



Mod et mere effektivt politiarbejde
Forståelse og forebyggelse af
**diskriminerende
etnisk profilering:**
En vejledning

Denne rapport vedrører artikel 8, beskyttelse af personoplysninger, og artikel 21, ikke-forskelsbehandling, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

I tilfælde af spørgsmål vedrørende denne oversættelse kan du konsultere den engelske udgave, som er originalen og den officielle udgave af dokumentet.

Europe Direct er en service, der hjælper dig med at finde svar på dine spørgsmål om Den Europæiske Union.

Frikaldsnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(* Nogle mobiltelefonoperatører tillader ikke adgang til 00 800-numre, eller disse opkald kan blive faktureret.

Yderligere oplysninger om Den Europæiske Union findes på internettet (<http://europa.eu>).

Bibliografiske data findes bagest i denne publikation.

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2011

ISBN 978-92-9192-715-9
doi:10.2811/35226

© Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2010.
Eftertryk er tilladt med kildeangivelse.
Må ikke benyttes til kommercielle formål.



Mod et mere effektivt politiarbejde
Forståelse og forebyggelse af
**diskriminerende
etnisk profilering:**
En vejledning

Medlemsstater og forkortelser

Forkortelse	Medlemsstat	Forkortelse	Medlemsstat
AT	Østrig	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxembourg
CY	Cypern	LV	Letland
CZ	Tjekkiet	MT	Malta
DE	Tyskland	NL	Nederlandene
DK	Danmark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Grækenland	RO	Rumænien
ES	Spanien	SE	Sverige
FI	Finland	SK	Slovakiet
FR	Frankrig	SI	Slovenien
HU	Ungarn	UK	Det Forenede Kongerige
IE	Irland		
HR	Kroatien		

Indholdsfortegnelse

Oversigt over figurer	4
Indledning	5
1. Hvad er profilering?	8
1.1. Profilering i en generel kontekst	8
1.2. Profilering i forbindelse med retshåndhævelse.....	11
1.2.1. Profilering i forbindelse med retshåndhævelse	11
1.2.2. Profilering ved hjælp af datamining.....	13
2. Diskriminerende etnisk profilering	15
2.1. Hvad betyder »diskriminerende«?	15
2.1.1. Særbehandling.....	16
2.1.2. Uretmæssig særbehandling.....	16
2.2. Hvornår er etnisk profilering diskriminerende?	17
2.3. Hvorfor er diskriminerende etnisk profilering ulovlig?	19
2.4. At holde profilering inden for lovens rammer.....	20
2.5. Indirekte forskelsbehandling i forbindelse med etnisk profilering	24
3. Problemer for politi og samfund som følge af diskriminerende etnisk profilering	28
3.1. EU-MIDIS-undersøgelsen	28
3.2. Etnisk profilering – er det bare »godt politiarbejde«?	35
3.2.1. At flytte fokus fra race eller etnisk oprindelse til adfærd	38
3.2.2. Profileringens begrænsninger og negative potentiale	39
3.3. Negative konsekvenser for personer, samfund og retshåndhævelsen	40
4. Bekæmpelse af diskriminerende etnisk profilering	48
4.1. Klare retningslinjer for betjente	48
4.2. Uddannelse	53
4.3. Tilbageholdelses- og visiteringsformularer.....	56
4.3.1. Intern overvågning og sporing af uforholdsmæssighed.....	58
4.3.2. Klagemekanismer	61

4.4. Adfærdsanalyse	62
4.5. Gode beskrivelser af mistænkte og gode efterretninger	64
4.6. Konfrontationer af »god kvalitet«	65
4.7. Overvejelser om fremtiden.....	68
Resumé af nogle af hovedpunkterne i vejledningen	69
Bibliografi	70

Oversigt over figure

Figur 1: Tilbageholdt af politiet inden for de seneste 12 måneder.....	32
Figur 2: Antal polititilbageholdelser inden for de seneste 12 måneder.....	34
Figur 3: Omstændighederne ved og karakteren af tilbageholdelserne	45

Indledning

»Etnisk profilering« er ikke nogen ny praksis i Den Europæiske Unions medlemsstater, men det er blevet mere udbredt som følge af bombeangrebene i USA (2001), Madrid (2004) og London (2005), samt af en øget bekymring over ulovlig indvandring. Det har ført til advarsler fra en række mellemstatslige organisationer, såsom De Forenede Nationer (FN), Europarådet og Den Europæiske Union (EU), samt ikke-statslige organisationer, der arbejder med menneskerettigheder. Et af de hyppigste modargumenter har været, at etnisk profilering ikke blot er i strid med lovgivningen vedrørende forskelsbehandling, men også har negative sociale konsekvenser. Ikke desto mindre er der generelt kun få indberetninger om og en ringe forståelse for anvendelsen af »etnisk profilering« uden for Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongerige har beskæftiget sig med diskriminerende etnisk profilering siden 1980'erne, hvilket har resulteret i opbyggelsen af en solid forskningsbasis og har medført talrige politiske reaktioner. De øvrige EU-medlemsstater har imidlertid ikke ofret anvendelsen af diskriminerende etnisk profilering den samme opmærksomhed. Det afspejles blandt andet i, at langt størsteparten af den europæiske litteratur om emnet kommer fra Det Forenede Kongerige, hvilket betyder, at mange af eksemplerne i denne vejledning er taget ud af en britisk kontekst. Der gøres imidlertid opmærksom på, at EU og Europa-Parlamentet især har erkendt, at etnisk profilering er et presserende emne i forbindelse med bekæmpelse af terror, retshåndhævelse, indvandring, told og grænsekontrol.⁽¹⁾ Når det er sagt, har denne vejledning til formål at præsentere den interesserede læser for »etnisk profilering« som koncept og som praksis; en praksis, hvor der kan sættes spørgsmålstegn ved risikoen for forskelsbehandling og krænkelse af grundlæggende rettigheder.

Denne vejledning er primært udarbejdet til brug for ansatte på lederniveau i de retshåndhævende myndigheder. Den har til formål at øge forståelsen af teorien og praksissen bag »etnisk profilering« i en juridisk og social kontekst. Til dette formål forklares det, hvordan »etnisk profilering« anvendes i generelle sammenhænge uden for retshåndhævelse, f.eks. i forbindelse med markedsforskning. Derefter gøres der rede for anvendelsen af etnisk

(1) Se Europa-Parlamentets henstilling til Rådet af 24. april 2009.

profilering i en retshåndhævelsessammenhæng. Vejledningen gør især rede for, hvornår etnisk profilering, der tager afsæt i race, etnisk oprindelse eller religion, anses for at være diskriminerende og dermed ulovlig, samt hvornår det er tilladt at gøre brug af disse kendetegn. Vejledningen ser dernæst nærmere på de skadelige konsekvenser af diskriminerende etnisk profilering, det undersøges, hvornår det er et effektivt redskab i forbindelse med retshåndhævelse, samt hvilke alternative politimetoder og værn mod misbrug der findes.

Vejledningen anvender udtrykket »diskriminerende etnisk profilering« frem for det mere udbredte »etnisk profilering« til at beskrive den praksis, hvor beslutninger på det retlige område udelukkende eller hovedsageligt træffes på grundlag af en persons race, etniske oprindelse eller religion. Det skyldes, at medier, akademikere og borgerrettighedsorganisationer i stort omfang har benyttet udtrykket »etnisk profilering« uden en nøjagtig og ensartet betydning. Det tætteste, vi kommer en officielt godkendt europæisk definition, er Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), som definerer »raceprofilering« som: »politiets brug af f.eks. race, farve, sprog, religion, nationalitet eller national eller etnisk oprindelse i forbindelse med kontrol, overvågning og efterforskning uden nogen form for objektiv eller fornuftig begrundelse«. (2) Som understreget af ECRI i begrundelsen til generel henstilling nr. 11, og som det vil blive behandlet i kapitel 2, kan direkte forskelsbehandling aldrig begrundes juridisk, og der vil kun under meget specifikke og begrænsede omstændigheder kunne anføres en »fornuftig begrundelse« for at tage udgangspunkt i race, etnisk oprindelse og religion.

Vejledningens fokus er begrænset til at undersøge anvendelsen af etnisk profilering i forbindelse med generelt politiarbejde, herunder terrorbekæmpelse. Den kommer imidlertid ikke nærmere ind på etnisk profilering i forbindelse med asylområdet, indvandring eller grænsekontrol, hvor nationalitet (og dermed indirekte race, etnisk oprindelse eller religion) kan spille en særlig rolle for beslutningsprocessen. Vejledningen begrænser sig også til at undersøge etnisk profilering i forbindelse med tilbageholdelser og kropsvisiteringer. Etnisk profilering i forbindelse med andre funktioner, som f.eks. datamining, kontrol af lovligt ophold eller identitetskontroller, vil ikke blive behandlet.

(2) ECRI (2007), stk. 1. 6

Vejledningen indeholder mange eksempler og casestudier, som illustrerer politiets praksis og operationer, der har givet både negative og positive resultater. Medmindre andet er angivet, stammer casestudierne fra Universitet i Warwick og »Open Society Justice Initiative« (OSJI).

Vi vil gerne takke de personer, der deltog i det peer review-møde, der blev afholdt i oktober 2009: Greet Elsinga, politikommissær og seniorrådgiver ved politiakademiet i Nederlandene, Karl-Heinz Grundboeck, afdelingsleder for erhvervsuddannelse ved Østrigs forbundsindenrigsministerium og generalsekretær for *Association of European Police Colleges* (AEPIC), Maria Knutsson, lektor ved den svenske politiskole, Andre Konze, overbetjent ved delstatspolitiet i Nordrhein-Westphalen (Tyskland) og Murat Yildiz, uddannelsesansvarlig ved enheden for strategiske politirelaterede opgaver i OSCE. Derudover bidrog Simon Denison fra *Office for Criminal Justice Reform* (kontoret for reform af strafferetssystemet) i Det Forenede Kongerige og James A. Goldston, administrerende direktør for OSJI med bemærkninger til udkastet til vejledningen.

