

Likestillings- og diskrimineringsombudets innspill til forslag om endringer i politiregisterloven og politiregisterforskriften – politiets bruk av KI til etterfølgende biometrisk fjernidentifikasjon

Likestillings- og diskrimineringsombudet, heretter ombudet, har som mandat å fremme likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder, inkludert i justissektoren.

I ombudets hørings svar til KI-loven uttrykte vi vår skepsis til bruk av biometrisk fjernidentifisering generelt.¹

Årsaken til vår tilbakeholdenhet er at denne teknologien ofte er mindre treffsikker for minoritetsgrupper. Teknologien bringer derfor med seg en betydelig risiko for diskriminering, samt risiko for konflikt med øvrige menneskerettigheter. Nå som lovforslag likevel åpner for bruk av slik teknologi, ønsker ombudet å spille inn rettssikkerhetsgarantier for å redusere faren for diskriminerende utfall.

Ombudet har innspill til utformingen av forslaget og våre anbefalinger er kort oppsummert at:

- A) Det foretas en grundig **menneskerettslig utredning** av forslaget. Også CERD-komiteens anbefaling nr. 60 anbefaler en slik vurdering i forkant av at systemene tas i bruk, i tillegg til løpende undersøkelser i samarbeid med eksperter og berørte samfunnsgrupper.*
- B) Kravet om forhåndsgodkjenning plasseres i **lov**, da bruken av denne typen teknologi trolig vil utgjøre et inngrep i flere av (de relative) menneskerettighetene.*
- C) Artikkel § 42-6 inkluderer en plikt til å rapportere om **feilrate**, og hvilket mønster som tegner seg når det gjelder hvilke grupper som er særlig sårbare for feilidentifisering. Se CERD-komiteens anbefaling, punkt 59.*
- D) Artikkel § 42-6 inkluderer en plikt til å rapportere om hvilke **lovbruddstyper** bruken av biometrisk fjernidentifikasjon knytter seg til.*
- E) Det sikres midler til **forskning på konsekvensene** av bruken av biometrisk fjernidentifisering for utsatte grupper. I den sammenheng ber vi departementet se hen til CERD-komiteens anbefaling i punkt 69 om at*

¹ se avsnitt 1.6 i [LDOs-horingssvar-til-KI-loven-1.pdf](#)

menneskerettighetsinstitusjoner, staten, og ideelle organisasjoner bør gjennomføre studier, formidle resultater og optimal bruk av virkemidler for å oppdage diskriminering ved bruk av AI-systemer.

*F) Godkjenningskompetansen legges til **domstolene**.*

1. Likestillingsplikten kan styrke politiets evne til å utføre sitt oppdrag

Ombudet anerkjenner nytteverdien av KI-teknologi (i den grad verktøyene er treffsikre) da det kan bidra til å oppklare flere straffesaker og på den måten tjener politiets samfunnsoppdrag. En økt oppklaringsprosent har dessuten betydning for befolkningens tillit til politiet.

Samtidig er politiet forpliktet til å **arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering i all sin virksomhet**, jf. § likestillings- og diskrimineringsloven § 24 (likestillingsplikten i offentlig sektor, videre omtalt som LOS-plikten). Det betyr at politiet skal sikre at de beskytter *alle* samfunnsborgere i sitt arbeid med å forebygge, forhindre og oppklare kriminalitet.

Ombudet vil minne om at et godt arbeid for å etterleve LOS-plikten kan bidra til å styrke politiets tillit hos disse gruppene, og på den måten bidra til å gjøre politiet i stand til å utøve sitt samfunnsoppdrag.

2. CERD-komiteens anbefalinger er relevante

Norge er forpliktet til å følge FNs rasediskrimineringskonvensjon.² Konvensjonen er inkorporert gjennom likestillings- og diskrimineringsloven § 5 og gjelder som norsk lov. Likestillings- og diskrimineringsombudet har et lovfestet ansvar for å føre tilsyn med om norsk lov, politikk og forvaltningspraksis er i samsvar med rasediskrimineringskonvensjonen.

