtlige satsningsområder er relevante for diskrimineringsrisikoen knyttet til visitasjonssoner og bør videreføres og styrkes dersom det åpnes for etablering av slike soner. Ledelsen som beslutter visitasjonssoner, må ha kunnskap om risikoen for diskriminering og hvordan denne kan reduseres mest mulig. Også mangfold og arbeidsmiljø i politiet kan bidra til å redusere denne risikoen. Ikke minst må politipersonell som beslutter og gjennomfører visitasjonssoner, ha kompetanse, kunnskap og evne til å gjennomføre visitasjon på en måte som gir færrest mulige skadevirkninger og bidrar til dialog og tillitsbygging.³⁶⁰

Også forskerne som evaluerte pilotprosjektet med kvitteringsordning ved personkontroll påpeker behovet for et mer systematisk arbeid om betydningen av hvordan politiet fremstår ved kontroller og bevisstheten rundt valg knyttet til kontroll av etniske minoriteter.³⁶¹

I etterkant av evalueringen av pilotprosjektet med kvitteringsordning, tok Politidirektoratet og Oslo politidistrikt initiativ til en arbeidsgruppe med representanter fra Antirasistisk senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering (OMOD) og Redd barna. Arbeidsgruppen utarbeidet i 2024 seks felles anbefalinger. En av disse var å styrke kompetansen i politiet om temaer knyttet til mangfold, likestilling og diskriminering:

Arbeidsgruppen anbefaler at det både gjennom politiutdanningen ved Politihøgskolen (PHS) og ulike opplæringsprogrammer for medarbeidere og ledere i politiet, legges til rette for kompetanseheving innen temaer som menneskerettigheter, likestilling, diskriminering, rasisme, fordommer,

³⁶⁰ Se også anbefalingene i Redd Barna og Antirasistisk Senter, «Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år» (2023), på s. 44–45.

³⁶¹ Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 7–8 og 37.

stereotypier, rettferdig politi, minoritetsstress, kontrollslitasje (både blant minoriteter og politiansatte). Det er også særlig viktig at det barnefaglige perspektivet tas inn i denne opplæringen, da barn i større grad har behov for å bli forklart hva som skjer og hvorfor, på en god og betryggende måte.³⁶²

Jeg slutter meg til dette.

10.5.3.3. Styrking av kompetanse, dialog og tillitsbygging

Ett ledd i politiets satsning på dialog og tillitsbygging er, ifølge politiets mangfoldsplan, økt fokus på politikontroller. I planen står det blant annet:

Politiet skal ha oppmerksomhet på praktiseringen av personkontroller og på hvordan disse oppleves av innbyggerne. Personkontroller skal registreres og dokumenteres etter gjeldende regler. Det skal være lett å finne dokumentasjonen ved behov (f.eks. ved klagebehandling). For å forebygge at kontroll oppleves som urettmessig eller diskriminerende skal politiet, så langt det er mulig, formidle og forklare grunnlaget for kontrollen.³⁶³

Dette er viktige målsetninger. En eventuell lovfesting av dokumentasjons- og begrunnelsesplikten vil bidra til større grad av registrering, dokumentasjon og begrunnelse. De personlige møtene mellom polititjenestepersoner, de som visiteres og publikum for øvrig vil imidlertid fortsatt være av stor betydning. Den nordiske forskningen på politikontroller bekrefter at måten politiet møter de kontrollerte på og måtene kontrollene gjennomføres på, er av stor betydning for om kontrollene oppleves som diskriminerende. Polititjenestepersoner som opptrer rolig, vennlig, respektfullt, selv i stressede situasjoner, risikerer i langt mindre grad å oppleves som diskriminerende.³⁶⁴ Bevissthet både om egen opptreden og hvordan visitasjon og etablering av visitasjonssoner oppleves av innbyggerne vil dermed være av stor betydning for å redusere risikoen for diskriminering, opplevd diskriminering og redusert tillit til politiet.

I politiets mangfoldsplan trekkes også opplæringsprogrammet *Rettferdig politi frem* som et ledd i satsningen på dialog og tillitsbygging.³⁶⁵ Opplæringsprogrammet er utviklet for å bidra til kompetanseheving knyttet til dialog, kommunikasjon og konflikthåndtering, og politiets dialog. Møter med etniske og religiøse minoriteter er særlig vektlagt. Bevissthet om grunnlaget for og gjennomføringen av politikontroller har fått en stadig større plass i programmet, som bygger på forskning og beste praksis på feltet.

³⁶² Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 3.

³⁶³ Politidirektoratet, *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*, s. 28.

³⁶⁴ Saarikkomäki et al., *Suspected or protected? Perceptions of procedural justice in ethnic minority youth's descriptions of police relations* (2021), s. 394–395. Se også Redd Barna og Antirasistisk Senter, «Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år» (2023).

³⁶⁵ Politidirektoratet, *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*, s. 27. Opplysningene i avsnittet er også basert på opplysninger gitt i samtale med programansvarlig.

Opplæringen ble først utviklet og gjennomført i Oslo politidistrikt, men er videreutviklet og tilpasset nasjonale forhold. I dag finnes det lokale instruktører i alle politidistrikt, men det er likevel krevende å få gjennomført opplæring av operativt personell, i konkurranse med obligatoriske opplærings- og treningsaktiviteter.

Innføring av regler om visitasjonssoner vil øke betydningen av opplæring i dialog og tillitsbygging, særlig med fokus på etniske minoriteter, og det bør vurderes å gjøre Rettferdig politi obligatorisk for personell som skal operere i en visitasjonssone. I tillegg er det, som påpekt av arbeidsgruppen som fulgte opp evalueringen av kvitteringsordningen, viktig at prinsippene i rettferdig politi tas inn i øvrige eksisterende opplæringsløp, for å sikre at tiltaket får varig effekt og at prinsippene når bredt ut i etaten.³⁶⁶

10.5.3.4. Betydningen av statistikk og evaluering

Systematisk innsamling av informasjon kan gi viktig kunnskap om bruken av visitasjonssoner og visitasjoner innenfor sonene. Slik informasjonsinnsamling kan danne grunnlag for statistikk, som igjen kan være egnet til å avdekke mønstre og kaste lys over om det skjer indirekte diskriminering.

EMDs dom Gillian og Quinton mot Storbritannia illustrerer hvilken rolle statistikk kan spille på dette feltet. Det fremgår av dommen at britisk lov forplikter myndighetene til å offentliggjøre informasjon om bruken av reglene om såkalt «stop and search» for å unngå etnisk diskriminering. Årlig rapporterer britiske myndigheter blant annet det totale antallet visitasjoner og i hvilke områder visitasjonene har funnet sted. Det rapporteres også hvilken etnisk gruppe de visiterte tilhører, og det skilles mellom «white», «black», «asian» og «other ethnic group».³⁶⁷ Denne statistikken dannet grunnlaget for EMDs påpekning av at «black and Asian persons are disproportionately affected by the powers», samtidig som domstolen viste til en rapport som påpekte at britisk politi også hadde stoppet hvite «purely to produce greater racial balance in the statistics».³⁶⁸

Internasjonalt finnes det bare i begrenset grad slik statistikk, noe som vanskeliggjør både nasjonal og komparativ forskning.³⁶⁹

Også Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at politiet fører statistikk over «bakgrunnen for kontroller, aktuell hjemmel, område der kontrollen fant sted og om det ble gjort funn (beslag eller lignende)».³⁷⁰

³⁶⁶ Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 3–4.

³⁶⁷ EMDs dom 12. januar 2010 *Gillian og Quinton mot Storbritannia* (saksnr. 4158/05) avsnitt 44–45.

³⁶⁸ *Gillian og Quinton mot Storbritannia* (saksnr. 4158/05) avsnitt 85.

³⁶⁹ Lennon et al., *Stop in the Name of the Law: The Legal Regulation of Police Stops in Europe* (2024).

³⁷⁰ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 43.

Etter mitt syn bør det sikres statistikk over politiets bruk av visitasjonssoner og visitasjoner i sonene. Statistikken bør omfatte generelle opplysninger som antallet soner, størrelse, antall visitasjoner i sonene og antall funn av våpen. Statistikken bør også, i størst mulig grad, være egnet til å avdekke mønstre og kaste lys over om det skjer indirekte diskriminering.

Statistikken må imidlertid brukes med forsiktighet. I forståelsen av resultatene må det tas høyde for at et flertall visitasjoner av personer med minoritetsbakgrunn eller i områder med større minoritetsandel i befolkningen ikke nødvendigvis vil skyldes diskriminering.³⁷¹ Slike tall kan også skyldes for eksempel kriminalitetsutviklingen, geografiske eller tematiske satsninger eller polisiære eller politiske prioriteringer. At tallene kan ha andre forklaringer enn at det skjer diskriminering er imidlertid ikke noe godt argument for ikke å føre statistikk overhode. Vi kan ikke la være å skaffe oss kunnskap fordi kunnskapen kan misforståes eller misbrukes. Myndighetene må ta ansvar for hvordan kunnskapen formidles.

En forutsetning for at statistikkføring skal være egnet til å avdekke og forebygge diskriminering, er at det registreres opplysninger om etnisitet. I forbindelse med pilotprosjektet med kvitteringsordning ved personkontroll konkluderte politiet v/ Kripos med at registrering av etnisitet i forbindelse med politikontroller krever hjemmel i lov eller forskrift, og at det ikke foreligger slik hjemmel dag.³⁷² Likestillings- og diskrimineringsombudet har gitt uttrykk for at Justisdepartementet, i samarbeid med Datatilsynet, burde utrede muligheten for å føre statistikk over politiets oppfatning av den kontrollertes etnisitet.³⁷³ Også arbeidsgruppen som fulgte opp evalueringen av kvitteringsordningen har anbefalt dette.³⁷⁴

Spørsmålet om registrering og statistikkføring av etnisitet reiser en rekke spørsmål, som går ut over mandatet til denne utredningen, herunder hvordan etnisitet kan operasjonaliseres på en hensiktsmessig måte, hvorvidt det lovlig kan registreres i politiets registre og hvordan det vil påvirke relasjonen mellom politiet og etniske minoriteter. Jeg slutter meg til anbefalingene om at disse spørsmålene utredes på selvstendig grunnlag.

Ifølge Politiets mangfoldplan skal politiet utrede og prøve ut ulike tiltak for å forebygge at personkontroller oppleves som urettmessige eller diskriminerende.³⁷⁵ Pilotprosjektet med en kvitteringsordning i Oslo politidistrikt trekkes frem som et eksempel. Det er nå gjennomført og avsluttet.³⁷⁶ I tillegg skal bruk av kroppsbåret kamera vurderes.

³⁷¹ Singh, *Tillit i endring mellom minoritetsungdom og politiet* (2020), s. 19.

³⁷² Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023).

³⁷³ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35.

³⁷⁴ Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 1–2.

³⁷⁵ Politidirektoratet, *Mangfold, dialog og tillit. Handlingsplan for politiets arbeid (2022–2025)*, s. 29.

³⁷⁶ Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023).

Dersom det innføres regler om visitasjonssoner, bør arbeidet med å forebygge at visitasjoner oppleves urettmessige eller diskriminerende fortsette, og tiltak for å sørge for dette bør fortløpende utredes, utprøves og evalueres. Når det nå gjennomføres en pilotordning med bruk av kroppsbåret kamera, bør det sørges for fortløpende registrering og innhenting av informasjon, for å muliggjøre forskning og evaluering av betydning for politiets visitasjonspraksis.

10.5.3.5. Utredning av om et diskrimineringsforbud bør inntas i politiloven

Et forbud mot etnisk diskriminering følger i dag av Grunnloven, en rekke internasjonale forpliktelser og likestillings- og diskrimineringsloven. Det kan likevel være gode grunner til å innta et slikt forbud direkte i politiloven. Politiet har i en årrekke vært utsatt for alvorlige anklager om diskriminering, og det fremgår av punkt 10.2 at dette fortsatt oppleves som et stort problem blant mange med etnisk minoritetsbakgrunn. Redusert tillit blant minoritetsbefolkningen kan få alvorlige konsekvenser både for enkeltmennesker og politiet, slik dette er beskrevet i punkt 10.4.