Hvor det har været muligt, er der i fodnoterne anvendt forkortede henvisninger. De fuldstændige henvisninger kan ses i bibliografien bagest i vejledningen sammen med en liste over websteder for de mellemstatslige organisationer, hvis dokumentation hyppigt citeres.

1. Hvad er profilering?

I dette kapitel fastsættes betydningen af »profilering« som generelt koncept og praksis. Profilering anvendes i vidt omfang i kommercielle sammenhænge, og vi starter med at undersøge begrebet nærmere i denne udbredte anvendelse. Når der er gjort rede for de grundlæggende principper og eventuelle risici vedrørende profilering, kigger vi nærmere på, hvordan det anvendes i forbindelse med retshåndhævelse.

1.1. Profilering i en generel kontekst

Profilering betyder helt overordnet at kategorisere personer efter deres kendetegn, hvad enten disse er »uforanderlige« (f.eks. køn, alder, etnisk oprindelse, højde) eller »foranderlige« (f.eks. vaner, præferencer og andre adfærdselementer). Forsikringsselskaber benytter ofte denne metode til at kategorisere enkeltpersoner, når de skal vurdere præmieindbetalingerne efter risici (f.eks. har rygere større risiko for at få helbredsproblemer og kan derfor blive opkrævet højere præmier på sundhedsforsikringer), og metoden anvendes også af markedsføringsselskaber, når de skal beslutte, hvilke produkter de skal reklamere for (f.eks. kan supermarkedernes kundekort afsløre en persons indkøbsvaner, hvorefter den pågældende person modtager specielle tilbud på de produkter, de ofte køber).

Denne form for profiler dannes ud fra den samme teknik, som anvendes til »adfærdsanalyser«, hvor der knyttes forbindelser mellem adfærdsmønstre (f.eks. indkøb af øl) og visse kendetegn (f.eks. en mand mellem 18-35 år). Denne form for profilering foretages i tre trin:

- a. Først indsamles anonyme data og oplysninger, som opbevares i »data warehouses« (almindeligvis en digitalenhed som f.eks. en harddisk). Det kan f.eks. være en liste over besvarelser på spørgeskemaer om mønstre i tøjindkøb.
- b. For det andet forsøger man at skabe en sammenhæng mellem de relevante variabler og skabe nye kategorier af oplysninger. Dette kaldes »datamining« og foretages almindeligvis ved hjælp af computersoftware. Frem for at se på oplysningerne som individuelle svar, kan de behandles som samlede data eller datagrupper med sigte på f.eks. at fastlægge, hvor stor en andel af mænd og kvinder i forskellige alderskategorier, der køber bestemte tøjmærker og former for tøj.

- c. For det tredje tolkes disse oplysninger, så der kan udarbejdes en profil af folks adfærd. Denne proces kaldes også »følgeslutning«, fordi der ud fra de identificerede kendetegn udledes et adfærdsmønster. Det er undertiden kun dette sidste trin, der benævnes »profilering«. F.eks. kan oplysningerne tyde på, at en høj andel af de personer, der bærer et bestemt mærke og en bestemt tøjstil, er kvinder i alderen 16 til 19 år. Vi kan heraf udlede, at standardprofilen for personer, der bærer det pågældende mærke og går i den pågældende tøjstil, er en kvinde i alderen 16 til 19 år.

*** Profilering gør det muligt at kategorisere personer på grundlag af visse observerbare kendetegn med det formål at udlede andre kendetegn, som ikke er observerbare.⁽³⁾**

Dataindsamling med det formål at udarbejde profiler har rejst visse spørgsmål vedrørende retten til beskyttelse af personoplysninger, navnlig hvis profilering anvendes som grundlag for at træffe vigtige beslutninger, som f.eks. om der skal bevilges et banklån eller ej. Der kan i den forbindelse opstå visse problemer, hvoraf de følgende to er de væsentligste:

- a. For det første kan der opstå fejl i forbindelse med oprettelsen af bestemte »kategorier«. F.eks. kan software til datamining fejlagtigt vise en **ukorrekt sammenhæng** mellem seksuel orientering og kreditværdighed med det resultat, at homoseksuelle mænd anses for at være dårligere til at afdrage deres lån. Denne fejlagtige kategorisering kan således gøre det vanskeligt for homoseksuelle mænd at få bevilget et banklån. I dette tilfælde er den homoseksuelle mand ikke blot offer for dårlig behandling, beslutningen er også truffet på grundlag af falske oplysninger, som den pågældende person ikke er bekendt med. Hvad angår det ovennævnte eksempel med tøj, er der også en risiko for, at **kategorierne tolkes forkert**. Det betyder, at selv om de fleste af de personer, der går i et bestemt tøjmærke og en bestemt tøjstil, er piger i alderen 16 til 19 år, skal det ikke forstås sådan, at alle piger i alderen 16 til 19 år klæder sig på den måde. Sagt med andre ord vil det enkelte individ ofte være en undtagelse fra reglen. Generelle profiler, udarbejdet på grundlag af samlede oplysninger, kan bruges til at forskelsbehandle personer, hvis adfærd udskiller sig fra den fælles profil. Eksperterne ønsker derfor, at der indføres en »klagemulighed«, dvs. at det

⁽³⁾ DINANT ET AL. (2009), s. 3.

bliver muligt at ændre oplysningerne i de tilfælde, hvor en beslutning er truffet ved automatisk at følge en profil.⁽⁴⁾

b. Det andet problem er illustreret og indeholdt i disse eksempler: indsamling af oplysninger, der betragtes som »følsomme«, som f.eks. oplysninger vedrørende race, etnisk oprindelse, seksuel orientering, køn, religiøs overbevisning, handicap eller alder. Folk, der tilhører mindretal, som defineres ud fra disse kendetegn, er i dag beskyttet af lovgivningen mod forskelsbehandling. Hvis disse kendetegn derefter benyttes som grundlag for en profilering, er der en stor risiko for, at personer, der tilhører disse grupper, forskelsbehandles. Det skyldes, at profilering bygger på antagelser af, hvordan mennesker opfører sig på grundlag af særligt identificerbare kendetegn. Hvis man f.eks. forsøger at udarbejde en profil på grundlag af race, er man parat til at antage, at mange mennesker af den pågældende race deler de samme præferencer, holdninger og adfærdsmønstre. Da denne form for profilering kan misbruges, anmoder en række databeskyttelseseksperter om, at der indføres et kollektivt forbud mod indsamling af følsomme oplysninger, f.eks. om race, etnisk oprindelse eller religion. Risikoen for, at der udarbejdes diskriminerende profiler, forsvinder, hvis disse oplysninger som en generel regel ikke registreres i datawarehouses.⁽⁵⁾

*** Profilering giver virksomheder bedre mulighed for at skræddersy deres tjenester og målrette deres produkter, idet de ud fra kundernes kendetegn kan få oplysninger om deres præferencer og adfærd.**

Dette kan i sig selv være et værdifuldt værktøj, men der er også risiko for fejltagelser, når bestemte kendetegn forbindes med bestemte præferencer eller adfærdsmønstre.

Der er også risiko for, at profiler, som er udarbejdet på grundlag af race, etnisk oprindelse eller religion, kan skabe skadelige og ukorrekte stereotyper og føre til forskelsbehandling.

I nedenstående afsnit ses der nærmere på, hvordan profilering anvendes af de retshåndhævende myndigheder.

⁽⁴⁾ DINANT ET AL. (2009), s. 32.

⁽⁵⁾ DINANT ET AL. (2009), s. 33.

1.2. Profilering i forbindelse med retshåndhævelse

Vejledningens fokus er begrænset til at undersøge profilering i forbindelse med generelt politiarbejde, herunder terrorbekæmpelse. Den kommer derfor ikke nærmere ind på profilering i forbindelse med asylområdet, indvandring eller grænsekontrol, hvor nationalitet (og dermed indirekte race, etnisk oprindelse eller religion) kan spille en særlig rolle for beslutningsprocessen. Profilering kan opstå, når en myndighedsperson har beføjelser til f.eks. at træffe beslutninger vedrørende bestemte personer, idet beslutningen kan være påvirket af overvejelser om race, etnisk oprindelse eller religion. Disse beføjelser kan bl.a. omfatte:

- identitetskontrol;
- tilbageholdelser og visiteringer af fodgængere og køretøjer;
- massetilbageholdelser og -visiteringer;
- spredning af grupper;
- udstedelse af advarsler, anholdelser eller tilbageholdelser;
- razziaer;
- overvågningsoperationer;
- datamining;
- politikker til bekæmpelse af radikaliserings.

Denne vejledning omhandler profilering i forbindelse med tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser.

1.2.1. Profilering i forbindelse med retshåndhævelse

Når der er tale om retshåndhævelse, kan profilering i sig selv udgøre en legitim undersøgelsesmetode.⁽⁶⁾ Profilering kan anvendes til at opklare forbrydelser, der er begået, eller til at forhindre forbrydelser. Denne teknik omtales som »profilering af kriminelle«.

*** Profilering af kriminelle omfatter anvendelse af abstrakte indikatorer vedrørende fysiske kendetegn, udseende eller adfærd (f.eks. etnisk oprindelse, tøjstil, opholdssteder), som**

⁽⁶⁾ M. Scheinin definerer profilering som »systematisk sammenkædning af sæt af fysiske, adfærdsmæssige eller psykologiske karakteristika med bestemte lovovertrædelser og anvendelsen heraf som grundlag for retshåndhævelsesbeslutninger«, se SCHEININ (2007), punkt 33.

udgør grundlaget for den retshåndhævende foranstaltning (f.eks. tilbageholdelse og kropsvisitering, anholdelse og tilhold).