FNs rasediskrimineringskomité³ (forkortet CERD) fører tilsyn med at konvensjonen etterleves. Komiteen gir anbefalinger til statene som er tilsluttet konvensjonen. I det

² International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, forkortet ICERD

³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination

følgende vil vi fremheve anbefalingene fra CERD-komiteen av 2020.⁴ I punkt 58.-69 gis det anbefalinger om hvordan politiet bør ta i bruk KI-teknologi i sitt arbeid. Vi vil referere til enkelte av disse anbefalingene løpende i avsnittene under.

3. Manglende konsekvensvurdering

Ombudet er av den oppfatning at lovforslaget ikke inneholder en tilstrekkelig konsekvensvurdering. Vi viser til NIMs veileder om hvordan menneskerettslige problemstillinger kan utredes. Veilederen ble lansert i 2023 og er nylig oppdatert i en versjon 2.0.⁵

Det er positivt at EMK artikkel 8 er trukket frem i punkt 3.1., men vi kan ikke se at vurderingskriteriene som nevnes i første avsnitt (legitimt formål og nødvendig) vurderes konkret.

Etter ombudets syn er det flere grunnleggende rettigheter i spill som følge av forslaget. Teknologien som foreslås tatt i bruk vil gjøre det nærmest umulig å ferdes anonymt utenfor eget hjem. Retten til privatliv er åpenbart sterkt utfordret, men også tilstøtende rettigheter som ytringsfrihet og forsamlingsfrihet påvirkes da reell utøvelse av disse rettighetene forutsetter muligheten til å opptre anonymt. Adgangen til en rettfærdig rettergang bør også problematiseres da teknologi for biometrisk fjernidentifisering kan by på forklaringsutfordringer.

På toppen av disse menneskerettslige problemstillingene aktualiseres også vernet mot diskriminering, jf. EMK artikkel 14, som er ment å sikre at rettighetene i konvensjonen skal vernes likt for alle, uavhengig av «kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status». Bestemmelsen betegnes derfor som aksessorisk fordi den må knyttes til en annen relevant bestemmelse for å kunne gjøres gjeldende.

Ombudet anbefaler at:

*A) Det foretas en grundig **menneskerettslig utredning** av forslaget. Også CERD-komiteens anbefaling nr. 60 anbefaler en slik vurdering i forkant av at*

⁴ [General recommendation No. 36 \(2020\) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials | OHCHR](#)

⁵ [Veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger - Norges institusjon for menneskerettigheter](#)

systemene tas i bruk, i tillegg til løpende undersøkelser i samarbeid med eksperter og berørte samfunnsgrupper.

*B) Kravet om forhåndsgodkjenning plasseres i **lov**, da bruken av denne typen teknologi trolig vil utgjøre et inngrep i flere av (de relative) menneskerettighetene.*

4. Tre relevante likestillingsutfordringer

Overordnet har ombudet tre hovedbekymringer når det gjelder bruken av biometrisk fjernidentifisering.

4.1. Lavere treffsikkerhet for minoriteter

Det første er at dagens ansiktsgjenkjenningsteknologi fremdeles er mindre presis når det benyttes på minoritetsgrupper, herunder etniske minoriteter, spesielt mørkhudede, kvinner, og enkelte personer med funksjonsnedsettelse.⁶ Dette skyldes at datagrunnlaget teknologien har blitt utviklet og testet på ofte ikke er representativ for befolkningen som helhet. Vår veileder fra 2023 beskriver utfordringene og årsaken til disse nærmere.⁷

Som følge av slike skjevheter er biometrisk fjernidentifisering forbundet med en betydelig fare for feilmargin. Ukritisk anvendelse kan bety en reell risiko for diskriminering. Feilidentifisering og feilarrestasjon har vi sett flere eksempler på i USA.⁸

Falsk positive resultater kan i ytterste konsekvens medføre en fare for justismord, men like gjerne (og sannsynligvis) belastende etterforskningsprosesser som tar både borgeres og politiets tid og ressurser. Dette kan gå på bekostning av etterforskningen, samt borgernes tillit til politiet.