Selv om det allerede gjelder et forbud mot diskriminering i all politiets virksomhet, bør muligheten for å innta et slikt forbud direkte i politiloven utredes. Politiloven gir politiet mulighet til å bruke omfattende og inngripende maktmidler basert på svært skjønnsmessige vurderinger. Slike skjønnsmessige vurderinger innebærer en større risiko for påvirkning fra fordommer og andre utenforliggende hensyn enn mer lovbundne beslutninger, slik det er beskrevet i punkt 10.1 og 10.2. Å innta en presisering og operasjonalisering av diskrimineringsforbudet, tilpasset en polisiær kontekst, i politiloven, og derigjennom begrense og ramme inn politiets skjønnsutøvelse, vil kunne ha en pedagogisk, disiplinerende og tillitsskapende effekt.

11. En lovbestemmelse om visitasjonssoner

11.1. Innledning

Dette kapittelet redegjør for forslaget til endringer i politiloven § 7 a som gir adgang til å etablere visitasjonssoner for våpenkontroll på offentlig sted. Forslaget viderefører og presiserer kjernen i dagens bestemmelse om visitasjon for våpenkontroll, men åpner for å peke ut større områder og å tillate visitasjon i lengre perioder enn etter dagens bestemmelse, samtidig som forslaget oppstiller klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

Det er foreslått å samle reguleringen av adgangen til visitasjon for våpenkontroll i én bestemmelse. Jeg har vurdert om det burde vedtas en egen regel om visitasjonssoner i tillegg til dagens bestemmelse i politiloven § 7 a, men kommet til at dette ville skapt ytterligere kompleksitet i et allerede omfattende og komplisert regelverk, krevende gresedragninger mellom de ulike bestemmelsene og muligheter for omgåelse.

Utredningen har heller ikke avdekket behov for drastiske endringer i regelverket.

Forslaget tar sikte på å videreføre den muligheten til mer begrensede kontroller som

følger av dagens bestemmelse, rettet for eksempel mot uteliv eller arrangementer, og samtidig åpne for etablering av større og mer langvarige visitasjonssoner i risikoutsatte områder.

Kombinasjonen av tydelige vilkår for etablering av visitasjonssoner, en viss terskel for visitasjon innenfor sonen og begrensninger knyttet til område, varighet og kompetanse, gjør at forslaget etter min mening er i tråd med de forpliktelsene som følger av Grunnloven §§ 102, 104 og 113 og EMK artikkel 8, 10 og 11, slik disse er redegjort for i kapittel 8. Dersom noen av vilkårene i forslaget fjernes eller endres, vil denne vurderingen også kunne endre seg.

Innenfor rammene av Grunnloven og EMK, tar forslaget sikte på å dekke de behov for utvidet adgang til visitasjon som utredningen har påvist, slik de er redegjort for i kapittel 9, samtidig som risikoen for de skadevirkningene som er skissert i kapittel 10 minimeres.

Den foreslåtte bestemmelsen vil kunne brukes i situasjoner der politiet har *erfaring eller etterretning* som tilsier at det er en forhøyet risiko for vold. I slike tilfeller rettferdiggjør den påviste risikoen at det stilles mindre strenge krav til den enkelte visitasjon. Formålet er at visitasjonssonene, i slike situasjoner, skal bidra til å hindre voldshandlinger gjennom avdekking av våpen, forebygge at kriminelle bruker eller tar med seg våpen inn i en sone og å øke trygghetsfølelsen i et voldsutsatt område. Samtlige effekter forutsetter imidlertid at visitasjonssoner ikke etableres for ofte, at visitasjoner skjer mest mulig målrettet og at etablering av sonene kombineres med tilførsel av ekstra ressurser og tydelig kommunikasjon til de som forventes å befinne seg i sonen.

Ettersom etablering av visitasjonssoner og visitasjon av enkeltpersoner innebærer en betydelig risiko, særlig for feilaktige eller vilkårlige visitasjoner og etnisk diskriminering, må bestemmelsen bare brukes når etablering av en visitasjonssone må *antas å være nødvendig og* etablering er *forholdsmessig*. Nødvendighetskravet innebærer at etablering av visitasjonssonen må antas å være egnet til å forebygge våpenrelaterte voldshandlinger, og at dette ikke kan oppnås på andre, mindre inngripende måter. Forholdsmessighetskravet innebærer at etableringen må stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. I denne vurderingen må risikoen for de skadevirkningene som er beskrevet i kapittel 10 veie tungt.

Innenfor en visitasjonssone kan politiet, ifølge forslaget, visitere enkeltpersoner eller kjøretøy for å søke etter våpen. Forslaget oppstiller et krav om «*grunn til å undersøke*» om den aktuelle personen er i besittelse av våpen eller om det oppbevares våpen i kjøretøyet. Dette undersøkelseskravet er mindre strengt enn de kravene som følger av den alminnelige bestemmelsen i politiloven § 7, men innebærer at politiet likevel må ha et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at visitasjonen vil lede til funn av våpen. Kravet er ment å bidra til at visitasjoner blir mer målrettet, å sørge for at visitasjoner blir effektive virkemidler og å hindre vilkårlige og diskriminerende visitasjoner.

I det videre redegjøres det for de avveiningene som ligger til grunn for utformingen av forslaget. Mer utførlige merknader til innholdet i de ulike delene av bestemmelsen er gitt i punkt 12.2.

11.2. Hva er en «visitasjonssone»?

En *visitasjonssone* er, ifølge forslaget, et bestemt geografisk område der politiet kan visitere personer eller kjøretøy selv om vilkårene for visitasjon etter de øvrige reglene i politiloven ikke er oppfylt. For å visitere en person kreves det likevel at det er «grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet», slik det er redegjort for i punkt 11.7.2 nedenfor.

En visitasjonssone skal omfatte *et nærmere angitt område*. Området må velges med utgangspunkt i den risikoen som begrunner sonen, og skal begrenses til *det som er nødvendig* for å hindre den eller de straffbare handlingene risikoen gjelder. Det er ikke foreslått noen absolutt øvre grense for hvor stor en visitasjonssone kan være. Det avgjørende er at sonen knytter seg til et område der en tilstrekkelig stor og konkret risiko gjør seg gjeldende, at sonen anses nødvendig for å forhindre denne risikoen i å realisere seg og at den vurderes som forholdsmessig sett i lys av de skadevirkninger den kan medføre. Dersom disse vilkårene er oppfylt, vil en visitasjonssone kunne omfatte relativt store områder, for eksempel en bydel eller en sentrumskerne.

Visitasjonssoner kan bare etableres på *offentlig sted*. Selv om en sone angis å gjelde et område som sådan, for eksempel en bydel, vil sonen ikke omfatte private områder eller private hjem. Offentlig sted skal defineres på samme måte som etter straffeloven § 10 og dagens bestemmelse i politiloven § 7 a. Det er dermed ikke avgjørende om stedet er offentlig eller privat eid, dersom det er ment for allmennheten eller dersom allmennheten i praksis ferdes der.³⁷⁷ Visitasjonssoner kan omfatte gater, veier, parker, stier, torg og plasser, bruer, brygger, kaier, strender eller anleggs plasser, så lenge disse er ment for allmennheten eller i praksis alminnelig beferdet. Visitasjoner kan også gjennomføres i garasjeanlegg og på private parkeringsplasser som er tilgjengelige for allmennheten, og innendørs som for eksempel på utesteder, i konsertlokaler, på kjøpesentre og på kollektivtransport.

Visitasjonssonen skal gjelde i *et bestemt tidsrom*, som ikke må være lenger enn nødvendig og ikke lenger enn to uker. Sonen kan forlenges med inntil to uker av gangen, men skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede. Lengdebegrensningen er den samme som i den svenske lovgivningen og i samsvar med praksis i Danmark.³⁷⁸ Tidsbegrensningen skal hindre at varigheten blir lenger enn nødvendig og sikre at det foretas fortløpende vurderinger av om vilkårene for opprettholdelse av sonen er oppfylt.

³⁷⁷ Se for eksempel Rt-1993-1249.

³⁷⁸ Se kapittel 5 og 6 for mer om disse landenes ordninger.

At visitasjonssoner begrenses til bestemte steder og tidsrom er sentrale momenter i EMDs vurdering av om visitasjonssoner er forenelig med retten til privatliv etter EMK artikkel 8, se punkt 8.3 for mer. Disse begrensningene bidrar til forutberegnelighet for de som rammes av sonen, ved at de på forhånd kan få vite hvilke områder som omfattes og hvor lenge de vil vare. Begrensningene bidrar også til å sikre at sonene ikke utgjør uforholdsmessige inngrep i privatlivet til de som rammes.

11.3. Formål med etablering

Adgangen til å etablere visitasjonssoner er ment å utgjøre et virkemiddel i politiets forebyggende virksomhet. Det er ikke et ordinært polisiært tiltak, men et tiltak som kan brukes i situasjoner der det foreligger en særskilt risiko for voldshandlinger. Denne risikoen kan enten være erfaringsbasert eller etterretningsbasert, se punkt 11.4 nedenfor.

Visitasjonssoner er særlig ment å hindre voldshandlinger ved å bidra til at mulige gjerningspersoner fratas våpen, avskrekke personer fra å ta med seg våpen inn i sonene og for å øke befolkningens trygghetsfølelse i særlig voldsutsatte områder, se punkt 9.4 for mer. For at disse skal oppnås, bør sonene ikke brukes for ofte, være mest mulig målrettet og kombineres med tilførsel av ekstra ressurser og tydelig kommunikasjon til de som forventes å befinne seg i sonen, se punkt 11.6 for mer.

Ifølge forslaget til lovbestemmelse skal formålet med etablering av den enkelte visitasjonssone være å forebygge straffbare handlinger som krenker liv, helse eller frihet, og som utføres ved bruk av våpen. Formuleringen av hvilke straffbare handlinger sonen må ha som mål å hindre er den samme som i den gjeldende bestemmelsen, og skal forstås på samme måte. Dette kan for eksempel dreie seg om voldshandlinger, trusler, frihetsberøvelse og ran.³⁷⁹ Formålet må imidlertid knytte seg til slike handlinger som gjennomføres ved bruk av våpen.

I forslagets fjerde ledd er det, som i dag, presisert hva som regnes som «våpen». Begrepet omfatter alle gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, kniv eller liknende skarpe redskaper som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7. Dermed omfattes også balltrær, jernstenger, kjettinger, eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å gjennomføre relevante straffbare handlinger.

Formålsbeskrivelsen innebærer at forslaget er mer omfattende enn den svenske ordningen, som bare kan ha som mål å hindre skytinger og sprengninger, se kapittel 5 for mer.

I lovforslaget sies det eksplisitt at visitasjonssoner er et forebyggende tiltak. Dette signaliserer at verken etablering av soner eller visitasjon innenfor den enkelte sone kan benyttes for å omgå straffeprosessuelle regler for etterforskning av allerede begåtte

³⁷⁹ Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

lovbrudd. Eventuelle funn av ulovlige varer eller gjenstander må håndteres etter straffeprosessloven.

11.4. Vilkår for etablering

Etter forslaget kan en visitasjonssone bare etableres i situasjoner eller på steder hvor relevante våpenrelaterte straffbare handlinger «erfaringsmessig finner sted», eller i situasjoner eller på steder hvor det er «grunn til å anta at noen planlegger eller forbereder» slike handlinger.

Alternativene er de samme som i dagens lovtekst. De skal forstås og kunne brukes på samme måte som i dag, men er også ment å dekke det behovet for å etablere visitasjonssoner som dagens kriminalitetsbilde gir opphav til.

Det første alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *erfaringsbasert risiko* for at relevante våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. En slik erfaringsbasert risiko kan identifiseres ved hjelp av statistikk, trusselvurderinger, etterretningsanalyser eller annet dokumentert erfaringsgrunnlag som tilsier at relevante våpenrelaterte handlinger kan komme til å bli begått. Risikoen kan knytte seg til et sted, for eksempel et bestemt voldsutsatt område som en sentrumskjerne, en park, et utested eller et klubbhus. Risikoen kan også knytte seg til en situasjon, for eksempel arrangementer som festivaler, fotballkamper, konserter eller politiske markeringer. I slike tilfeller må risikoen likevel avgrenses til et bestemt geografisk område der den kan komme til å realisere seg.