Profiler udarbejdet på grundlag af særlige efterretningsoplysninger

Anvendelsen af profilering er mest oplagt som legitimt redskab til at pågribe mistænkte personer, når der er begået en forbrydelse. Anvendelse af en profil, som indeholder de mistænkte kendetegn, og som er et medvirkende redskab til deres pågribelse, opfattes typisk som et fornuftigt element i politiarbejdet. Det tager udgangspunkt i dokumentation, som er indsamlet i forbindelse med en særlig begivenhed eller en serie af begivenheder. Denne form for profiler benævnes også mere specifikt »beskrivelser af mistænkte«. Jo mere specifik eller detaljeret en profil er, jo mindre er sandsynligheden for, at den bygger på brede kategoriseringer af race, etnisk oprindelse eller religion, og jo mindre er risikoen for, at den er diskriminerende (se afsnit 2.4).

Profiler, der ikke er udarbejdet på grundlag af særlige efterretningsoplysninger

Profilering kan også være et legitimt og nyttigt værktøj til at identificere personer, der muligvis kan have begået en forbrydelse på en »indirekte« måde (f.eks. ved at gemme forbudte genstande), eller som formodes at ville begå en forbrydelse i fremtiden (f.eks. personer på vej til at begå et røveri). Disse profiler er baseret på kvalificerede antagelser, som bygger på erfaring og uddannelse, og som har **fokus på adfærd** frem for racemæssige, etniske eller religiøse kendetegn. F.eks. kan betjente arbejde med profiler, som pålægger dem at lede efter personer, som gentagne gange besøger særlige steder, som mødes og bytter tasker, inden de skilles, som opfører sig uberegneligt eller nervøst, eller som gentagne gange foretager store kontante indkøb. Profiler, som primært bygger på adfærdstyper, indebærer mindre risiko for at forskelsbehandle på grund af race, etnisk oprindelse eller religion (se afsnit 2.4).

Som det vil blive drøftet i kapitel 2 og 3, kan profilering blive problematisk, hvis der ikke foreligger specifikke efterretninger, som kan hjælpe med at identificere mistænkte personer, og profilerne udelukkende er baseret på generelle kendetegn, såsom race, etnisk oprindelse eller religion frem for

adfærd. Hvis politiet rutinemæssigt forbinder mindretal med en særlig racemæssig, etnisk eller religiøs baggrund med kriminel adfærd, kan profilering føre til forskelsbehandling. Det skyldes, at politiets beslutning om at iværksætte en foranstaltning bygger på personens race, etniske oprindelse eller religiøse overbevisning frem for på mere relevante adfærdsmæssige faktorer. Det er ikke alene ulovligt at anvende profilering på en racediskriminerende måde, men det vurderes også at være en ineffektiv måde at bekæmpe kriminalitet på (som det vil blive drøftet i de følgende kapitler).

Profilering kan foretages på organisatorisk og/eller operationelt plan. Det er relativt nemt at identificere ulovlig, diskriminerende anvendelse af profilering på organisatorisk plan. Det finder bl.a. sted, når der udstedes udtrykkelige skriftlige eller mundtlige instrukser på højt plan (fra ministre eller øverstbefalende) til betjente om, at de skal rette deres indsats mod bestemte grupper.

På operationelt plan anvendes etnisk profilering undertiden på en mere indirekte måde, idet de enkelte betjente reagerer ud fra stereotyper eller generaliseringer baseret på race, etnisk oprindelse eller religion. Denne forskelsbehandling kan være bevidst motiveret af personlige fordomme, eller den kan skyldes, at betjentene ikke er bevidste om deres brug af generaliseringer og stereotyper.⁽⁷⁾

1.2.2. Profilering ved hjælp af datamining

Denne vejledning omhandler profilering i forbindelse med politiets beføjelser til at foretage tilbageholdelser og kropsvisiteringer. For fuldstændighedens skyld vil det dog i nedenstående casestudie kort blive illustreret, hvordan de retshåndhævende myndigheder kan anvende »datamining« og »data warehouses« på samme måde som markedsanalytikere og forsikringselskaber.

Efter terrorangrebene den 11. september 2001 foretog tysk politi en computerbaseret efterforskning, som havde til formål at finde såkaldte »terrorist sleepers« (*sovende terrorceller*). Sovende terrorceller dækker over

⁽⁷⁾ »Som det er tilfældet med andre systematiske metoder, kan raceprofilering være bevidst eller ubevidst, tilsigtet eller utilsigtet. Raceprofilering fra politiets side kan være ubevidst.« *The Queen mod Campbell*, Domstolen i Quebec (afdelingen for strafferetlige sager), dom af 27. januar, 2005, præmis 34.

personer, som er blevet trænet i at foretage fremtidige angreb, men som for øjeblikket stadig er integreret i samfundet og afholder sig fra at foretage sig noget, der kan vække mistanke. For at finde frem til disse celler udarbejdede de tyske myndigheder en profil på: mænd mellem 18 og 40 år, som var eller havde været studerende, og som var muslimer født i eller stammende fra et af de 26 lande, der var opført på en særlig liste. Efterforskningen blev udført mellem 2001 og 2003 og førte til udpegelse af næsten 32 000 personer, som opfyldte alle kriterierne. Under dette forløb blev personoplysninger på mellem 200 000 til 300 000 personer lagret i databasen. Denne elektroniske profilbaserede efterforskning førte imidlertid ikke til en eneste anholdelse.

I 2006 fastslog Tysklands forfatningsdomstol, at denne profilbaserede efterforskning var ulovlig. Domstolen fandt, at efterforskningen udgjorde en overtrædelse af den enkeltes ret til selv at bestemme over personoplysninger (artikel 2, stk. 1, i den grundlæggende lov) samt artikel 1, stk. 1, i den grundlæggende lov om beskyttelse af menneskets værdighed. Domstolen fandt endvidere, at datamining i princippet kunne være et legitimt redskab til at beskytte den nationale sikkerhed, men at et så alvorligt indgreb i menneskerettighederne (et indgreb som i særlig grad stigmatiserede udenlandske muslimer) kun var berettiget, såfremt der forelå en overhængende og specifik fare. I dette tilfælde bestod faren i et hypotetisk fremtidigt angreb. Selv om domstolen ikke undersøgte, hvorvidt profilanalysen i sig selv udgjorde en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, fremgår det af afgørelsen, at datamining i sig selv kan være i strid med bestemmelserne om beskyttelse af privatlivets fred og af menneskerettighederne.

2. Diskriminerende etnisk profilering

Udtrykket »etnisk profilering« anvendes hyppigt i medierne, af borgerrettighedsforkæmpere, juridiske eksperter og politikere. Det har imidlertid ikke en præcis betydning og anvendes på mange forskellige måder. Det kan være vildledende at anvende udtrykket »etnisk profilering« om ulovlig etnisk profilering, da kriterier som race, etnisk oprindelse eller religion udmærket kan indgå i en profil, uden at loven overtrædes. I dette kapitel gøres der rede for, hvornår etnisk profilering, som inddrager faktorer vedrørende race, etnisk oprindelse og religion, er ulovlige. I den sammenhæng vil udtrykket »diskriminerende etnisk profilering« blive benyttet.

* Diskriminerende etnisk profilering omfatter:

- **Tilfælde, hvor en person behandles dårligere end andre, der er i en tilsvarende situation (med andre ord »diskriminerende«), f.eks. ved udøvelse af politibeføjelser såsom tilbageholdelse og kropsvisitering.**
- **Tilfælde, hvor en beslutning om at udøve politibeføjelser udelukkende eller hovedsageligt er baseret på personens race, etniske oprindelse eller religion.**

Nedenstående indeholder en trinvis redegørelse for, hvilke handlinger der er diskriminerende. Begrebet etnisk profilering vil derefter blive belyst ved hjælp af samme fremgangsmåde.

2.1. Hvad betyder »diskriminerende«?

Forskelsbehandling i forbindelse med etnisk profilering betyder almindeligvis »direkte« forskelsbehandling, som er nem at identificere, idet den består af **uretmæssig særbehandling**. Ifølge direktivet om ligebehandling af alle uanset race⁽⁸⁾, som er et af de vigtigste lovgivningsinstrumenter på området, »foreligger der direkte forskelsbehandling, når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller

⁽⁸⁾ Artikel 2 i direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22.

ville blive behandlet i en tilsvarende situation«. Et typisk eksempel herpå vil f.eks. være tilbageholdelse af et medlem af en etnisk minoritet på grund af en mistanke, som udelukkende eller hovedsageligt skyldes, at vedkommende tilhører den pågældende etniske minoritet.

Der kan også forekomme »indirekte« forskelsbehandling. Dette vil blive behandlet nærmere i afsnit 2.5.

2.1.1. Særbehandling

Særbehandling er i sig selv ikke nødvendigvis uacceptabelt. Vi har alle vores personlige præferencer, som danner baggrund for vores valg, uanset om disse er dybt rodfæstede eller er baseret på spontane indskydelser. Vi træffer dagligt valg med hensyn til, hvordan vi lever vores sociale liv, og hvem vi omgås, samt om mere grundlæggende ting, som f.eks. hvilken mad vi vil spise, hvilket tøj vi vil have på, eller hvor og hvordan vi ønsker at købe ind. Disse valg kan være baseret på fordomme, som anses for at være socialt uacceptable, som f.eks. sexismen eller racismen.

Loven har ikke til formål at gribe ind i de valg, vi træffer, når der er tale om fuldstændig personlige valg. F.eks. kan en kvindes beslutning om ikke at tage køretimer hos en mandlig kørelærer, fordi hun anser mænd for at være aggressive og ubehagelige, betragtes som et sexistisk valg, men det er ikke strafbart, forudsat at valget kun angår kvindens privatsfære. Hvis der derimod var tale om en situation, hvor en kvindelig kørelærer af samme årsager som ovenfor nægtede at tage mandlige elever, ville det kunne betragtes som forskelsbehandling i det offentlige rum.

2.1.2. Uretmæssig særbehandling

Særbehandling betyder at, en person behandles anderledes (dårligere) end andre, der er i en tilsvarende situation. Dette er ikke lovligt i en »offentlig« kontekst, da det finder sted på grundlag af »ulovlige« årsager. Disse årsager er udtrykkeligt angivet i de forskellige direktiver om ikke-forskelsbehandling og omfatter: race, etnisk oprindelse, alder, handicap, seksuel orientering, køn og religiøs overbevisning. Denne vejledning retter fokus på de årsager, der er forbundet med »etnisk« profilering: race, etnisk oprindelse og religion.