Ombudets anbefaler at:

⁶ se <https://sites.harvard.edu/sitn/2020/10/24/racial-discrimination-in-face-recognition-technology/> og [Eticas_Invisible_No_More.pdf](#)

⁷ <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Innebygd-diskrimineringsvern-2023.pdf>

⁸ Se blant annet [Why Police Must Stop Using Face Recognition Technologies | TIME](#)

*C) Artikkel § 42-6 inkluderer en plikt til å rapportere om **feilrate**, og hvilket mønster som tegner seg når det gjelder hvilke grupper som er særlig sårbare for feilidentifisering. Se CERD-komiteens anbefaling, punkt 59.*

4.2. Betydningen av bruk ifm visse kriminalitetsformer

Innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert innenfor visse typer kriminalitet, jf. Andersen og Mohn 2017:170. På gruppenivå er overrepresentasjonen høyere for personer med landbakgrunn fra Afrika og Asia.⁹

Dersom teknologien tas i bruk i etterforskning av visse former for kriminalitet, fremfor andre, vil dette få betydning for hvilke grupper som typisk utsettes for bruk av biometrisk fjernidentifikasjon. Dette bør undersøkes nærmere da det kan medføre en indirekte form for forskjellsbehandling på gruppenivå.

Ombudets anbefaler at:

*D) Artikkel § 42-6 inkluderer en plikt til å rapportere om hvilke **lovbruddstyper** bruken av biometrisk fjernidentifikasjon knytter seg til.*

4.3. Tillit til politiet

Selv om norsk politi nyter gjennomsnittsborgerens tillit, er dette høyst varierende i ulike befolkningsgrupper. Vi viser til vår rapport om etniske minoritetsungdoms mistillit i møte med politiet av 2022.¹⁰

Grupper med lavere tillit til politiet kan være spesielt utsatt dersom politiet nå tar i bruk svært invaderende og ny teknologi. Dette gjelder blant annet innvandrerbefolkningen, nasjonale minoriteter som samer, romere mm., i tillegg til LHBTQ+. Ombudet vil advare mot at bruken av teknologi for biometrisk ansiktsgjenkjenning kan medføre en slagside for de gruppene med lavere tillit til politiet.

Ombudets anbefaler at:

*E) Det sikres midler til **forskning på konsekvensene** av bruken av biometrisk fjernidentifisering for utsatte grupper. I den sammenheng ber vi*

⁹ se NOU 2020: 16 Levekår i storbyer: Gode lokalsamfunn for alle, punkt 7.1.3

¹⁰ [Kontroller uten kontroll : en kartlegging av etniske minoriteters møte med norsk politi, og en menneskerettighetsvurdering av lovverk og praksis](#)

departementet se hen til CERD-komiteens anbefaling i punkt 69 om at menneskerettighetsinstitusjoner, staten, og ideelle organisasjoner bør gjennomføre studier, formidle resultater og optimal bruk av virkemidler for å oppdage diskriminering ved bruk av AI-systemer.

5. Valg av godkjenningsinstans

Dersom departementet, på tross av våre bekymringer, går inn for å fremme dette lovforslaget, mener vi den mest forsvarlige løsningen er å legge godkjenningsinstansen til domstolene. Det er snakk om ny og feilbarlig teknologi som berører grunnleggende rettigheter, og domstolsbehandling sikrer uavhengighet og synlighet rundt beslutningene i større grad enn ved plassering i påtalemyndigheten. Vi noterer oss at Finland går inn for en slik løsning.

Det kan være en mulighet å siden flytte godkjenningskompetansen til påtalemyndigheten av effektivitetshensyn og når teknologien er mer moden og politiet har fått erfaring med langtidsvirkningen av bruken.

Uavhengig av hvilken aktør som tillegges godkjenningskompetansen, mener ombudet det er helt sentralt å utvikle gode retningslinjer for hvilke momenter som skal vektas mot hverandre i spørsmålet om bruken skal godkjennes. Ombudet anbefaler at norske myndigheter ser til danskenes pilot på området.

Ombudet anbefaler at:

*F) Godkjenningskompetansen legges til **domstolene**.*

Vi ønsker departementet lykke til videre med arbeidet!

Sendt inn 16.01.2026