En erfaringsbasert risiko kan være basert på generelle erfaringer, og behøver ikke bygge på konkrete etterretningsopplysninger om det aktuelle stedet eller den aktuelle situasjonen, slik som etter det andre alternativet. Opplysningene må likevel tilsi at det er en konkret risiko for voldshandlinger. Det at en stor menneskemengde skal samles på ett sted utgjør ikke i seg selv en tilstrekkelig konkret risiko, det må være erfaringer som tilsier at det vil begås relevante straffbare handlinger i forbindelse med den konkrete ansamlingen.

Det andre alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *etterretningsbasert risiko* for at våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. Som ved det første alternativet, skal man ta utgangspunkt i en identifisert risiko for liv, helse- eller frihetskrenkelser, men heller enn å være basert på generelle erfaringer, må risikoen her basere seg på konkrete opplysninger som gir «grunn til å anta» at noen har påbegynt planlegging av relevante straffbare handlinger. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger vil finne sted innenfor et visst område og tidsrom.³⁸⁰ Et annet eksempel kan være der bestemte arrangementer eller bygninger utsettes for terrortrusler. Man kan her basere

³⁸⁰ Spurkland, *Politi-loven Utvalgte bestemmelser*, s. 32.

seg på informasjon fra ulike deler av politiets virksomhet, det behøver ikke dreie seg om etterretningsinformasjon i snever forstand.

Situasjoner med høyt konfliktnivå mellom kriminelle grupperinger ble i kapittel 9 fremhevet som et eksempel på en situasjon der det kan være nyttig å etablere en visitasjonssone. I slike situasjoner vil det kunne foreligge både erfaringsbaserte og etterretningsbaserte risikoer. I noen situasjoner vil det kanskje kunne dokumenteres at et drap av en person som tilhører ett bestemt kriminelt miljø erfaringsmessig vil kunne etterfølges av en hevnaksjon fra et annet kriminelt miljø. I andre situasjoner kan det foreligge etterretning som gir grunn til å anta at en slik hevnaksjon er under planlegging.

Tilfeller av vold som handelsvare ble også trukket frem i kapittel 9 som et eksempel på en situasjon der det kan være nyttig å etablere en visitasjonssone. Der det foreligger informasjon om at et voldsoppdrag er satt ut, men ikke hvem som har tatt det på seg, vil en visitasjonssone kunne åpne for søk etter våpen, og dermed mulige gjerningspersoner. Etablering av en visitasjonssone forutsetter imidlertid at politiet har en viss formening om hvor oppdraget vil utføres.

Både ved etablering av visitasjonssoner for å forebygge voldshandlinger i eller mellom kriminelle miljøer og tilfeller av vold som handelsvare forutsetter forslaget at risikoen *kan knyttes til et bestemt geografisk område*. Som redegjort for i punkt 9.4, har jeg ikke funnet grunn til å anbefale en lovbestemmelse som åpner for en generell adgang til visitasjon av personer med tilknytning til kriminelle nettverk for å ivareta behovet for visitasjon der man ikke vet hvor en straffbar handling kan komme til å begås. Derimot vil vanskelighetene med å lokalisere og tidfeste den aktuelle risikoen for voldshandlinger langt på vei kunne ivaretas gjennom en adgang til å beslutte visitasjonssoner som er større og varer lengre enn i dag. Avhengig av hva som anses nødvendig og forholdsmessig, vil en visitasjonssone kunne dekke alle områder der det er en risiko for at bestemte voldshandlinger skjer, enten det dreier seg om en del av et bysentrum eller en hel bydel.

Et ytterligere vilkår for etablering av en visitasjonssone er at det er *nødvendig* for å forebygge den eller de aktuelle våpenrelaterte straffbare handlingene. Som Oslo politidistrikt uttrykte i møte, vil den alminnelige visitasjonsadgangen etter politiloven § 7 være tilstrekkelig i de aller fleste situasjoner. Nødvendighetskravet innebærer at etablering av visitasjonssonen må antas å være egnet til å hindre den eller de aktuelle straffbare handlingene, og at dette ikke kan oppnås på andre, mindre inngripende måter. Det vil si at behovet for en lavere terskel for visitasjon må begrunnes konkret. Kravet om nødvendighet sikrer at soner ikke blir normaltilstand, men et ekstraordinært virkemiddel der mindre inngripende tiltak er utilstrekkelige. Ettersom det dreier seg om forebygging av mulige, fremtidige straffbare handlinger, kreves det imidlertid ikke høy grad av sikkerhet for at tiltaket vil være nødvendig, det er nok med en viss grad av sannsynlighet («antas») for at visitasjonssonen vil bidra til å forhindre de aktuelle straffbare handlingene.

Det følger av politiloven § 6 andre ledd at visitasjonssoner bare kan etableres der det står i forhold til situasjonens alvor, formålet med sonen og omstendighetene for øvrig, altså der det anses *forholdsmessig*. Det må dermed foretas en vurdering av forholdet mellom alvoret i og sannsynligheten for at de våpenrelaterte voldshandlingene risikoen gjelder vil begås, og det inngrepet en visitasjonssone vil innebære for de som rammes. I denne vurderingen må sonens omfang og tidsramme tas i betraktning, samt arten av det området som omfattes, hvor mange som er bosatt og ferdes der, og hvilke konsekvenser sonen vil kunne ha for dem. Utgangspunktet er at visitasjonssone vil utgjøre inngrep i privatlivet både overfor de som ferdes i sonen og de som visiteres, men en visitasjonssone vil også kunne ramme utøvelsen av ytrings- og forsamlingsfrihet, se punkt 8.5, og religionsfriheten dersom sonen omfatter gudshus eller religiøse samlingssteder. Videre må risikoen for diskriminering, slik denne er beskrevet i punkt 10.2, tas med i betraktning i forholdsmessighetsvurderingen.

11.5. Beslutningskompetanse

Beslutning om visitasjonssone skal ifølge forslaget tas av politimesteren eller visepolitimesteren i det aktuelle distriktet. I politimesterens fravær kan hans eller hennes faste stedfortreder ta beslutningen.

Ettersom visitasjonssoner kan ha alvorlige virkninger for de som rammes og for befolkningens og særlig minoritetsbefolkningens tillit til politiet, bør en beslutning om å etablere slike soner treffes på øverste nivå. Høyt beslutningsnivå sikrer helhetlige avveininger av nødvendighet, proporsjonalitet og av kommunikasjonsmessige hensyn. Det vil også kunne sikre helhetlige vurderinger av ressursituasjonen og bidra til at det tilføres tilstrekkelig ressurser til at sonen får den ønskede virkningen, samtidig som sonen ikke går uforholdsmessig mye utover politiets kapasitet i andre områder.

Delegasjonsadgangen til politimesterens faste stedfortreder er ment å ivareta operativ handlekraft i tidskriske situasjoner. Så lenge både visepolitimesteren og eventuelt politimesterens faste stedfortreder også kan treffe beslutning, vil beslutninger om etablering av visitasjonssoner kunne tas raskt, der det er behov for det.

Dersom departementet likevel mener det er behov for at beslutningene bør kunne tas på et lavere nivå, slik det er tilfellet i dag, kan det vurderes om beslutningsmyndighet skal kunne delegeres til den politimesteren bemyndiger. Det bør i så fall bare gjelde for soner med varighet under åtte timer, og forutsatt at de øvrige vilkårene er oppfylt. Soner med en slik varighet må antas å dekke helt akutte behov. Behovet for soner av lengre varighet vil normalt ikke oppstå plutselig, og de fleste distrikter har uansett vaktordninger som gjør at dette ikke vil skape praktiske problemer. Skulle det oppstå en situasjon der det ikke lar seg gjøre å innhente politimesteren eller visepolitimesterens tillatelse, vil en kortere sone da kunne besluttet, og tillatelse til forlengelse innhentes av politimesteren.

11.6. Offentliggjøring

Forslaget innebærer at politiet skal underrette offentligheten så snart som mulig etter at det er besluttet å etablere en visitasjonssone. Underretning kan skje via politiets nettsider, i sosiale medier og i samarbeid med lokale aktører (kommuner, skoler, trossamfunn og frivillighet). Underretning kan også skje i media, for eksempel gjennom pressekonferanser eller pressemeldinger.

Det er naturlig at også den formelle beslutningen om etablering av visitasjonssonen offentliggjøres, likevel slik at det kan finnes rettslig grunnlag for å unnta bestemte opplysninger i beslutningen fra offentlighet, for eksempel i offentleglova, sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Som det klare utgangspunkt, skal offentligheten uansett informeres om hvilket område visitasjonssonen omfatter, gjerne illustrert ved et kartutsnitt, hvor lenge sonen er ment å vare, hvorfor den er etablert og hvilke konsekvenser sonen har. I tillegg til å offentliggjøre beslutningen, bør politiet formidle innholdet på en måte som er tilpasset publikum. Informasjonen bør foreligge på flere språk.

En bred og målrettet informasjonsinnsats i forbindelse med etablering av sonen er viktig for at sonene skal ha den forebyggende og trygghetsskapende effekten som er beskrevet i punkt 9.4.3 og 9.4.4. Dersom formålet er å hindre at folk tar med seg våpen inn i sonen, må de ha kunnskap om den på forhånd. For de som bor og ferdes i sonen, vil offentlighet fremme forståelse for politiets tilstedeværelse, forutberegnelighet for den enkelte og sonens legitimitet.

Ifølge dansk politi er den informasjonsinnsatsen som gjøres når en sone innføres avgjørende også for at visitasjonssonene ikke fører til mistillit, polarisering og følelse av diskriminering. Dansk politi har opplevd en klar forbedring i relasjonen til beboerne i områdene som omfattes av visitasjonssoner etter at de begynte å arbeide mer intensivt med informasjonstiltak. Tydelig, målgruppetilpasset kommunikasjon reduserer, etter deres oppfatning, risikoen for stigmatisering og misforståelser.

Offentliggjøring er også viktig for at befolkningen og mediene skal kunne føre kontroll med politiets bruk av visitasjonssoner. Både selve beslutningen og den begrunnelsen som formidles bør sette offentligheten i stand til å kontrollere at vilkårene for etablering er oppfylt. Offentliggjøring vil også bidra til en åpen offentlig debatt om hensiktsmessigheten og virkningene av slike soner, som er viktig for sonenes legitimitet og befolkningens tillit til politiet.

Forslaget åpner for unntak fra plikten til å underrette offentligheten om visitasjonssoner med varighet på åtte timer eller mindre. Dersom formålet er å avdekke våpen som enkeltpersoner tar med seg inn i sonen, eller å redusere antallet våpen i omløp, vil underretning kunne motvirke formålet og bør dermed kunne unnlates. På denne måten opprettholdes den muligheten som finnes i dag til å avholde uvarslede kontroller knyttet til for eksempel utelivet i sentrum.

11.7. Vilkår for visitasjon i sonene

11.7.1. Bør det oppstilles et krav?

En av hovedutfordringene i utredningen av dette forslaget har vært å ta stilling til om og eventuelt hvilket krav som skal gjelde for visitasjon av enkeltpersoner og kjøretøy innenfor en visitasjonssone. Utredningen har vist at det er stor uenighet om hvordan vilkåret for slik visitasjon i dagens bestemmelse skal forstås, og at den har vært praktisert på svært ulike måter i ulike deler av politiet.³⁸¹ Et behov for klargjøring av forståelsen er påpekt i mandatet for utredningen, og etterlyst fra flere hold.

For at etableringen av en visitasjonssone skal ha praktisk betydning for visitasjonsadgangen, må visitasjonsadgangen i sonen være større enn det som følger av den alminnelige visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7. De ulike alternativene i denne bestemmelsen krever «konkret og nærliggende» eller «kvalifisert» risiko for henholdsvis ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd.³⁸² Dette innebærer at det må påvises objektive omstendigheter som tilsier at det foreligger en risiko for slike hendelser og en rimelig sannsynlighet for at risikoen vil realisere seg.