Det betyder f.eks., at der er tale om ulovlig forskelsbehandling, hvis politiet behandler en person anderledes end andre, der er i en tilsvarende situation, og dette *udelukkende* eller *hovedsageligt* skyldes denne persons etniske oprindelse eller religion. Det er imidlertid umådelig vanskeligt, både juridisk og i praksis, at afgøre, om en beslutning *udelukkende* er truffet på grundlag af etnisk oprindelse og religion, uden at andre eventuelle relevante hensyn er taget med i betragtning. I næste afsnit undersøges denne komplekse problemstilling nærmere.

2.2. Hvornår er etnisk profilering diskriminerende?

Det er et anerkendt princip i international lovgivning, at **direkte forskelsbehandling på grundlag af race, etnisk oprindelse eller religion aldrig kan være berettiget eller lovlig**. Dette forbud mod direkte forskelsbehandling er så grundlæggende, at det i international lovgivning ikke engang er tilladt i tilfælde af en offentlig katastrofe.⁽⁹⁾ Dette inkluderer også alvorlige sikkerhedstrusler.

På tidspunktet for offentliggørelse af denne vejledning er der intet, der tyder på, at en europæisk domstol har haft anledning til at afsige en dom, der **specifikt** omhandler etnisk profilering i forbindelse med retshåndhævelse. I de senere år har der imidlertid været anlagt en række sager på nationalt og internationalt plan, som omhandler enkeltpersoner, der har været udsat for kontroller fra politiets eller indvandrermyndighedernes side. Disse sager har ført til fastsættelsen af særlige regler for udarbejdelsen af profiler, og disse vil blive gennemgået som optakt til nedenstående drøftelse.

En sag fra 2009, hvor FN's menneskerettighedskomité fandt, at der var tale om ulovlig forskelsbehandling på grundlag af racistiske profiler – selv om udtrykket ikke optræder eksplicit i dommen – er *Rosalind Williams Lecraft mod Sain*. Dommen er især vigtig, fordi det er første gang, at et FN-organ afsiger dom mod politiets gennemførelse af racemotiverede og etnisk motiverede identitetskontroller. I den omtalte sag blev sagsøger standset af politiet på en togperron i Spanien og blev bedt om at fremvise sine identitetspapirer. Sagsøger spurgte betjenten, hvorfor hun var den eneste person på perronen,

⁽⁹⁾ Artikel 4, stk. 1, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR). Se: FN'S MENSKERETTIGHEDSKONVENTION (2001), punkt 8, og SCHEININ (2007), punkt 41.

der blev stoppet, og fik følgende svar: »Det er fordi, du er sort«. Selv om det generelt er lovligt at foretage identitetskontroller for at beskytte den offentlige sikkerhed, forebygge kriminalitet og overvåge illegal indvandring, fandt Menneskerettighedskomitéen, at når myndighederne foretager disse kontroller, må de kontrollerede personers fysiske eller etniske kendetegn ikke lægges til grund for en antagelse om, at de eventuelt opholder sig ulovligt i landet. Der bør ligeledes ikke foretages identitetskontroller, der kun er målrettet mod personer med bestemte fysiske kendetegn eller en bestemt etnisk baggrund. Dette vil ikke blot være en krænkelse af de involverede personer, men også bidrage til at sprede fremmedfjendske holdninger i befolkningen. Det vil endvidere være en hindring for at udføre et effektivt politiarbejde til bekæmpelse af racediskrimination.⁽¹⁰⁾

Vi kan, for så vidt angår udarbejdelse af etnisk profilering, opstille et scenarie med en operation til bekæmpelse af terror:

Politiet har i en europæisk hovedstad fået tildelt beføjelser til at tilbageholde og kropsvisitere enhver, som de mener, kan være involveret i terrorisme. Der foreligger ingen særlige efterretninger om de personer, der er involveret i de eventuelle angreb, bortset fra at truslen menes at komme fra en gruppe med forbindelser til Al-Qaeda. Politiet tilbageholder langt oftere unge mænd med et »islamisk« eller »asiatisk«⁽¹¹⁾ udseende end personer fra andre etniske grupper, fordi disse mænd passer på den terroristprofil, som betjentene har fået fra deres overordnede.

På baggrund af bestemmelserne i international lovgivning og en række retssager kan følgende konkluderes i forbindelse med ovennævnte scenarie: Hvis en politibetjent tilbageholder personer, og tilbageholdelsen udelukkende eller hovedsageligt sker på grundlag af personens race, etnicitet eller religion, er der tale om ulovlig forskelsbehandling. »Hovedsageligt« betyder, at betjenten ikke ville have tilbageholdt personen, hvis det ikke var på grund af vedkommendes race, etniske oprindelse eller religion. Selv om race, etnisk oprindelse og religion gerne må være **én** af de faktorer, som betjenten ligger til grund for sin beslutning, må **tilbageholdelsen ikke udelukkende eller hovedsageligt bygge på dette** (se kapitel 2).

⁽¹⁰⁾ *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien*, Comm. nr. 1493/2006 af 30. juli 2009, præmis 7.2.

Menneskerettighedsdomstolens syn på denne problemstilling kommer til udtryk i dommen *Timishev mod Rusland*, tillæg nr. 55762/00 af 13. december 2005, som omhandlet nedenfor.

⁽¹¹⁾ »Asiatisk« anvendes her i betydningen personer af indisk, pakistansk eller bangladeshisk oprindelse.

- * Tilbageholdelse og kropsvisitering af en person, som udelukkende eller hovedsageligt skyldes denne persons race, etniske oprindelse eller religion, er udtryk for direkte forskelsbehandling og er ulovligt.⁽¹²⁾

2.3. Hvorfor er diskriminerende etnisk profilering ulovlig?

Etnisk profilering er ulovligt, fordi det kan bidrage til at forværre forholdet mellem forskellige grupper i samfundet, og fordi det krænker menneskets værdighed. Det er skadeligt for samfundet, eftersom det kan skabe spændinger og mistillid blandt de forskellige samfundsgrupper og være i strid med princippet om menneskets værdighed, da det ser bort fra det faktum, at vi alle er unikke individer. Loven kræver, at enhver person behandles som et individ. Selv om det muligvis er sandt, at de islamiske ekstremistiske terrorister, som forbindes med den aktuelle trussel, overvejende er muslimer og af asiatisk udseende, må det ikke medføre, at det som en selvfølge antages, at alle asiatisk udseende muslimer er terrorister.⁽¹³⁾ Som Lord Hope (en overhusdommer i det britiske overhus, som afsagde dom i Gillan-sagen) har sagt det:

⁽¹²⁾ Denne principerklæring er ikke et direkte citat fra retspraksis. Den er udledt af begrundelserne til de vigtigste afgørelser om dette spørgsmål. Jf. f.eks. ECHR's dom i sagen *Timishev mod Rusland*, præmis 58: »Domstolen finder, at der i et moderne demokratisk samfund, som bygger på pluralisme og respekt for forskellige kulturer, ikke er nogen objektiv begrundelse for at udøve forskelsbehandling, som udelukkende eller i væsentlig grad skyldes en persons etniske oprindelse. Jf. ligeledes ECHR *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Det Forenede Kongerige*, tillæg nr. 9214/80 af 28. maj 1985, præmis 78. Se også: FN's menneskerettighedskommissions afgørelse i sagen *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien*, Comm. nr. 1493/2006 af 30. juli 2009, præmis 7.2; CERD (2002) afsluttende bemærkninger, præmis 9; CERD (2005), præmis 20. Se også: Lord Hope i UKHL *R (om Gillan et al. mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006] UKHL 12, præmis 44; Baroness Hale i UKHL *R mod en ansat ved immigrationsmyndighederne i Prag lufthavn et al, ex p. Det Europæiske Center for Romaers Rettigheder et al.* [2004] UKHL 55, præmis 73.

⁽¹³⁾ Lord Hope henviser i sin forklaring til dette punkt i *Gillan*-sagen til Baroness Hales udtalelse vedrørende immigrationsmyndighedernes politik om at behandle rejsende romaer med større mistanke end andre rejsende (for så vidt angik deres hensigter om at søge om asyl i Det Forenede Kongerige). Baroness Hale anførte, at en betjent kunne handle ud fra sine overbevisninger eller antagelser om medlemmer af den pågældende racegruppe, som ofte viser sig at være rigtige, og som i så fald er en god begrundelse for den dårligere behandling. Men det anføres, at det, der måske er sandt for en gruppe som helhed, ikke nødvendigvis er sandt for alle de enkelte individer i denne gruppe«. UKHL *R mod en ansat ved immigrationsmyndighederne i Prag lufthavn et al, ex p. Det Europæiske Center for Romaers Rettigheder et al.* [2004] UKHL 55, præmis 82. Baroness Hale citerer Hartmann J i sagen *Ligestillingsrådet mod uddannelseschefen* [2001] HKLRD 690, præmis 86.

»Hele formålet med at gøre det ulovligt for en offentlig myndighed at forskelsbehandle på grund af race er, at antagelser om adfærden hos visse medlemmer af en bestemt racegruppe ikke nødvendigvis er sande for gruppen som helhed«. ⁽¹⁴⁾

Af samme årsager kan diskriminerende etnisk profilering også virke mod hensigten. Hvis der handles på grundlag af en ulovlig profilanalyse, kan det medføre øgede racespændinger og øge minoritetsgruppers mistillid til politiet og majoritetsbefolkningen. I den forbindelse bemærkede EU-netværket af uafhængige eksperter vedrørende grundlæggende rettigheder følgende:

»Konsekvenserne af at behandle personer, der befinder sig i samme situation, forskelligt på baggrund af deres formodede »race« eller deres etniske oprindelse har så vidtrækkende konsekvenser, idet det skaber splittelse og vrede, bekræfter stereotyper og fører til overkriminalisering af bestemte personkategorier, hvilket er med til at styrke de stereotype associationer mellem kriminalitet og etnisk oprindelse, at særbehandling i princippet bør være ulovligt under alle omstændigheder«. ⁽¹⁵⁾ Et dårligt forhold mellem myndighederne og borgerne kan også have en negativ indvirkning på indsamlingen af oplysninger og andre former for samarbejde med minoritetssamfund. Dette vil blive behandlet nærmere i afsnit 3.3.