For å oppnå en større visitasjonsadgang enn det som følger av politiloven § 7, fremstår to alternative reguleringer av visitasjonsadgangen i en visitasjonssone som aktuelle:

1. *At det ikke oppstilles noe krav overhode.* Det vil si at den risikoen for våpenrelatert vold som begrunner sonen i seg selv anses å rettferdiggjøre visitasjon av alle personer og kjøretøy som befinner seg i sonen.
2. *At det oppstilles et krav som er mindre strengt enn kravet i politiloven § 7.* Det vil si at det kreves en viss grad av sannsynlighet for at personen eller kjøretøyet som visiteres oppbevarer våpen, men mindre enn det som følger av politiloven § 7.

Forslaget som fremmes bygger på alternativ 2, og innebærer at det stilles krav om «grunn til å undersøke» om den som visiteres er i besittelse av våpen, eller om våpen oppbevares i et kjøretøy. Dette alternativet er best i samsvar med våre konstitusjonelle og internasjonale forpliktelser. En slik løsning er ment å bidra til mer målrettet bruk av visitasjon som politimetode og dermed til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Videre vil det redusere risikoen for vilkårlige inngrep i enkeltmenneskers privatliv og for diskriminering, og sikre at befolkningens tillit til politiet tar minst mulig skade av ordningen med visitasjonssoner. En slik løsning er også i samsvar med svensk lovgivning. Begrunnelsen for dette valget utdypes i det videre.

Hvilke begrensninger som gjelder for den enkelte polititjenestepersons skjønnsmessige vurdering av om visitasjon skal skje, er et sentralt moment i vurderingen av om visitasjonssoner er i tråd med retten til privatliv etter EMK artikkel 8.³⁸³ I saken *Gillian og Quinton mot Storbritannia* var EMD svært kritisk til den britiske lovgivningen, som

³⁸¹ Se punkt 3.3.3.6 for mer om uenigheten, og punkt 3.3.4 for mer om praktiseringen av politiloven § 7 a.

³⁸² Se punkt 3.2 for mer om politiloven § 7.

³⁸³ Se kapittel 8.3 for mer.

ikke la noen begrensninger på dette skjønnet, men tillot visitasjon «based exclusively on the «hunch» or «professional intuition» of the officer concerned.³⁸⁴ Domstolen pekte på at fraværet av krav om mistanke gjorde det «difficult if not impossible» å vise at visitasjonsadgangen var misbrukt. Etter domstolens syn medførte regelverket en klar risiko for vilkårlighet og diskriminering.³⁸⁵ Sakene *Colon mot Nederland* og *Benghal mot Storbritannia* viser at det ikke er noe absolutt krav med et slikt vilkår, men at kravene til særlig til uavhengig kontroll med etableringen av visitasjonssoner forsterkes dersom et slikt krav mangler. Ettersom det i utredningen ikke foreslås noen uavhengig kontroll utover det kontrollsystemet som gjelder for politiet generelt, vil det være tvilsomt om forslaget oppfyller kravene i EMK dersom det ikke stilles krav til grunnlaget for visitasjon av enkeltpersoner innenfor sonen.

Et krav om grunn til å undersøke om det oppbevares våpen er også best i samsvar med de grunnleggende verdiene vår rettsordning bygger på. Kroppsvisitasjon er et virkemiddel som griper inn i den enkeltes privatliv og personlige integritet, og som for de aller fleste vil oppleves som krenkende. I norsk lovgivning er slike inngrep tradisjonelt forbundet med krav om mistanke om at det er begått en straffbar handling, og som den klare hovedregel må den som undersøkes være mistenkt. Tanken er at det bør være en viss sannsynlighet for at vedkommende har handlet på en måte som rettfærdiggjør inngrepet. Også når det dreier seg om fremtidige handlinger, bør det kreves en viss sannsynlighet for at vedkommende kommer til å gjøre noe som rettfærdiggjør inngrepet. En slik sannsynlighet kan bare dokumenteres dersom det kommer til uttrykk i objektive omstendigheter. Derfor bør det, som et minimum, kreves at det foreligger slike objektive omstendigheter før noen kan utsettes for et inngrep, og et slik krav bør komme til uttrykk i loven.³⁸⁶

Et krav om grunn til å undersøke om det oppbevares våpen kan også bidra til mer målrettede visitasjoner. Dette vil for det første kunne lede til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Som nevnt i punkt 9.4.2, tilsier erfaringer fra andre land at visitasjoner sjelden fører til relevante funn når de foretas uten at det på forhånd er etablert mistanke mot den som visiteres. Undersøkelseskravet innebærer at politiet før visitasjon må gjøre seg opp en mening om sannsynligheten for at noen oppbevarer våpen, og dette antas å øke sjansene for at det viser seg å stemme, og dermed til å føre til mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Det kan tenkes at politiet ved utvelgelse av personer og kjøretøy til visitasjon, ville gjøre en vurdering av sannsynligheten for at det oppbevares våpen selv om det ikke gjaldt noe rettslig krav om det, og dermed være like effektive. Samtidig vil et rettslig krav redusere spillerommet for subjektive vurderinger og, særlig der det kombineres med en begrunnelsesplikt, normalt fremtvinge grundigere vurderinger, se punkt 11.8 for mer om dette. Et rettslig krav vil også kunne danne

³⁸⁴ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 83.

³⁸⁵ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85–86.

³⁸⁶ For en mer utdypende begrunnelse for å operere med både et handlingskrav og et beviskrav når man tillater privatlivsinngrep i forebyggende øyemed, se Bruce, *The Preventive Use of Surveillance Measures for the Protection of National Security* (2021) s. 177–198.

utgangspunkt og rammer for utarbeidelse av risikoprofiler til bruk i utvelgelsen, se punkt 11.7.2 for mer om dette.

Et krav som rammer inn den skjønnsmessige vurderingen politiet må gjøre ved utvelgelse av personer og kjøretøy til visitasjon vil videre utgjøre en viktig rettsikkerhetsgaranti. Det vil bidra til at visitasjon ikke skjer uten saklig grunn, at visitasjon bare skjer der det er nødvendig og forholdsmessig, og – som EMD flere ganger har påpekt – utgjøre et viktig verktøy for etterfølgende kontroll av om dette var tilfellet. Det vil også gi mennesker som beveger seg i en visitasjonssone større grad av forutberegnelighet, bidra til at færre visiteres uten grunn og derigjennom redusere risikoen for at tilliten til politiet svekkes.

Likestillings- og diskrimineringsombudet drøftet i sin rapport *Kontroller uten kontroll* fra 2022 de to alternativene som er beskrevet ovenfor, som ledd i anbefaling om at Politidirektoratet burde utvikle retningslinjer for hvem som skal velges ut til kontroll ved visitasjoner etter dagens bestemmelse i politiloven § 7 a. Ombudet anbefalte at utvelgelse burde skje etter en «individualisert mistanke basert på rimelige og objektive grunner».³⁸⁷

I sin rapport skriver Likestillings- og diskrimineringsombudet at det første alternativet, altså en adgang til å visitere «hvem som helst» innenfor rammene av en visitasjonsbeslutning, skaper størst risiko for krenkelse av retten til privatliv, mens det andre alternativet, et krav til grunner for å visitere den enkelte person, skaper størst risiko for diskriminering. Det vil kanskje stemme dersom man i førstnevnte tilfelle velger ut personer *helt* vilkårlig, for eksempel ved å kontrollere alle, eller velger ut annenhver person, som passerer en kontrollpost. Det vil imidlertid ikke nødvendigvis være tilfellet i en visitasjonssone, der det ikke vil være mulig å kontrollere alle som passerer gjennom. I slike tilfeller vil politiet uansett måtte foreta skjønnsmessige utvelgelser, og risikoen for diskriminering vil da være større dersom vurderingen overlates til politiets skjønn enn dersom loven stiller krav til utvelgelsesprosessen. Dette bekreftes av den britiske statistikken som er gjengitt i EMDs dom i saken *Gillian og Quinton mot Storbritannia*, som viste at etniske minoriteter ble visitert uforholdsmessig ofte, til tross for at den britiske lovgivningen ikke stilte noen krav til utvelgelsesprosessen.³⁸⁸

Også svenske myndigheter drøftet de to alternative måtene å regulere visitasjonsadgangen i en sikkerhetssone. Som det fremgår av sitatet gjengitt i punkt 5.2.3, avsto de en ordning der politiet fritt kunne velge hvem som skulle visiteres som «tveksamt från rättssäkerhetssynpunkt», og påpekte at det ville åpne for ineffektive, unødvendige og uforholdsmessige visitasjoner.³⁸⁹

Det er grunn til å understreke at de rettssikkerhetsmessige og diskrimineringsrettslige problemene visitasjonssonene gir opphav til vil være betydelige selv om det oppstilles et

³⁸⁷ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 49–50.

³⁸⁸ *Gillan og Quinton mot Storbritannia* (2010) avsnitt 85.

³⁸⁹ Prop. 2023/24:84 s. 48–49.

undersøkelseskrav for visitasjon av personer og kjøretøy. Ettersom vilkåret ikke kan være strengt dersom visitasjonsadgangen skal ha praktisk betydning, vil det fortsatt overlate et vidt skjønnsmessig spillerom til den enkelte polititjenesteperson, og risikoen for de skadevirkningene som er beskrevet i kapittel 10 vil fortsatt gjøre seg gjeldende.

11.7.2. Hvilket vilkår bør gjelde?

For at etableringen av en visitasjonssone skal ha noen praktisk betydning, må kravet for utvelgelse av personer og kjøretøy til visitasjon, som nevnt, være mindre strengt enn de som følger av den alminnelige visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7. Som beskrevet i punkt 3.2, innebærer disse kravene at det må påvises objektive omstendigheter som tilsier at det er en rimelig sannsynlighet for henholdsvis ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd.

Dagens bestemmelse i politiloven § 7 a krever, etter mitt syn og slik det er redegjort for i punkt 3.3.3.6, objektive omstendigheter som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at den som visiteres er i besittelse av eller oppbevarer våpen, likevel slik at denne sannsynligheten ikke må være stor. Dette kravet foreslås videreført.

Kravet skiller seg fra det som følger av den alminnelige visitasjonsregelen i politiloven § 7 på to måter: Det viser for det første til et annet og enklere bevistema, nemlig «om personen er i besittelse av våpen, eller om våpen oppbevares i kjøretøyet» heller enn mulige fremtidige ordensforstyrrelser, sikkerhetstrusler eller lovbrudd. Det krever for det andre enda mindre sannsynlighet for at det oppbevares våpen enn politiloven § 7 krever for at de aktuelle hendelsene vil finne sted.

Jeg har vurdert om formuleringen «objektive omstendigheter som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at personen er i besittelse av eller at det oppbevares våpen» burde tas inn i lovteksten for å presisere og klargjøre innholdet. Det er imidlertid ingen tradisjon for å definere beviskrav i norsk lov, og i og med at kravet i stor grad samsvarer med det som er praktisert i alle fall i Oslo politidistrikt i senere år, bør det ikke være ukjent for politiet. Jeg har derfor ikke lagt opp til dette.

Den foreslåtte formuleringen av undersøkelseskravet er den samme som i politiloven § 17 d, som gir PST adgang til å bruke skjulte tvangsmidler (telefonavlytting, romavlytting mv.) i forebyggende øyemed. Bestemmelsen krever «grunn til å undersøke om noen forbereder» en av flere spesifikt angitte straffbare handlinger. Om dette vilkåret uttalte Justiskomiteen ved vedtakelsen av bestemmelsen at «opplysninger i det konkrete saksforholdet» må gi grunn til å gjennomføre nærmere undersøkelser, og at grunnen må være «forankret i objektive holdepunkter». Kravet i forslaget skal forstås på samme måte.³⁹⁰

Visitasjon i en visitasjonssone kan altså, ifølge forslaget, skje når det er *grunn til å undersøke* om personen besitter våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet.

³⁹⁰ Vurderingen av om kravet er oppfylt blir likevel annerledes, ettersom bevistemaet i politiloven § 17 d er et annet, og mer komplekst.

Kravet vil være oppfylt dersom politiet har et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Kravet til sannsynlighet er ikke strengt. Sannsynlighetsovervekt kreves åpenbart ikke, og det er ikke naturlig å snakke om et krav til «mistanke» slik vi kjenner de straffeprosessuelle mistankekravene i bestemmelsene om tvangsmidler. Det sentrale er at politiet ikke kan basere seg på egne subjektive oppfatninger eller fordommer, men må kunne peke på objektive omstendigheter knyttet til den enkelte person eller det aktuelle kjøretøyet som tilsier en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen.

Etnisitet, religion, kjønn og andre kjennetegn som omfattes av likestillings- og diskrimineringsloven kan ikke alene eller i hovedsak begrunne visitasjon. Henvisning til slike kjennetegn alene som begrunnelse for visitasjon vil være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 6 første ledd.³⁹¹ Slike kjennetegn vil bare kunne inngå som ett av flere moment i en sammensatt, saklig begrunnelse.

Vurderingen av om det er grunn til å undersøke om en person besitter eller et kjøretøy oppbevarer våpen må *ta utgangspunkt i den risikoen visitasjonssonen er etablert for å forhindre*. I mange tilfeller vil man med utgangspunkt i denne risikoen kunne skissere *en risikoprofil*, dvs. identifisere kjennetegn som kan tilsi en kobling mellom enkeltpersoner og risikoen. En slik profil kan skisseres i forbindelse med beslutningen om å etablere en visitasjonssone og bidra til at polititjenestepersonene som velger ut enkeltmennesker til visitasjon gjør informerte, saklige og objektivt baserte valg.

Der etablering av visitasjonssonen er basert på etterretningsinformasjon eller hendelser som tilsier bruk av vold i eller mellom kriminelle miljøer, vil en kjent tilknytning til disse miljøene åpenbart være grunn til visitasjon.

Der visitasjonssonen er etablert på bakgrunn av informasjon om en mulig voldshendelse rettet for eksempel mot et arrangement eller en myndighetsperson, vil kunnskap eller mistanke om at en person tidligere har brukt eller truet med vold kunne begrunne visitasjon.

Det er imidlertid ikke noe vilkår om voldshistorikk eller mulig tilknytning til kriminelle miljø. Også andre objektive holdepunkter kan også gi grunn til å undersøke om en person er i besittelse av våpen.

Det er ikke noe i veien for at tilhørighet til en gruppe vektlegges i vurderingen av om undersøkelseskravet er oppfylt. Er det for eksempel holdepunkter for at medlemmer av en bestemt gruppe utøver vold, vil det være adgang til å visitere en person dersom objektive omstendigheter med en viss sannsynlighet tilsier at personen har tilknytning til denne gruppen. Det må imidlertid gjelde et visst krav om individualisering av undersøkelsesgrunnen, det vil si konkretisering av gruppen, og objektive omstendigheter som knytter den som skal visiteres til den aktuelle gruppen. For eksempel vil man ikke kunne visitere alle menn mellom 16 og 30 år fordi de statistisk

³⁹¹ Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).

sett oftere bærer våpen enn resten av befolkningen. Det kan heller ikke være slik at fordi det erfaringsmessig skjer vold på et utested, så kan alle som besøker utestedet visiteres. Det må kreves objektive omstendigheter som tilsier at den som visiteres har tilknytning til den gruppa som erfaringsmessig utøver vold.

Undersøkelseskravet kan gi opphav til spørsmål om hvorvidt politiet kan vektlegge ytre kjennetegn ved vurderingen av om det er grunn til å undersøke om den enkelte bærer våpen, for eksempel klesdrakt, stil og etnisitet. Når det gjelder klesdrakt, vil plagg eller gjenstander som signaliserer tilhørighet til en gruppe som erfaringsmessig bærer våpen, for eksempel jakker med emblemer som knyttes til en voldelig MC-klubb eller en klesdrakt som er representativ for et voldelig supportermiljø, kunne begrunne visitasjon. Mer alminnelige plagg som hettegensere eller boblejakker vil ikke alene kunne begrunne visitasjon, med mindre det er indikasjoner på at vedkommende bruker plagget til å skjule seg eller liknende. Som nevnt ovenfor, vil etnisitet aldri alene eller i hovedsak kunne begrunne visitasjon. Etnisitet vil likevel kunne være del av en begrunnelse for å visitere, for eksempel der visitasjonssonen er begrunnet med voldsrisiko knyttet til kriminelle miljøer der flertallet har en bestemt etnisitet.

Innholdet i undersøkelseskravet er videre drøftet i merknadene til forslaget, se punkt 12.2.

11.7.3. Nødvendighet og forholdsmessighet

Krav om nødvendighet og forholdsmessighet vil gjelde ikke bare for beslutningen om å etablere en visitasjonssone, men også for hver enkelt visitasjon. Dette følger av politiloven § 6, som det er foreslått henvist til i bestemmelsens fjerde ledd.

Nødvendighetsvurderingen må foretas med utgangspunkt i begrunnelsen for etableringen av den aktuelle sonen, og innebærer at en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen ikke alltid vil være nok til å beslutte visitasjon. Det må også fremstå nødvendig å visitere for å oppnå formålet med sonen.

Kravet om *forholdsmessighet* innebærer at bruken av visitasjon må stå i forhold til situasjonens alvor, tiltakets formål og omstendighetene for øvrig.³⁹² Her vil hensynet til den som utsettes for visitasjon veie særlig tungt,³⁹³ men også hensyn til andre som påvirkes av visitasjonen kan trekkes inn.

11.7.4. Særlig om visitasjon av barn

Som det kommer frem i punkt 10.3, er barn og unge under 18 år særlig sårbare og har krav på et sterkt vern mot inngrep fra offentlige myndigheter.

Jeg har vurdert om forslaget burde inneholde et forbud mot å visitere barn og unge under en viss alder i en visitasjonssone. Som redegjort for i punkt 9.2, ser politiet

³⁹² Se politiloven § 6 andre ledd siste punktum.

³⁹³ Etter politiinstruksen § 3-2 første ledd skal «følgene for den maktanvendelsen rettes mot» tas med i vurderingen.

imidlertid stadig oftere at kriminelle nettverk bruker barn til å utføre kriminalitet på sine vegne. En slik aldersgrense vil dermed både kunne gjøre visitasjonssonene mindre effektive og føre til at kriminelle i større grad bruker barn under den aktuelle aldersgrensen til å bistå seg.

Barns konstitusjonelle og menneskerettslige vern innebærer imidlertid at det skal mer til å for å legitimere visitasjon av barn, og at vurderingen av om en visitasjon er nødvendig og forholdsmessig dermed må være strengere enn når inngrepet foretas overfor voksne. Svensk politi har oppgitt at barn visiteres svært sjelden i Sverige, og dansk politi har som utgangspunkt at barn under 15 år ikke visiteres.

Presiseringen i forslaget av at visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig må legges stor vekt på ved visitasjon av barn. Her må det kunnskapsgrunnlaget vi nå har om barns erfaringer med politiet tas hensyn til, slik dette er redegjort for i punkt 10.3. Der understrekes særlig betydningen av at politiet evner å opptre rolig, trygt og respektfullt og å gi gode forklaringer på det som skjer.³⁹⁴

11.7.5. Bruken av tekniske hjelpemidler

Det er ikke foreslått noe krav om at visitasjonen fortrinnsvis skal foretas ved hjelp av teknisk hjelpemiddel. Bruk av teknisk utstyr som metalldetektor eller søkestaver vil likevel gjennomgående være mindre inngripende enn fysisk visitasjon,³⁹⁵ og det følger av politiloven § 6 at politiet har plikt til ikke å ta i bruk inngripende virkemidler uten at mindre inngripende midler er forsøkt eller må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige.

Politiet har opplyst at de søkestavene som de har tilgjengelige ikke er egnet til å avdekke våpen. Politiet må imidlertid sørge for å holde seg oppdatert på den teknologiske utviklingen på dette området. Dersom det finnes teknologisk utstyr som på effektiv måte bidrar til å gjøre visitasjoner mindre inngripende, kan politiet være forpliktet til å ta i bruk dette.

11.8. Notoritet, begrunnelse og kontroll

I dag følger det av politiloven § 7 a at en beslutning om visitasjon for våpenkontroll skal nedtegnes og begrunnes skriftlig. Det gjelder imidlertid ikke noe krav om begrunnelse for den enkelte visitasjon, og det gjelder heller ikke noe klart krav om at slik visitasjon registreres i politiets systemer. Utredningen tyder på at visitasjoner uten funn etter politiloven § 7 a sjelden registreres.³⁹⁶

Forslaget innebærer at både beslutninger om etablering av visitasjonssoner og beslutninger om visitasjon i det enkelte tilfelle skal registreres og begrunnes skriftlig.

³⁹⁴ Se for eksempel Forandringsfabrikken, «*Sint utenpå – vondt inni*» (2020) og Redd Barna og Antirasistisk Senter, «*Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år*» (2023).

³⁹⁵ Se også Kjelby og Nilsen, *Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag?*, Lov og Rett (2022), s. 132.

³⁹⁶ Se punkt 3.3.4 for mer.

Ettersom beslutninger om visitasjon som regel tas under aktiv polititjeneste, vil begrunnelsen for slike beslutninger kunne være kort.

Behovet for registrering av og notoritet om den enkelte visitasjon har stått sentralt i diskusjonen om en kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller. Jeg har ikke tatt stilling til om det bør innføres en slik ordning på generelt grunnlag. Det synes likevel åpenbart at det er behov for en tydeligere lovregulering av plikten til å registrere også resultatløse visitasjoner i politiets systemer. Uten dokumentasjon på at en visitasjon har skjedd, og hvilket rettslig og faktisk grunnlag den baserte seg på, vil lovligheten av visitasjonen ikke kunne kontrolleres. Uten slik etterprøvbarehet vil det heller ikke være reell klageadgang for dem som rammes.³⁹⁷

Behovet for logging av visitasjoner ble understreket av informantene i Likestillings- og diskrimineringsombudets intervjuundersøkelse fra 2022.³⁹⁸ Arbeidsgruppen som fulgte opp evalueringen av kvitteringsordningen har anbefalt en kompetanseheving for å sikre at krav til notoritet og logging overholdes.³⁹⁹ Også sivilsamfunnsorganisasjoner har gjentatte ganger gitt uttrykk for dette. Som det ble uttrykt i en underskriftskampanje som i 2020 samlet nærmere 30 000 underskrifter: «[p]olitiet skal ikke lenger få gjøre inngrep i menneskers liv uten at det er oppført i et register».⁴⁰⁰

Det er imidlertid også viktig at registrering skjer uten at det kan få negative konsekvenser for den som visiteres der det ikke gjøres funn. Politiet har i møte beskrevet hvordan alle registrerte visitasjoner i dag kommer opp som «treff» når politiet søker opp et navn i Politiets operative system (PO), og at dette kan få vedkommende til å fremstå «mistenkelig» i situasjoner der man ikke har anledning til å gjennomgå alle treffene. Dette tilsier at visitasjoner ikke bør registreres i PO eller andre systemer der det ikke kan skilles mellom visitasjoner med og uten funn. Visitasjoner som ikke resulterer i funn må registreres i et separat system, eller oppføres som en «nøytral» hendelse, som ikke stiller den visiterte i et negativt lys. Informantene i Likestillings- og diskrimineringsombudets undersøkelse fra 2022 understreket også behovet for å kommunisere til de som visiteres at loggingen ikke vil få negative konsekvenser for dem i ettertid.⁴⁰¹

Registreringen av den enkelte visitasjon bør inneholde opplysninger om tid, sted, type visitasjon (person eller kjøretøy), resultat (funn eller ikke funn), samt muliggjøre identifikasjon av den polititjenestepersonen som tok beslutningen. Registreringen bør

³⁹⁷ For en illustrasjon av betydningen av manglende notoritet om politikontroller, se Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).

³⁹⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35.