2.4. At holde profilering inden for lovens rammer

Som nævnt i kapitel 1 er anvendelse af profiler ikke i sig selv i strid med lovgivningen, og det er et legitimt redskab i forbindelse med retshåndhævelsen. I nedenstående afsnit undersøges det, hvad det betyder for de retshåndhævende myndigheder, og det fastlægges, hvad forskellen er mellem lovlige og ulovlige retshåndhævende aktiviteter eller politikker i forbindelse med etnisk profilering.

Hvis udøvelsen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser skal være lovlig, skal den være baseret på en profil, der ikke udelukkende vedrører

⁽¹⁴⁾ Lord Hopes dom i *R (om sagen Gillan et al.) mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006] UKHL 12, præmis 44. Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen: *Gillan og Quinton mod Det Forenede Kongerige*, ECHR tillæg nr. 4158/05 af 12. januar 2010.

⁽¹⁵⁾ EU-netværket af uafhængige eksperter vedrørende grundlæggende rettigheder (2006), punkt 54.

race, etnicitet eller religiøst tilhørsforhold.⁽¹⁶⁾ Det betyder ikke, at race, etnisk oprindelse eller religion skal ignoreres, men alle medlemmer af offentligheden bør behandles på samme måde, medmindre der er specifikke årsager til at behandle en person anderledes. I denne henseende gælder det i henhold til den europæiske kodeks for politietik, at:

»Politiet skal udføre sine opgaver på en retfærdig måde, navnlig i overensstemmelse med principperne om upartiskhed og ikke-forskelsbehandling«. ⁽¹⁷⁾

Etnicitet, race eller religiøst tilhørsforhold kan eventuelt vække en politibetjents opmærksomhed, men han skal have andre årsager til at forfølge sagen. Hvad de »andre årsager« kan være, afhænger af kravene i den nationale lovgivning. Det normale udgangspunkt ville være, at der skal være »rimelige årsager« til at give anledning til en »mistanke« (f.eks. mistænkelig eller usædvanlig adfærd i en bestemt situation).⁽¹⁸⁾ I visse tilfælde findes der lavere standarder, i henhold til hvilke der kan udøves beføjelser på grundlag af professionel intuition.⁽¹⁹⁾

Det er naturligvis ikke nødvendigvis ulovligt at tilbageholde og visitere en person, der tilhører et etnisk, racemæssigt eller religiøst mindretal. Undertiden vil etnisk oprindelse, race eller religion være en legitim faktor, som politiet skal tage i betragtning. Man kan f.eks. forestille sig, at et røveri i henhold til tilgængelige efterretninger angiveligt vil finde sted i en bestemt del af byen, og at det vil blive udført af en kriminel organisation af kinesisk oprindelse. Under disse omstændigheder kan betjentene med rette vurdere racemæssigt udseende som relevant for at beslutte, hvorvidt en person bliver en potentiel mistænkt.⁽²⁰⁾ I henhold til lovgivningen skal der

⁽¹⁶⁾ Det gælder, selv når de beføjelser, som betjentene tillægges, lader til at være meget omfattende. Eksempelvis kan der i henhold til paragraf 44-47 i den britiske Terrorism Act 2000 gives tilladelse til at tilbageholde enhver for at søge efter bestemte genstande, uden at der er behov for begrundet mistanke om, at der er begået en forbrydelse. I henhold til det britiske overhus skal denne beføjelse dog stadig udøves i overensstemmelse med princippet om ikke-forskelsbehandling. *R (om Gillan et al.) mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006] UKHL 12. Se også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen: *Gillan and Quinton mod Det Forenede Kongerige*, ECHR, tillæg nr. 4158/05, 12.1.2010.

⁽¹⁷⁾ Europarådets Ministerkomité (2001), punkt 40

⁽¹⁸⁾ Europarådets Ministerkomité (2001), punkt 40.

⁽¹⁹⁾ Lord Brown i *R (om Gillan et al.) mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006], UKHL 12, præmis 78-79.

⁽²⁰⁾ Baroness Hale, *R mod en ansat ved immigrationsmyndighederne i Prag lufthavn et al*, ex p. Det Europæiske Center for Romaers Rettigheder et al. [2004], UKHL 55, præmis 92. Lord Scott i *R (om Gillan et al.) mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006], UKHL 12, præmis 80, 81, 45.

være en anden årsag end personens race til at behandle den pågældende person anderledes end andre medlemmer af befolkningen. Årsagen skal være specifik for den pågældende person.⁽²¹⁾ Vedkommende opfører sig måske mistænkeligt, bærer en usædvanlig genstand eller skiller sig ud på anden vis.⁽²²⁾ Der findes måske et specifikt signalement af en mistænkt, som den pågældende person stemmer overens med. Det, der er afgørende, er, at personens etniske oprindelse, race eller religion ikke er den eneste årsag til, at vedkommende tilbageholdes eller visiteres eller bliver genstand for andre politiaktioner.

Det betyder imidlertid ikke, at politiet ville være forhindret i udelukkende at tilbageholde personer fra en bestemt race eller religiøs gruppe under visse omstændigheder, hvis blot det ikke udelukkende sker på grund af deres race, etniske oprindelse eller religion. Et eksempel er en sag, hvor en gruppe ulovlige indvandrere, som alle var ikke-hvide personer, besluttede at besætte en offentlig bygning i protest over, at de var blevet nægtet opholdstilladelse. De pågældende personer protesterede således åbent over, at de ikke havde fået opholdstilladelse. Politiet evakuerede bygningen og tilbageholdt kun de personer, der protesterede, hvoraf ingen tilfældigvis var hvide. Selv om betjentene kun tilbageholdt ikke-hvide personer, betød det ikke nødvendigvis, at de gjorde sig skyldige i forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Det skyldes, at de havde andre årsager til at tro, at de tilbageholdte personer havde begået en lovovertrædelse (nemlig at de opholdt sig ulovligt i landet). Politiets årsag til at tro det, byggede på de pågældende personers egne indrømmelser. Årsagen til, at de blev behandlet anderledes end andre medlemmer af offentligheden, var, at de var i en objektivt set anderledes situation, da de havde indrømmet, at de opholdt sig ulovligt i landet.⁽²³⁾

Man kan forestille sig en lidt anderledes situation, hvor ingen af de protesterende åbent har indrømmet, at de har begået en lovovertrædelse.

⁽²¹⁾ »Det er én ting at acceptere, at en persons etniske oprindelse er en del (og undertiden en meget afgørende del) af vedkommendes profil, men det er noget helt andet (og ganske enkelt uacceptabelt) at profilere en person udelukkende med henvisning til den pågældende persons etnicitet. Når en politibetjent skal afgøre, hvorvidt han skal gøre brug af sine tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser, skal han naturligvis også tage andre faktorer i betragtning. Lord Brown i *R (om Gillan et al.) mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006], UKHL 12, præmis 91.

⁽²²⁾ Lord Scott i *R (om Gillan et al.) mod politikommissæren ved hovedstadspolitiet et al.* [2006], UKHL 12, præmis 67.

⁽²³⁾ Det var tilfældet i ECHR's dom i sagen *Cissé mod Frankrig* (antagelighed), tillæg nr. 51346/99, 16.1.2001.

Hvis politiet tilbageholdt alle ikke-hvide personer i forbindelse med evakueringen af bygningen, blot fordi de ikke var hvide, ville der være tale om forskelsbehandling. Politiet ville skulle kunne påvise andre årsager til at mistænke de pågældende, såsom deres adfærd.⁽²⁴⁾

Lad os tage et andet eksempel. Efter en række brutale røverier i Østrigs hovedstad Wien, som angiveligt blev begået af to mørklødede mandlige gerningsmænd, blev politiet beordret til at tilbageholde alle sorte mænd i grupper med henblik på identitetskontroller. Efter offentlige protester blev ordren præciseret til »sorte afrikanere, omkring 25 år og 170 cm, slanke, iført [...] lysebrune jakker«.⁽²⁵⁾ På én dag tilbageholdt og visiterede politiet 136 sorte mænd, men ingen af dem havde forbindelse til røverierne.⁽²⁶⁾

Hvis man tilbageholder personer på grundlag af det første signalement, vil det sandsynligvis blive opfattet som et eksempel på direkte forskelsbehandling, hvorimod den anden profil sandsynligvis ikke ville blive opfattet som sådan. Den mistænkte etniske oprindelse er naturligvis vigtig for at identificere vedkommende. Den må imidlertid ikke være det eneste grundlag for retshåndhævende foranstaltninger mod en person. Det, der kommer frem ved undersøgelse af førnævnte sag, er, at den »mistanke«, der skal være til stede, for at der kan iværksættes politiaktioner (uanset om det drejer sig om kravet om »rimelige årsager« eller en lavere standard), bør være baseret på en persons adfærd eller lignende faktorer, der skiller vedkommende ud, og bør ikke være baseret på kendetegn som race, etnisk oprindelse eller religion.

*** Profilering anses for diskriminerende (og dermed ulovlig), hvis politibeføjelser udøves over for personer udelukkende på grund af deres race, etniske oprindelse eller religion.**

For at undgå at blive klassificeret som diskriminerende bør en beslutning om at udøve politibeføjelser være baseret på faktorer ud over en persons race, etniske oprindelse eller religion, selv hvis race, etnisk oprindelse eller religion er

⁽²⁴⁾ En tilsvarende situation kan findes i FN's menneskerettighedskomité, *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien*, Comm. nr. 1493/2006, 30.7.2009, hvor en politibetjent tilbageholdt en kvinde, blot fordi hun var sort, og automatisk mistænkte hende for at være ulovlig indvandrer, til trods for at den pågældende betjent ikke havde andre årsager til at tro, at dette var tilfældet.

⁽²⁵⁾ EU-netværket af uafhængige eksperter vedrørende grundlæggende rettigheder (2006), s. 48.

⁽²⁶⁾ AMNESTY INTERNATIONAL (2009), s. 35.

relevante for den specifikke aktion eller politik.

Ved at stille krav om yderligere faktorer, der skiller en bestemt person ud, sikres det, at politiet ikke anvender en procedure eller politik, der automatisk forbinder race, etnisk oprindelse eller religion med kriminel adfærd.

Ved at basere »rimelige årsager« til at identificere en mistænkt på adfærdsmæssige faktorer, der skiller en bestemt person ud, reduceres risikoen for anvendelse af diskriminerende etnisk profilering.

2.5. Indirekte forskelsbehandling i forbindelse med etnisk profilering

Hvis en politibetjent har fået ordre til eller selv på grundlag af bevidste eller ubevidste fordomme beslutter at tilbageholde personer på grund af deres race, etniske oprindelse eller religion, er der tale om direkte forskelsbehandling. De kriterier, der anvendes (selv hvis de kun eksisterer i form af personlige fordomme), når det besluttet, om den pågældende person skal behandles anderledes, er tydeligvis ulovlige. Det er imidlertid også muligt at udøve indirekte forskelsbehandling. Indirekte forskelsbehandling omfatter⁽²⁷⁾:

⁽²⁷⁾ »Indirekte forskelsbehandling« er defineret i fællesskabslovgivningen samt i EU-Domstolens og ECHR's retspraksis. Med henblik på at vurdere Domstolens tilgang er det interessant at se på sag nr. 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH mod Karin Weber von Hartz*, Sml. 1986, s. 1607, hvor Domstolen afgrænsede begrebet indirekte forskelsbehandling i forbindelse med en virksomheds politik, der udelukkede deltidsansatte fra virksomhedens pensionsordning, hvilket ramte et langt større antal kvinder end mænd. I henhold til Den Europæiske Unions Domstol kan indirekte forskelsbehandling være berettiget, hvis foranstaltningerne er i overensstemmelse med virksomhedens »virkelige behov«, og de midler, der anvendes for at nå målet, er »hensigtsmæssige og nødvendige« samt står i rimeligt forhold til målet. ECHR's holdning til indirekte forskelsbehandling fremgår imidlertid af ECHR's dom i sagen *D.H. mod Den Tjekkiske Republik*, tillæg nr. 57325/00, 13.11.2007. Sidstnævnte sag vedrører indirekte forskelsbehandling af romabørn, som blev anbragt i særlige skoler for børn med indlæringsvanskeligheder i uforholdsmæssigt store antal, hvilket er i strid med den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 14. For så vidt angår lovgivningsmæssige definitioner, er især direktivet om ligebehandling af alle uanset race (2000/43/EF), direktivet om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (2000/78/EF) og direktivet om ligebehandling af mænd og kvinder (omarbejdning - 2006/54/EF) særlig relevante. Specifikt definerer artikel 2 i direktivet om ligebehandling af alle uanset race begrebet som følger: Der foreligger indirekte forskelsbehandling, »hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige«.

- a. anvendelse af en regel, der umiddelbart virker neutral (f.eks. stop hver tiende bil i byen X mellem kl. 21.00 og kl. 01.00);
- b. men som i praksis har flere negative konsekvenser for én bestemt etnisk, racemæssige eller religiøs gruppe sammenlignet med andre grupper (f.eks. er 60 % af befolkningen i byen X, der kører bil inden for dette tidsrum, af afrikansk-vestindisk afstamning, selv om den afrikansk-vestindiske befolkning i byen og de omgivende områder ikke udgør mere end 30 % af befolkningen).

Indirekte forskelsbehandling kan dog vurderes som legitim, hvis der er en begrundelse. Indirekte forskelsbehandling kan være berettiget, hvis:

- a. forskelsbehandlingen forfølger et legitimt mål (f.eks. eftersøgning af stjålne køretøjer);
- b. den trufne foranstaltning står i rimeligt forhold til dette mål (f.eks. at byen X har vist sig at have et højt antal stjålne køretøjer).

Domstolene har accepteret, at indirekte forskelsbehandling kan finde sted, men det er vanskeligt for en person at bevise et tilfælde af indirekte forskelsbehandling, eller at begrundelsen er ukorrekt eller ikke står i rimeligt forhold til målet. Det skyldes, at det er nødvendigt at anvende statistikker for at bevise, at en gruppe behandles ringere end andre grupper, eller at aktionen ikke står i rimeligt forhold til målet.⁽²⁸⁾ I førnævnte eksempel ville en række faktorer ideelt skulle tages i betragtning med henblik på at identificere samspillet mellem »kendsgeneringerne« og diskriminerende praksisser, f.eks. (a) befolkningen i byen og det omgivende område (da folk kører ind i byen om aftenen for at benytte underholdningstilbud) i henhold til etnisk oprindelse; (b) den del af befolkningen, der kører bil, i henhold til etnisk oprindelse; (c) den del af befolkningen, der kører bil i bestemte dele af byen og på bestemte tidspunkter, i henhold til etnisk oprindelse; (d) antal anholdelser/retsforfølgelser

⁽²⁸⁾ Se f.eks. ECHR's dom i sagen *D.H. mod Den Tjekkiske Republik*, tillæg nr. 57325/00, 13.11.2007, præmis 192-193. En anden vigtig ECHR-dom, der fremhæver betydningen af statistiske data i forbindelse med identifikation af forskelsbehandling, er ECHR's dom i sagen *Opuz mod Tyrkiet*, tillæg nr. 33401/02, 9.6.2009, præmis 192-202. Se også ECHR's dom i sagen *Oršuš et al. mod Kroatien*, tillæg nr. 15766/03, 17.7.2008. På samme måde anvendte EU-Domstolen i vid udstrækning statistikker for at fastlægge forskelsbehandling mellem to grupper i lignende situationer (primært i forbindelse med forskelsbehandling på grund af køn inden for beskæftigelse) i sag *C-167/97 Seymour-Smith and Perez*, Sml. 1999, s. I-623; sag *C-256/01 Allonby mod Accrington & Rossendale College et al.*, Sml. 2004, s. I-873; sag *C-300/06 Voß mod Land Berlin*, Sml. 2007, s. I-10 573.

som følge af tilbageholdelser (»succesraten«) i forhold til antallet af tilbageholdelser på bestemte steder på bestemte tidspunkter i henhold til etnisk oprindelse og den tilgængelige befolkning, der kan tilbageholdes.

Med detaljerede data kan det påvises, at intensive retshåndhævelsesforanstaltninger i byen X i uforholdsmæssig grad har negative konsekvenser for bestemte grupper og har en begrænset succesrate (dvs. at få forbrydelser blev opdaget). Derfor ville andre retshåndhævelsesstrategier (som ikke overvejende går ud over en bestemt racegruppe) være mere rimelige og hensigtsmæssige med henblik på at bekæmpe kriminalitet. Desværre er denne type data ikke tilgængelige i de fleste lande. Når der indsamles statistikker, omfatter de sjældent racemæssige, etniske eller religiøse kategorier. Det skyldes, at mange nationale myndigheder fejlfortolker databeskyttelsesbestemmelserne om indsamling af følsomme oplysninger og mener, at de udelukker indsamling af statistiske oplysninger, som kan identificere diskriminerende praksisser, der ikke giver effektive resultater for politiet.⁽²⁹⁾

* Etniske statistikker

Med henblik på at bevise en påstand om indirekte forskelsbehandling i forbindelse med etnisk profilering er det afgørende, at statistiske oplysninger om anvendelse af politibeføjelser både er tilgængelige og opdelt efter race, etnisk oprindelse eller religion. Desværre er der i de fleste lande ikke adgang til sådanne »etniske« data. Den største hindring for indsamlingen af sådanne oplysninger er den udbredte opfattelse hos nationale institutioner, at denne type dataindsamling er i strid med reglerne om beskyttelse af privatlivets fred, navnlig lovgivningen om databeskyttelse. Til trods for risikoen for misbrug af data, der indeholder disse følsomme oplysninger, giver loven ikke mulighed for at opnå balance mellem retten til databeskyttelse og behovet for at indsamle sådanne oplysninger med henblik på at forhindre forskelsbehandling udøvet af offentlige organer, så længe der findes tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger.⁽³⁰⁾

⁽²⁹⁾ Se udtalelsen fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse 2009/C 276/02, Europa-Parlamentets beslutning 2010/C 16 E/08, s. 44-49, beretning fra Kommissionen om anvendelsen af direktiv 2000/43/EF (KOM(2006)643).

⁽³⁰⁾ Se især SIMON (2007).

Derudover viser resultaterne af FRA EU-MIDIS-undersøgelsen (se afsnit 3.1), at 65 % af de 23 500 respondenter med etnisk minoritetsbaggrund eller indvandrerbaggrund i EU-medlemsstaterne ville være villige til at stille anonyme oplysninger til rådighed om deres etniske oprindelse i forbindelse med en undersøgelse, hvis det kunne bidrage til at bekæmpe forskelsbehandling.⁽³¹⁾

⁽³¹⁾ Spørgsmål A5a i EU-MIDIS-undersøgelsen var formuleret som følger: Ville du være for eller imod anonymt at stille oplysninger til rådighed om din etniske oprindelse i forbindelse med en undersøgelse, hvis det kunne bidrage til at bekæmpe forskelsbehandling i [LAND]?

3. Problemer for politi og samfund som følge af diskriminerende etnisk profilering

Etnisk profilering på basis af brede racemæssige, etniske eller religiøse kategorier kan være forbundet med flere ulemper. Ud fra et retshåndhævelsessynspunkt har de største vanskeligheder at gøre med det pres, de kan lægge på forholdet til minoritetssamfund.⁽³²⁾ Det kan underminere effektive retshåndhævelsesmetoder, der afhænger af samarbejde fra offentlighedens side, og det kan skabe utilfredshed i de pågældende samfund. Der er også tvivl om den reelle effektivitet i at anvende bred profilering i forbindelse med opklaring af kriminalitet, dvs. hvorvidt profilering rent faktisk øger den såkaldte »succesrate« i forbindelse med tilbageholdelses- og visiteringsoperationer. I kapitlet introduceres først FRA EU-MIDIS-undersøgelsen, hvis resultater vil blive anvendt til at illustrere visse punkter, og herefter undersøges hvert af disse spørgsmål.