³⁹⁹ Arbeidsgruppe med representasjon fra Antirasistisk Senter, Juristforbundet, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Minotenk, OMOD, Redd Barna, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, *Oppfølging av evalueringen av pilotprosjekt om kvitteringsordning knyttet til politiets personkontroller – vurderinger og anbefalinger* (2024), s. 3.

⁴⁰⁰ change.org. (2020). We can't breathe - vi får ikke puste! Arise. [Petition · We can't breathe - vi får ikke puste! - Norway · Change.org](#) (sist sjekket 14. januar 2026).

⁴⁰¹ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 43–44.

også inneholde en kort og konkret begrunnelse som viser til de objektive omstendighetene som tilsa at kravet om «grunn til å undersøke» personen eller kjøretøyet var oppfylt.

Krav om begrunnelse er generelt antatt å fremtvinge større grad av refleksjon og grundighet før det tas avgjørelser.⁴⁰² Når en begrunnelse må knyttes opp mot lovens vilkår, bidrar begrunnelseskravet til å sikre at avgjørelsen ligger innenfor lovens rammer, og at den bygger på saklige og relevante hensyn. En begrunnelsesplikt kan dermed virke disiplinerende og motvirke maktmisbruk.

En begrunnelse kan også bidra til å forklare og legitimere det inngrepet både visitasjonssoner og enkeltstående visitasjoner utgjør overfor de som rammes. Som påpekt i punkt 11.6 ovenfor er tydelig kommunikasjon av bakgrunnen for og formålet med en visitasjonssone avgjørende for den trygghetsskapende effekten sonene er ment å ha. Når det gjelder de enkelte visitasjonene, tilsier et samstemt kunnskapsgrunnlag at manglende, intetsigende eller svake begrunnelser bidrar til usikkerhet og svekket tillit til politiet hos de som visiteres.⁴⁰³ En plikt til å begrunne visitasjoner kan gjøre at visitasjonene oppleves som forklarbare og rasjonelle, og dermed redusere risikoen for at de oppfattes som diskriminerende.

En begrunnelsesplikt er også en forutsetning for etterprøvbarhet og kontroll. Uten begrunnelse er det vanskelig å vite om vedtaket bygger på riktig faktum, korrekt rettsanvendelse og forsvarlig skjønnsutøvelse. Begrunnelsesplikt er derfor en forutsetning for reell klageadgang og overprøving. Når begrunnelser synliggjør hvilke hensyn som er vektlagt, blir det også lettere å kontrollere om like tilfeller behandles likt. En begrunnelsesplikt kan dessuten være i politiets interesse ved at det blir enklere å forklare den enkelte visitasjon i ettertid og imøtegå eventuelle anklager om diskriminering eller maktmisbruk.

Evalueringen av pilotprosjektet med en kvitteringsordning viser at de fleste politiansatte ønsker å ha en forklarende tilnærming til politikontroller og mener det å forklare årsaken til kontrollen er viktig, men at det kan vanskelig å gjennomføre eller nå gjennom med i praksis.⁴⁰⁴ Politiet har også i møte vært inne på at det i mange situasjoner vil være vanskelig å få dokumentert en begrunnelse for visitasjon.

I den svenske reguleringen av sikkerhetssoner er det imidlertid krav om at alle visitasjoner skal protokolleres, sammen med en kort antegning av begrunnelsen for inngrepet, for eksempel at en person oppførte seg på en bestemt måte eller at en person

⁴⁰² For mer om hvordan begrunnelse sikrer en reell og samvittighetsfull prøving av rettsgrunnlaget, se Pedersen, *Begrunnelse av rettsavgjørelser* (2016), særlig s. 47–53 og 102–111.

⁴⁰³ Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 35 og Redd Barna og Antirasistisk Senter, *«Første gang jeg ble stoppet av politiet var jeg bare 12 år»* (2023) (sist sjekket 14. januar 2026).

⁴⁰⁴ Oslo Economics og NIBR, *Evaluering av pilot med kvitteringsordning ved personkontroll* (2023), s. 41.

tilsvarte en risikoprofil. Den svenske regjeringen uttalte følgende i forbindelse med lovforslaget:

Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian att de angelägna kontroll- och rättssäkerhetsskäl som talar för ett sådant generellt dokumentationskrav väger klart tyngre än den ökade administrativa börda för Polismyndigheten som ett generellt krav skulle innebära.

Ifølge svensk politi, har protokollerings- og begrunnelsesplikten ikke vært problematisert etter at lovgivningen om sikkerhetssoner trådte i kraft. Dette kan, ifølge svensk politi, ha sammenheng med at visitasjoner nå kan protokollføres relativt enkelt, i en egen app.

En app for registrering av visitasjoner er nå også under utprøving i norsk politi. Appen skal, ifølge politiet, kunne brukes til både å søke opp informasjon om enkeltpersoner og kjøretøy, og å registrere visitasjoner og andre politikontroller. I forbindelse med registrering skal det blant annet føres inn rettslig grunnlag for visitasjonen, og det vil også være mulig å tilpasse systemet slik at man kan skrive inn en kortfattet begrunnelse. Dersom det skulle innføres en plikt til å registrere kontrollerte personers etnisitet, vil dette også kunne gjøres.⁴⁰⁵ Appen vil kunne generere statistikk over de registrerte visitasjonene.

Dersom denne appen introduseres i hele politiet, vil det bidra til at registrering og begrunnelse av visitasjoner vil kunne gjøres uten å skape større praktiske problemer i polititjenesten. Registrering og begrunnelse er imidlertid så vesentlige rettsikkerhetsgarantier at en lovfestet plikt til dette bør innføres uavhengig av om og eventuelt når appen blir tilgjengelig.

Ettersom utredningens mandat er begrenset til å gjelde reguleringen av visitasjonssoner og visitasjon for våpenkontroll, har jeg foreslått å presisereplikten til dokumentasjon og begrunnelse i politiloven § 7 a. Departementet bør imidlertid vurdere å innføre en tilsvarende plikt for alle visitasjoner etter politiloven.

I dag kan publikum klage over beslutninger og handlinger hjemlet i politiloven gjennom det sentrale klagerregelverket for politiet.⁴⁰⁶ Regelverket innebærer at henvendelser om kritikkverdige forhold skal behandles av politimesteren i det enkelte distriktet, og at avgjørelsen i klagesaken kan forelegges Politidirektoratet for ny vurdering. Gjelder henvendelsen politimesteren, behandles og avgjøres saken av Politidirektoratet.⁴⁰⁷

Forslaget innebærer at beslutninger om etablering av visitasjonssoner skal kunne påklages direkte til Politidirektoratet. Det er viktig å sikre at visitasjonssonene har trygg forankring i regelverket og at reglene praktiseres likt over hele landet. Der beslutningen

⁴⁰⁵ Se punkt 10.5.3.4 om behovet for en utredning av dette.

⁴⁰⁶ Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten, fastsatt 21.11.2005 av Justisdepartementet i medhold av politiloven § 29.

⁴⁰⁷ Instruksen § 4 første ledd.

er tatt av politimesteren, følger det allerede av instruksens § 4 første ledd siste punktum at klagen skal behandles av direktoratet. Behovet for presisering gjelder dermed primært beslutninger tatt av visepolitimesteren eller politimesterens stedfortreder. Formuleringen er imidlertid generell, noe som også er viktig av pedagogiske hensyn. Flere undersøkelser har vist at få av de som visiteres av politiet klager over visitasjonene. Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at det iverksettes tiltak for å senke terskelen for å sende inn klager.⁴⁰⁸

Det følger av instruksens § 6 første ledd siste punktum at klage over direktoratets avgjørelse forelegges Justis- og beredskapsdepartementet for ny vurdering. For øvrig vil de alminnelige reglene for klagebehandling gjelde.

Utover klageordningen, kan beslutninger om etablering av visitasjonssoner og om visitasjon innenfor sonene forfølges på ulike måter. De ulike mulighetene for klage og overprøving som eksisterer i dag, og fortsatt vil gjelde, er redegjort for i punkt 3.3.5. Det gjelder muligheten til å anmelde straffbare handlinger begått i polititjenesten til Spesialenheten for politisaker, klage til Sivilombudet og til Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Etter omstendighetene vil man også kunne anlegge søksmål ved domstolene.

Flere har foreslått etablering av egne kontrollordninger for politiets personkontroller. Likestillings- og diskrimineringsombudet har anbefalt at Politidirektoratet utvikler en standard kontrollmekanisme som er egnet til å avdekke og forhindre diskriminerende praksis der politiet bruker maktmidler.⁴⁰⁹ Organisasjonen mot Offentlig Diskriminering (OMOD), Minotenk og Juristforbundet har tatt til orde for opprettelsen av et uavhengig tilsynsorgan med mandat til å undersøke relevant tematikk og komme med anbefalinger om tiltak.⁴¹⁰

Jeg har ikke utredet behovet for flere uavhengige klage- eller tilsynsordninger. Dersom det skal etableres en slik ordning, bør det gjelde politiets kontroller generelt, og ikke bare ordningen med visitasjonssoner. Dette faller utenfor utredningens mandat. Muligheten for uavhengig kontroll og tilsyn er imidlertid av betydning for vurderingen av om en ordning med visitasjonssoner er i strid med EMK eller ikke.⁴¹¹ Dersom det åpnes for etablering av visitasjonssoner i større grad eller på mindre strenge vilkår enn det som er foreslått her, vil styrking av mulighetene for tilsyn og kontroll være en måte å sørge for at ordningen likevel er i tråd med menneskerettighetene.

⁴⁰⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 44.

⁴⁰⁹ Likestillings- og diskrimineringsombudet, *Kontroller uten kontroll* (2022), s. 43–44.

⁴¹⁰ Oslo Politidistrikt, OMOD, Minotenk og Juristforbundet, *Politikontroller i et diskrimineringsperspektiv* (2023), s. 48.

⁴¹¹ Se særlig punkt 8.3.

12. Lovforslag og merknader

12.1. Lovforslag

§ 7 a. Våpenvisitasjonssoner

Politiet kan etablere visitasjonssoner på offentlig sted når det antas å være nødvendig for å forebygge straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet, og som utføres ved bruk av våpen.

Visitasjonssoner kan bare etableres:

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

En visitasjonssone skal gjelde et nærmere angitt område, som ikke kan være større enn nødvendig. Visitasjonssonen skal gjelde i et bestemt tidsrom, som ikke kan være lenger enn nødvendig, og ikke lenger enn to uker. Sonen kan forlenges med inntil to uker av gangen, men skal oppheves dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

I en visitasjonssone kan politiet visitere personer eller kjøretøy for å søke etter våpen. Visitasjon kan bare skje når det er grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om det oppbevares våpen i kjøretøyet. Visitasjonen skal gjennomføres så hensynsfullt og skånsomt som mulig, og innenfor de rammer som følger av politiloven § 6. Beslutning om visitasjon skal nedtegnes og begrunnes skriftlig.

Med våpen menes i denne paragrafen 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.

En beslutning om visitasjonssone tas av politimesteren eller visepolitimesteren. I politimesterens fravær kan hans eller hennes faste stedfortreder ta beslutningen. Beslutningen gjelder umiddelbart, med mindre annet er bestemt.

En beslutning om visitasjonssone skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før beslutningen begynner å gjelde.

Har visitasjonssonen en varighet på mer enn 8 timer, skal politiet umiddelbart underrette offentligheten om sonen. Har visitasjonssonen kortere varighet, kan underretning unnlates.

En beslutning om visitasjonssone kan påklages til Politidirektoratet.

12.2. Merknader

Forslaget gir politiet adgang til å etablere våpenvisitasjonssoner. Bestemmelsen er ment å erstatte dagens bestemmelse om visitasjon for våpenkontroll i politiloven § 7 a.

Forslaget viderefører og presiserer kjernen i dagens bestemmelse, men åpner for å tillate visitasjoner i større områder og lengre perioder, samtidig som forslaget oppstiller klarere vilkår, tydeligere rammer og styrkede rettssikkerhetsgarantier.