Indledningsvis skal det bemærkes, at de retshåndhævende myndigheder vil kunne blive genstand for retlige foranstaltninger, hvis etnisk profilering anvendes på en diskriminerende og ulovlig måde. Det kan ske i form af intern kontrol udført af klagemyndigheder inden for politiet eller inden for det almindelige civile og strafferetlige domstolssystem eller specialiserede klagemyndigheder, der beskæftiger sig med ikke-forskelsbehandling. Det kan i sig selv tære på ressourcerne og på politiets moral samt afbryde politiarbejdet.

3.1. EU-MIDIS-undersøgelsen

En del af oplysningerne til dette kapitel er hentet fra FRA European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS-undersøgelsen). De resultater, der præsenteres i denne vejledning, er ledsaget af en *Data in Focus Report* fra undersøgelsen om retshåndhævelse, der indeholder mere detaljerede resultater.⁽³³⁾

⁽³²⁾ Se OSCE (2006).

⁽³³⁾ FRA (2010) »Police Stops and Minorities«, *Data in Focus Report 4*, Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor. Se også *EU-MIDIS Main Results Report* (december 2009) fra EU-MIDIS, der indeholder data om politiets tilbageholdelser og de undersøgte generelle gruppers oplevelse af profilering – f.eks. for alle adspurgte fra Afrika syd for Sahara eller Nordafrika.

Ud over de få forskningsundersøgelser, der findes om bestemte gruppers erfaringer med politiets praksis for etnisk profilering, er det vanskeligt at finde konkrete oplysninger, der dokumenterer omfanget og karakteren af politiets profilanalyser. Uden denne dokumentation er det vanskeligt at bevise, hvorvidt der er forskelle i politiets adfærd over for forskellige grupper, og – hvis det er tilfældet – om disse forskelle kan skyldes diskriminerende praksisser for profilering.

Ud af de 27 EU-medlemsstater er Det Forenede Kongerige på nuværende tidspunkt den eneste, der systematisk indsamler politidata om tilbageholdelser, herunder data om de tilbageholdtes etniske oprindelse. I perioden fra april 2007 til marts 2008 indsamlede politiet i England og Wales f.eks. data om 1 205 841 tilbageholdelser af personer, som omfattede de pågældende personers egne oplysninger om etnicitet.⁽³⁴⁾ Det vigtige er, at disse oplysninger stilles til rådighed for offentligheden og således kan bidrage til at sikre ansvarlighed i politiet samt mulighed for reformer, hvis det skulle vise sig, at der er uberettigede forskelle i retshåndhævelsesforanstaltningerne over for minoritetsgrupper i befolkningen.

I fravær af denne type data i de fleste medlemsstater besluttede FRA at inddrage spørgsmål i EU-MIDIS-undersøgelsen om respondenternes erfaringer med polititilbageholdelser og deres oplevelse af »etnisk profilering« i forbindelse med tilbageholdelser.

EU-MIDIS-undersøgelsens resultater vedrørende polititilbageholdelser er baseret på en stikprøve bestående af 23 500 personer fra etniske mindretal og indvandergrupper i EU-medlemsstaterne. Resultaterne kan sammenlignes med en delstikprøvegruppe bestående af 5 000 personer fra majoritetsbefolkningen, som blev interviewet i ti medlemsstater om deres erfaringer med polititilbageholdelser, og som boede i samme kvarter som respondenterne fra minoritetsbefolkningen. Undersøgelsens resultater præsenterer tilsammen den første EU-forskning i omfanget og karakteren af polititilbageholdelser, der rammer minoriteter, herunder minoritetsbefolkningens oplevelse af at have været udsat for diskriminerende polititilbageholdelser.

⁽³⁴⁾ Summen af tilbageholdelser er baseret på paragraf 1 i Police and Criminal Evidence Act 1984 og anden lovgivning, såsom tilbageholdelser i henhold til paragraf 60 i Criminal Justice and Public Order Act 1994 og tilbageholdelser i henhold til paragraf 44, stk. 1 & 2, i Terrorism Act 2000. Data om den »selvdefinerede« (i modsætning til politidefinerede) etnicitet af personer, der blev tilbageholdt og visiteret, blev inddraget i de britiske statistikker for første gang i det britiske justitsministeriums rapport for perioden april 2007 til marts 2008 (se justitsministeriet (2009)).

*** Bemærk:**

EU-MIDIS-undersøgelsens resultater må ikke opfattes som afgørende bevis for, at der anvendes diskriminerende profilering inden for politiet.

Det, som undersøgelsen gør, er at påpege, hvor der er forskelle mellem de minoritetsgrupper, der er blevet undersøgt i de 27 medlemsstater, og mellem den minoritets- og majoritetsbefolkning, der blev undersøgt i ti medlemsstater, inden for følgende områder:

Antal personer, der tilbageholdes: Hvor mange som en procentdel af de adspurgte blev tilbageholdt i en periode på 12 måneder?

Hyppigheden af tilbageholdelser: For dem, der var blevet tilbageholdt af politiet inden for de seneste 12 måneder, hvor ofte var det da sket?

Karakteren af tilbageholdelserne: Hvor fandt tilbageholdelsen sted, hvad gjorde politiet, og mente de pågældende, at politiet havde udvist respekt over for dem?

En forklaring på forskelle i resultaterne kan være diskriminerende politipraksisser. I denne henseende skal det bemærkes, at kun minoritetsrespondenter blev spurgt, om de mente, at de blev behandlet anderledes af politiet på grund af deres etniske oprindelse eller indvandrerbaggrund. Men både respondenter fra majoritetsbefolkningen og fra minoritetsbefolkningen blev spurgt, om politiet udviste respekt for dem i forbindelse med deres seneste tilbageholdelse (mere herom senere i vejledningen og i *Data in Focus Report* om polititilbageholdelser og minoriteter).

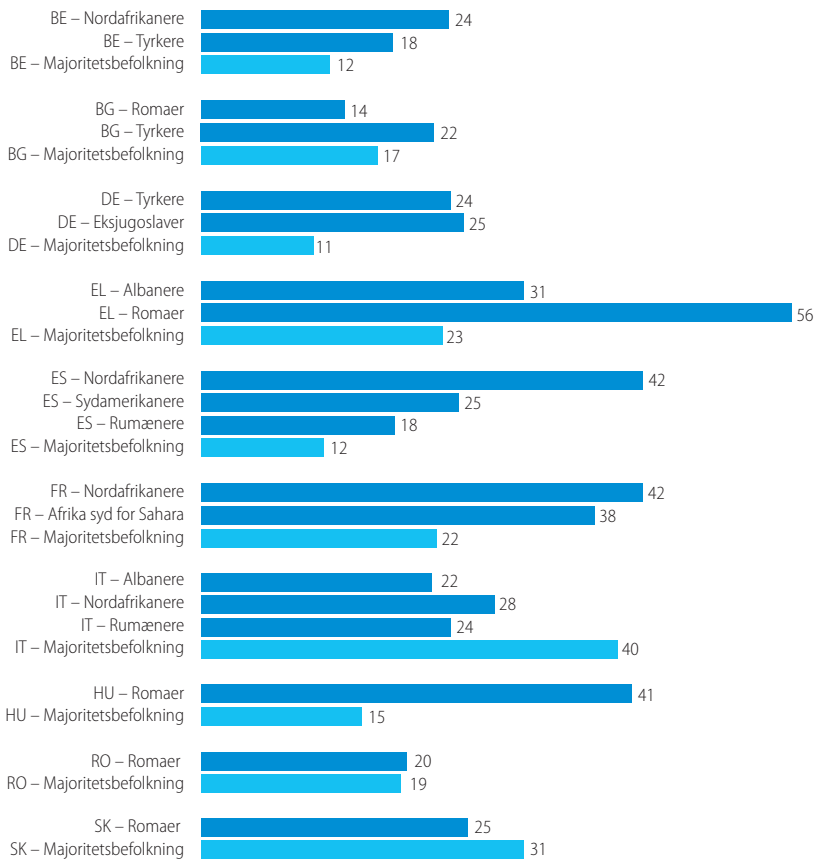
Hvad fortæller EU-MIDIS-undersøgelsens resultater os om minoritets- og majoritetsbefolkningens erfaringer med polititilbageholdelser? Når man ser på undersøgelsesresultaterne for de ti medlemsstater, hvor en kontrolgruppe bestående af respondenter fra majoritetsbefolkningen, som boede i samme kvarter som minoritetsrespondenterne, blev interviewet, kan der identificeres en række forskelle mellem omfanget, hyppigheden og karakteren af de oplevede tilbageholdelser, f.eks.:

- **Antal personer, der blev tilbageholdt – se figur 1:**
 - Generelt blev flere personer med minoritetsbaggrund tilbageholdt af politiet end personer fra majoritetsbefolkningen.
 - Gennemsnitligt var 28 % af minoritetsrespondenterne i de ti medlemsstater blevet tilbageholdt af politiet inden for de seneste 12 måneder sammenlignet med 20 % af majoritetsbefolkningen.
 - I syv af de ti medlemsstater blev minoritetsbefolkningen tilbageholdt oftere end majoritetsbefolkningen.
- **Hyppigheden af tilbageholdelser – se figur 2:**
 - Generelt blev de medlemmer af minoritetsgrupperne, der blev tilbageholdt af politiet, tilbageholdt flere gange over en periode på 12 måneder end majoritetsbefolkningen.
 - Når man ser på de grupper, som anførte, at de var blevet tilbageholdt mindst tre gange af politiet i de seneste 12 måneder, er kun minoritetsgrupper repræsenteret i denne kategori.
- **Omstændighederne ved og karakteren af tilbageholdelserne ⁽³⁵⁾:**
 - Mellem 70 % og 98 % af majoritetsrespondenterne befandt sig i en personbil, da de blev tilbageholdt. Til sammenligning varierede sandsynligheden for at blive tilbageholdt i en personbil betydeligt mellem de forskellige undersøgte minoriteter, og flere minoritetsrespondenter end majoritetsrespondenter tilbageholdes i offentlige transportmidler eller på gaden, hvilket i sig selv antyder en situation, hvor der i højere grad anvendes etnisk profilering, fordi folk er nemme at se, når de ikke befinder sig i en bil.
 - Generelt mente respondenterne fra majoritetsbefolkningen, at politiet udviste respekt over for dem i forbindelse med en tilbageholdelse, hvorimod flere minoritetsrespondenter svarede, at betjentene var respektløse over for dem.