En *visitasjonssone* er et bestemt geografisk område der politiet kan visitere personer eller kjøretøy når det er grunn til å undersøke om personen er i besittelse av våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet. Dette undersøkelseskravet er mindre strengt enn de kravene som gjelder for visitasjon etter den alminnelige regelen om visitasjon i politiloven § 7, og politiloven § 7 a supplerer dermed visitasjonsadgangen etter den alminnelige regelen. Visitasjonssoner er ment å være et ekstraordinært forebyggende virkemiddel der politiet står overfor en dokumentert risiko for våpenrelaterte voldshandlinger.

Første ledd

En visitasjonssone kan bare etableres dersom det antas å være nødvendig *for å forebygge straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet*, og som utføres ved bruk av våpen. Formuleringen av hvilke straffbare handlinger sonen må ha som formål å forebygge er den samme som i den gjeldende bestemmelsen og skal forstås på samme måte. Dette kan for eksempel dreie seg om voldshandlinger, trusler, frihetsberøvelse og ran.⁴¹² Det er foreslått presisert at sonen må være nødvendig for å hindre at slike krenkelser skjer ved bruk av våpen, og ikke på andre måter. Dette gjelder også i dag, men fremgår ikke av den nåværende ordlyden. Videre innebærer formuleringen at formålet må være forebygging, noe som blant annet innebærer at visitasjonssoner ikke kan etableres for finne våpen som er brukt til å begå en straffbar handling som allerede er avsluttet, med mindre det er frykt for at våpenet brukes på nytt.

Forslaget innebærer ikke bare at etableringen av en visitasjonssone må ha som formål å hindre slike straffbare handlinger, men også at etableringen av en slik sone må *antas å være nødvendig* for å oppnå dette. Et slikt krav følger allerede implisitt av prinsippene i politiloven § 6, men er foreslått tydeliggjort i bestemmelsen. Nødvendighetskravet innebærer at etablering av visitasjonssonen må antas å være egnet til å hindre den eller de aktuelle straffbare handlingene, og at dette ikke kan oppnås på andre, mindre inngripende måter. Ettersom det dreier seg om mulige, fremtidige straffbare handlinger, kreves det imidlertid ikke høy grad av sikkerhet for at tiltaket vil være nødvendig, det er nok med en viss grad av sannsynlighet («antas») for at visitasjonssonen vil bidra til å forhindre de aktuelle straffbare handlingene.

⁴¹² Ot.prp. nr. 58 (2001–2002) s. 27.

Andre ledd

For å etablere en visitasjonssone kreves det videre at ett av to alternative steds- eller situasjonskrav er oppfylt.

Det første alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *erfaringsbasert risiko* for at våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. Slike soner kan etableres «i situasjoner eller på steder hvor straffbare handlinger som krenker noens liv, helse eller frihet erfaringsmessig finner sted». Formuleringen er den samme som i den nåværende bestemmelsen, og skal forstås på samme måte. Alternativet åpner for etablering av visitasjonssoner på steder og i situasjoner der mer generelle erfaringer tilsier at det er en forhøyet risiko for våpenrelaterte voldshandlinger. En slik erfaringsbasert risiko kan identifiseres ved hjelp av statistikk, trusselvurderinger, etterretningsanalyser eller annet dokumentert erfaringsgrunnlag som tilsier at relevante våpenrelaterte handlinger kan komme til å bli begått. Risikoen kan enten knytte seg til et sted, for eksempel et bestemt voldsutsatt område, en sentrumskjerne, en park, et utested eller et klubbhus. Risikoen kan også knytte seg til en situasjon, for eksempel arrangementer som festivaler, fotballkamper eller politiske markeringer. I slike tilfeller må risikoen likevel avgrenses til et bestemt geografisk område der den kan komme til å realisere seg.

En erfaringsbasert risiko kan være relativt generell, og behøver ikke bygge på konkrete etterretningsopplysninger om det aktuelle stedet eller den aktuelle situasjonen, slik som etter det andre alternativet. Opplysningene må likevel tilsi at det er en konkret risiko for voldshandlinger. Det at en stor menneskemengde skal samles på ett sted utgjør ikke i seg selv en tilstrekkelig konkret risiko, det må være erfaringer som tilsier at det vil begås relevante straffbare handlinger i forbindelse med ansamlinger på det aktuelle stedet eller i den aktuelle situasjonen.

Det andre alternativet gir adgang til å etablere visitasjonssoner når det foreligger en *etterretningsbasert risiko* for at våpenrelaterte voldshandlinger vil finne sted. Også formuleringen av dette alternativet er den samme som i den nåværende bestemmelsen og skal forstås på samme måte. Som ved det første alternativet, skal man ta utgangspunkt i en identifisert risiko for liv, helse- eller frihetskrenkelser, men heller enn å være basert på generelle erfaringer, må risikoen basere seg på konkrete opplysninger som gir «grunn til å anta» at noen har påbegynt planlegging av relevante straffbare handlinger. Et typisk eksempel vil være der det foreligger etterretning som tilsier at et voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger vil finne sted innenfor et visst område og tidsrom. Man kan imidlertid basere seg på informasjon fra ulike deler av politiets virksomhet, det behøver ikke dreie seg om etterretningsinformasjon i snever forstand. Også tips fra publikum, informasjon fra etterforskingen av andre saker eller fra andre offentlige myndigheter kan danne grunnlag for etablering av en visitasjonssone etter dette alternativet.

Formuleringen «grunn til å anta» krever at det basert på objektive holdepunkter er rimelig grunn til å tro at noen i nær framtid planlegger eller forbereder å begå handlinger av den aktuelle typen.⁴¹³ Kravet er dermed noe strengere enn kravet om «grunn til å undersøke» som gjelder for den enkelte visitasjon.

Tredje ledd

En visitasjonssone skal gjelde *et bestemt område*. Området må identifiseres med utgangspunkt i den risikoen som begrunner sonen og skal begrenses til *det som er nødvendig* for å hindre den eller de straffbare handlingene risikoen gjelder. Hvis risikoen er knyttet til et arrangement, vil sonen kunne omfatte det området der deltakerne på arrangementet vil samles og oppholde seg. Det behøver ikke bare være der selve arrangementet finner sted, men kan også være tilgrensende områder, for eksempel rundt inngangene eller der deltakerne samles før arrangementet. Der risikoen er knyttet til et mulig voldelig oppgjør mellom kriminelle gjenger som er vanskelig å lokalisere, vil sonen kunne omfatte større områder, for eksempel der gjengene hører hjemme eller normalt ferdes. Det vil også kunne innføres to soner parallelt, for eksempel dersom én og samme risiko kan realisere seg på to ulike steder, eller dersom det er risiko for flere straffbare handlinger.

Det gjelder ingen absolutt øvre grense for hvor stor en visitasjonssone kan være, så sant sonen knytter seg til et område der en tilstrekkelig konkret risiko gjør seg gjeldende, den anses nødvendig for å forhindre den aktuelle risikoen i å realisere seg og den vurderes som forholdsmessig etter det generelle forholdsmessighetsprinsippet i politiloven § 6 andre ledd andre punktum.

Visitasjonssonen skal også gjelde i *et bestemt tidsrom*. På samme måte som området, må tidsrommet fastsettes med utgangspunkt i den risikoen som begrunner sonen. Hvis risikoen knytter seg til et arrangement, vil det være naturlig at sonen gjelder fra det tidspunktet deltakerne forventes å ankomme. Hvis risikoen gjelder et voldelig oppgjør mellom gjenger, vil sonen kunne gjelde fra det tidspunktet den relevante informasjonen tilflyter politiet og så lenge risikoen antas å være til stede. En visitasjonssone kan ikke gjelde lengre enn det som er nødvendig for å hindre de straffbare handlingene som begrunnet etableringen, og ikke lenger enn to uker. Dersom vilkårene for etablering av sonen fortsatt er oppfylt etter to uker, kan sonen forlenges ved ny beslutning, så sant det anses forholdsmessig. Kravet til forholdsmessighet vil imidlertid bli strengere jo lenger sonen har vart. Sonen skal oppheves umiddelbart dersom vilkårene for etablering ikke lenger antas å være til stede.

Forholdsmessighetskravet i politiloven § 6 andre ledd andre punktum vil gjelde både beslutningen om etablering av en visitasjonssone, og vurderingen av sonens geografiske og tidsmessige omfang. I forholdsmessighetsvurderingen må det tas hensyn til hvor alvorlige handlinger risikoen gjelder, hvor sannsynlig det er at risikoen realiserer seg og

⁴¹³ Myhrer i *Juridika*, politiloven § 7 a note 5.

hvor mange som vil bli skadelidende på den ene siden, og hvor stor sonen er, hvor mange som vil omfattes av sonen og hvilke konsekvenser det vil få for de som rammes på den andre. Det må som et utgangspunkt legges til grunn at soner som omfatter områder der mennesker bor vil være mer inngripende enn områder som først og fremst preges av butikker, arbeidsplasser mv. Det må også tas hensyn til om det er særskilte institusjoner eller virksomheter i sonen, som for eksempel skoler, barnehager, tros- og livssynslokaler e.l. Hensynet til barnets beste må alltid vurderes når en visitasjonssone skal etableres, og det bør utvises stor forsiktighet ved etableringen av soner som vil ramme mange barn.

Fjerde ledd

Innenfor en visitasjonssone kan politiet visitere *personer og kjøretøy*. Med visitasjon av person menes, som etter den nåværende bestemmelsen, ytre besiktigelse av personens kropp, og undersøkelse av klær og medbrakt bagasje. Politiet *kan* pålegge personen å kle av seg, men i slike tilfeller tilsier prinsippene i politiloven § 6 at det utvises forsiktighet. Undersøkelser av kroppens hulrom anses som «kroppslig undersøkelse» etter straffeprosessloven § 157 og faller klart utenfor. Som «kjøretøy» regnes, som etter den nåværende bestemmelsen, enhver innretning som er ment å kjøre på bakken uten skinner, altså for eksempel motorkjøretøy og sykler. Visitasjon av kjøretøy kan omfatte hele kjøretøyet, ikke bare området rundt føreren. Politiet kan for eksempel undersøke både bagasjerommet og under setene.

Visitasjonssoner kan bare etableres på *offentlig sted*. Selv om en sone angis å gjelde et område som sådan, for eksempel en bydel, vil sonen ikke omfatte private områder eller private hjem. Som «offentlig sted» regnes – som etter den nåværende bestemmelsen – steder «bestemt for alminnelig ferdsel» eller «der allmennheten ferdes», se straffeloven § 10. Det vil si fysiske steder der mennesker kan ferdes, og som enten har som formål at alle som ønsker skal kunne ferdes der eller der allmennheten (i motsetning til en lukket krets av personer) faktisk ferdes. Det er ikke avgjørende om stedet er offentlig eller privat eid, dersom det er ment for allmennheten eller dersom allmennheten i praksis ferdes der.⁴¹⁴ Visitasjoner kan dermed skje på gater, veier og stier, i parker, på torg og plasser, bruer, brygger, kaier, strender eller anleggsplasser, så lenge disse er ment for allmennheten eller i praksis alminnelig beferdet. De kan også gjennomføres i garasjeanlegg og på private parkeringsplasser som er tilgjengelige for allmennheten, og innendørs som for eksempel på utesteder, i konsertlokaler, på kjøpesentre og på kollektivtransport.

Visitasjon kan skje når det er *grunn til å undersøke* om personen besitter våpen, eller om noen oppbevarer våpen i kjøretøyet. Kravet vil være oppfylt dersom politiet har et saklig og objektivt fundert grunnlag som tilsier at det er en viss sannsynlighet for at en person er i besittelse av eller oppbevarer våpen. Kravet til sannsynlighet er ikke strengt. For at bestemmelsen skal ha noen selvstendig betydning, må det være mindre strengt enn kravene som følger av den alminnelige visitasjonsbestemmelsen i politiloven § 7.

⁴¹⁴ Se for eksempel Rt-1993-1249.

Sannsynlighetsovervekt kreves åpenbart ikke, og det er ikke naturlig å snakke om et krav til «mistanke» slik vi kjenner de straffeprosessuelle mistankekravene i bestemmelsene om tvangsmidler. Det sentrale er at politiet ikke kan basere seg på egne subjektive oppfatninger eller fordommer, men må kunne peke på objektive omstendigheter knyttet til den enkelte person eller det aktuelle kjøretøyet som tilsier en økt sannsynlighet for at det oppbevares våpen.

Vurderingen av om det er grunn til å undersøke om personen besitter våpen eller det oppbevares våpen i kjøretøyet må *ta utgangspunkt i den risikoen som ligger til grunn for visitasjonssonen*. I mange tilfeller vil man på bakgrunn av den informasjonen sonen bygger på, kunne skissere en risikoprofil, dvs. identifisere kjennetegn som kan tilsi en kobling mellom enkeltpersoner og risikoen. Såkalte «mistankeprofiler» utarbeides også i forbindelse med kontroller etter utlendingsloven, og skal i slike tilfelle være bygget på «innhentet kvalitetssikret informasjon, og/eller tidligere saker/erfaring».⁴¹⁵ En slik profil kan skisseres i forbindelse med beslutningen om å etablere en visitasjonssone og bidra til at polititjenestepersonene som velger ut enkeltmennesker til visitasjon gjør informerte, saklige og objektivt baserte valg.

Der etablering av visitasjonssonen er basert på etterretningsinformasjon eller hendelser som tilsier bruk av vold i eller mellom kriminelle miljøer, vil en kjent tilknytning til disse miljøene åpenbart være grunn til visitasjon.

Der visitasjonssonen er etablert på bakgrunn av informasjon om en mulig voldshendelse rettet for eksempel mot et arrangement eller en myndighetsperson, vil kunnskap eller mistanke om at en person tidligere har brukt eller truet med vold kunne begrunne visitasjon.

Det er imidlertid ikke noe vilkår om voldshistorikk eller mulig tilknytning til kriminelle miljø. Også andre objektive holdepunkter kan også gi grunn til å undersøke om en person er i besittelse av våpen.

Det er ikke noe i veien for at tilhørighet til en gruppe vektlegges i vurderingen av om undersøkelseskravet er oppfylt. Er det for eksempel holdepunkter for at medlemmer av en bestemt gruppe utøver vold, vil det være adgang til å visitere en person dersom objektive omstendigheter med en viss sannsynlighet tilsier at personen har tilknytning til denne gruppen. Det må imidlertid gjelde et visst krav om individualisering av undersøkelsesgrunnen, det vil si konkretisering av gruppen, og objektive omstendigheter som knytter den som skal visiteres til den aktuelle gruppen. For eksempel vil man ikke kunne visitere alle menn mellom 16 og 30 år fordi de statistisk sett oftere bærer våpen enn resten av befolkningen. Det kan heller ikke være slik at fordi det erfaringsmessig skjer vold på et utested, så kan alle som besøker utestedet visiteres. Det må kreves objektive omstendigheter som tilsier at den som visiteres har tilknytning til den gruppa som erfaringsmessig utøver vold. Er det for eksempel holdepunkter for at

⁴¹⁵ Politidirektoratets rundskriv [RPOD-2010-11 punkt 4](#) nr. 5.

medlemmer av en bestemt gruppe bærer våpen, vil det være adgang til å visitere alle med tilknytning til denne gruppen innenfor rammene av den generelle visitasjonsbeslutningen.

Undersøkelseskravet kan gi opphav til spørsmål om hvorvidt politiet kan vektlegge ytre kjennetegn ved vurderingen av om det er grunn til å undersøke om den enkelte bærer våpen, for eksempel klesdrakt, stil og etnisitet.

Når det gjelder klesdrakt, vil plagg eller gjenstander som signaliserer tilhørighet til en gruppe som erfaringsmessig bærer våpen, for eksempel jakker med emblemer som knyttes til en voldelig MC-klubb eller en klesdrakt som er representativ for et voldelig supportermiljø, kunne begrunne visitasjon. Mer alminnelige klær som hettegensere eller boblejakker kan ikke i seg selv være grunn til visitasjon. Dersom det er tegn på at noen bruker klær for å skjule egen identitet eller unnslippe politiets oppmerksomhet, vil dette kunne gi grunn til å undersøke. I slike situasjoner er det viktig å være oppmerksom på at et ønske om å unnslippe politiets oppmerksomhet også kan ha naturlige forklaringer, som dårlige erfaringer med politiet fra tidligere.

Etnisitet kan etter omstendighetene være del av en begrunnelse for å visitere, for eksempel der begrunnelsen for visitasjonen knytter seg til kriminelle miljøer der flertallet har en bestemt etnisitet, men må alltid kombineres med andre omstendigheter som tilsier at den enkelte bærer våpen. Dette er i samsvar med reguleringen av visitasjon etter utlendingsloven.⁴¹⁶ Henvisning til etnisitet alene som begrunnelse for visitasjon vil være ulovlig diskriminering etter likestillings- og diskrimineringsloven § 7 jf. § 6 første ledd.⁴¹⁷

Formålet med visitasjonen må, som i dag, være å undersøke om en person er i besittelse av våpen. Formålet kan altså ikke være å avdekke andre ulovlige gjenstander, varer eller stoffer. I forslaget er det, som i dag, presisert at det med våpen menes gjenstander som omfattes av våpenlovgivningen, kniv eller liknende skarpe redskaper som det er forbudt å bære på offentlig sted etter straffeloven § 189 og andre farlige gjenstander som kan tas i forvaring etter politiloven § 7. Dermed omfattes også balltrær, jernstenger, kjettinger, eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å gjennomføre relevante straffbare handlinger.

Ifølge forslaget, skal visitasjonen gjennomføres *så hensynsfullt og skånsomt som mulig*, og den skal skje innenfor de rammene som følger av politiloven § 6. Dette innebærer bl.a. at politiet så langt som mulig skal unngå offentlig eksponering av den som visiteres, særlig dersom vedkommende må kle av seg. Det skal også tas hensyn om den som visiteres oppholder seg sammen med andre på visitasjonstidspunktet. Politiet bør for eksempel ikke dele informasjon om den som visiteres med andre tilstedeværende.

⁴¹⁶ Politidirektoratets rundskriv [RPOD-2010-11 punkt 4](#) nr. 5.

⁴¹⁷ Se for eksempel Likestillings- og diskrimineringsnemndas avgjørelse 13. april 2021 (DIN-2020-175).

Henvisningen til politiloven § 6 innebærer at *kravene om nødvendighet og forholdsmessighet* gjelder også for den enkelte visitasjonsbeslutning.

Nødvendighetsvurderingen må foretas med utgangspunkt i begrunnelsen for etableringen av den aktuelle sonen, og innebærer at en viss sannsynlighet for at det oppbevares våpen ikke alltid vil være nok til å beslutte visitasjon. Det må også fremstå nødvendig å visitere for å oppnå formålet med sonen. Kravet om forholdsmessighet innebærer at bruken av visitasjon må stå i forhold til situasjonens alvor, tiltakets formål og omstendighetene for øvrig. Her vil hensynet til den som utsettes for visitasjon veie særlig tungt, men også hensyn til andre som påvirkes av visitasjonen kan trekkes inn. Det gjelder ingen aldersgrense for visitasjon, men forholdsmessighetskravet innebærer at terskelen for visitasjon av barn vil være høy.

Forslaget innebærer at det oppstilles en *registrerings- og begrunnelsesplikt* for alle visitasjoner. Det er i dag uklart om det gjelder noen plikt til loggføring av visitasjoner der det ikke gjøres funn, og det er et åpenbart behov for at alle visitasjoner registreres. Dette er blant annet avgjørende for muligheten til å klage over visitasjonen, og å holde oversikt over politiets visitasjonspraksis.

I dag skjer registrering i politiets operative system (PO), men det vil trolig komme en egen app for slike registreringer i løpet av kort tid. Et slikt system bør sikre at registrering ikke gjøres på en måte som kan få negative konsekvenser for den som visiteres uten at det gjøres funn.

Registreringen av den enkelte visitasjon bør inneholde opplysninger om tid, sted, type visitasjon (person eller kjøretøy), resultat (funn eller ikke funn), samt muliggjøre identifikasjon av den polititjenestepersonen som tok beslutningen. Registreringen bør også inneholde en kort og konkret begrunnelse som viser til de objektive omstendighetene som tilsa at kravet om «grunn til å undersøke» personen eller kjøretøyet var oppfylt. Begrunnelsen kan vise kort til hvordan den visiterte samsvarte med en utarbeidet risikoprofil, måtte antas å tilhøre et bestemt kriminelt nettverk eller hadde en atferd som vekket mistanke. Kravet til begrunnelsens omfang kan ikke være strengt hvis politiet skal klare å oppfylle det selv i krevende operative situasjoner. Det er tilstrekkelig om begrunnelsen loggføres på et senere tidspunkt, dersom situasjonen krever det. Dersom politiet ikke på forhånd kan begrunne en visitasjon med henvisning til objektive omstendigheter som tilsier en viss mulighet for av vedkommende oppbevarer våpen, skal visitasjonen ikke foretas.

Sjette ledd

Beslutninger om visitasjonssone treffes av politimesteren eller visepolitimesteren. I politimesterens fravær kan beslutning også treffes av hans eller hennes faste stedfortreder. Et høyt beslutningsnivå er ment å sikre helhetlige avveininger av nødvendighet, proporsjonalitet og kommunikasjonsmessige hensyn. Det vil også kunne sikre helhetlige vurderinger av ressursituasjon og bidra til at det tilføres tilstrekkelig ressurser til at sonen får den ønskede virkningen. Adgangen til å delegere

beslutningskompetansen til politimesterens faste stedfortreder er ment å ivareta operative hensyn i hastetilfeller.

En beslutning om etablering av en visitasjonssone gjelder umiddelbart, med mindre annet er bestemt. Tidspunkt for ikrafttredelse kan dermed tilpasses den enkelte situasjon.

Syvende ledd

Beslutninger om visitasjonssone skal nedtegnes og begrunnes skriftlig, så vidt mulig før beslutningen begynner å gjelde. Begrunnelsen må være av en art og et omfang som gjør det mulig å kontrollere at vilkårene for etablering av sonen er oppfylt. Det må fremgå hvorfor politiet mener etablering av en sone må antas å være nødvendig for å forebygge relevante straffbare handlinger, samt hvilket av de alternative steds- eller situasjonskravene som er oppfylt og hvorfor. Området som visitasjonssonen skal omfatte må identifiseres, gjerne ved hjelp av et kartutsnitt, og varigheten må fremgå.

Åttende ledd

Har visitasjonssonen en varighet på mer enn 8 timer, skal politiet umiddelbart underrette offentligheten om sonen. I slike tilfeller vil formålet med sonen normalt være å motvirke at personer tar med seg våpen inn i sonen, og å virke forebyggende og dempende på eksisterende eller mulige konflikter som kan oppstå og betryggende for lokalsamfunnet. Dette formålet forutsetter at beslutningen om sonen kommuniseres til befolkningen på en tydelig måte. Slik underretning bør skje på ulike måter, for eksempel ved publisering på politiets nettsider og i sosiale medier, i samarbeid med kommuner eller bydeler og i (lokal)pressen.

Har visitasjonssonen kortere varighet, kan underretning unnlates. Behovet for slike soner kan oppstå plutselig, og formålet kan være ikke bare å hindre personer i å ta med seg våpen inn i bestemte områder, men også å få kontroll på eventuelle våpen og redusere antallet våpen som er i omløp. I slike tilfeller vil underretning kunne motvirke formålet, og bør dermed kunne unnlates.

Niende ledd

En beslutning om visitasjonssone kan påklages til Politidirektoratet. Der beslutningen er tatt av politimesteren, følger det allerede av Instruks for behandling av henvendelser om kritikkverdige forhold utført i tjeneste i politi- og lensmannsetaten § 4 første ledd siste punktum at klagen skal behandles av direktoratet. Behovet for presisering gjelder dermed primært beslutninger tatt av visepolitimesteren eller politimesterens stedfortreder. Det følger av instruksens § 6 første ledd siste punktum at klage over direktoratets avgjørelse forelegges Justis- og beredskapsdepartementet for ny vurdering. For øvrig vil de alminnelige reglene for klagebehandling gjelde.