⁽³⁵⁾ Se FRA (2010) »Police Stops and Minorities«, *Data in Focus Report 4*, Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor.

Figur 1

**Tilbageholdt af politiet inden for de seneste 12 måneder
(% af alle respondenter) ⁽³⁶⁾**



Source: EU-MIDIS Survey Questionnaire, question F3

⁽³⁶⁾ Landereferencer: BE=Belgien, BG=Bulgarien, DE=Tyskland, EL=Grækenland, ES=Spanien, FR=Frankrig, IT=Italien, HU=Ungarn, RO=Rumænien, SK=Slovakiet.

Når man ser på figur 1, er Italien en slående undtagelse fra hovedreglen om, at majoritetsbefolkningen tilbageholdes sjældnere af politiet end minoritetsbefolkningen. I Italien tilbageholdes majoritetsbefolkningen oftere end minoritetsbefolkningen. I henhold til undersøgelsens resultater tilbageholdes majoritetsbefolkningen imidlertid langt oftere i bil, hvilket kan afspejle karakteren af polititilbageholdelser i Italien og endvidere er et tegn på, at færre minoritetsrespondenter i undersøgelsen ejede biler sammenlignet med majoritetsbefolkningen – deraf det højere antal trafikale polititilbageholdelser for majoritetsbefolkningen.

Resultaterne viser forskellige mønstre både i de enkelte lande og mellem medlemsstaterne, for så vidt angår omstændighederne i forbindelse med tilbageholdelsen – dvs. hvorvidt en person befinder sig i en personbil eller et offentligt transportmiddel eller er til fods – hvilket berettiger yderligere undersøgelser med henblik på at kaste lys over politipraksisser, der kan føre til forskelsbehandling af bestemte samfundsgrupper. Når vi ser på klare mønstre i profileringspraksisserne, der lader til at påvirke forskellige grupper forskelligt, er det vigtigt, at vi spørger os selv om følgende: Er forskellene mellem majoritets- og minoritetsbefolkningens erfaringer med polititilbageholdelser en tilfældighed, eller er der et underliggende mønster, der kan skyldes diskriminerende politipraksisser?

Ved at teste for statistiske forskelle mellem resultaterne for majoritets- og minoritetsrespondenterne i ti medlemsstater⁽³⁷⁾ indikerer EU-MIDIS, at disse forskelle i de fleste tilfælde ikke er tilfældige. Med andre ord **er forskellene mellem minoritets- og majoritetsbefolkningens erfaringer med polititilbageholdelser ikke tilfældige – der er et mønster, som skal forklares ved hjælp af yderligere undersøgelser.**

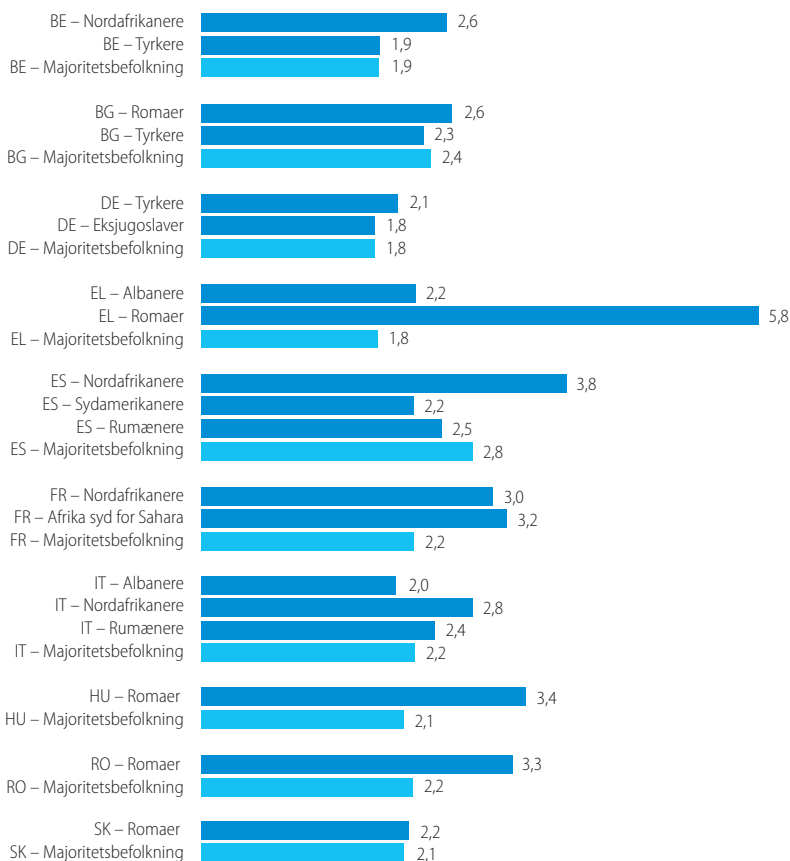
Når man ser på figur 2, hvor man kan sammenligne resultaterne for henholdsvis majoritets- og minoritetsbefolkningen i ti medlemsstater, er det indlysende, at visse minoritetsgrupper er genstand for intensive retshåndhævelsesforanstaltninger – med andre ord oplever de flere tilbageholdelser over en periode på 12 måneder end majoritetsbefolkningen. Eksempelvis blev de romarespondenter i Grækenland, der anførte, at politiet havde tilbageholdt dem inden for de seneste 12 måneder, gennemsnitligt tilbageholdt 5,8 gange, hvorimod de albanske respondenter og medlemmerne af majoritetsbefolkningen gennemsnitligt blev tilbageholdt henholdsvis 2,2 og

⁽³⁷⁾ På 95 %-konfidensniveau, Pearsons chi i anden-test.

1,8 gange. Af de minoritetsgrupper, der blev undersøgt i de ti medlemsstater, viste romaerne sig sammen med nordafrikanerne at være den gruppe, der i højest grad var genstand for retshåndhævelsesforanstaltninger.

Figur 2

Antal polititilbageholdelser inden for de seneste 12 måneder (blandt dem, der blev tilbageholdt)⁽³⁸⁾



Kilde: EU-MIDIS-spørgeskema, spørgsmål F4.

⁽³⁸⁾ Landereferencer: BE=Belgien, BG=Bulgarien, DE=Tyskland, EL=Grækenland, ES=Spanien, FR=Frankrig, IT=Italien, HU=Ungarn, RO=Rumænien, SK=Slovakiet.

3.2. Etnisk profilering – er det bare »godt politiarbejde«?

De retshåndhævende myndigheder hævder ofte, at profilering med anvendelse af brede racemæssige eller etniske kategorier blot er »godt politiarbejde«, med andre ord er det effektivt politiarbejde. Samfundsøkonomiske og demografiske karakteristika, såsom race eller etnicitet, anvendes ofte i forbindelse med retshåndhævelse som indikatorer på strafbare mønstre, hvor visse typer overtrædelser opfattes som mere almindelige blandt medlemmer af bestemte mindretal. På grundlag heraf hævdes det, at retshåndhævelsesstrategier bør tilpasses, således at de i forbindelse med bestemte overtrædelser er målrettet mod bestemte samfund.

Det er sandsynligt, at etniske grupper i bestemte samfund har specifikke overtrædelsesprofiler, der er påvirket af faktorer som social og økonomisk status.⁽³⁹⁾ Ifølge dokumentation svarer hyppigheden af tilbageholdelser og visiteringer af personer imidlertid ikke nødvendigvis til antallet af forbrydelser blandt forskellige etniske eller racemæssige grupper.⁽⁴⁰⁾

Med henblik på at efterprøve polititilbageholdelsernes »effektivitet« er der brug for data på to områder:

- For det første kan der indsamles data om **»manglende befolkningsproportionalitet«** med henblik på at fastslå, hvordan eksisterende tilbageholdelses- og visiteringspraksisser har indflydelse på forskellige etniske/racemæssige grupper, for så vidt angår deres andel af den generelle befolkning, og for så vidt angår den »tilgængelige« befolkning, der kan tilbageholdes på bestemte steder på bestemte tidspunkter
- For det andet er der brug for data om den reelle **»succesrate«** for en polititilbageholdelse, dvs. om den pågældende politibetjent fandt beviser for lovovertrædelser.

⁽³⁹⁾ MODOOD ET AL. (1997); GROSS & LIVINGSTON (2002), s. 1413, 1415; HARCOURT (2004), s. 1329-1330.

⁽⁴⁰⁾ PHILLIPS & BOWLING (2002); DELSOL & SHINER (2006), s. 241-263.

* Definitioner på »succesrate« og »manglende befolkningsproportionalitet«

»**Succesraten**« er andelen af tilbageholdelser og visiteringer, hvor der findes beviser for lovovertrædelser, og som kan resultere i strafferetlige foranstaltninger, f.eks. en anholdelse.

En »**succes**« ville f.eks. være, at en politibetjent finder beviser for, at en person er i besiddelse af ulovlige stoffer, eller at det køretøj, som vedkommende kører i, indeholder ulovlige stoffer.

Strafferetlige data i de fleste medlemsstater giver ikke mulighed for at danne sig et overblik over enkeltsagers forløb i det strafferetlige system. Det kan således ikke på nuværende tidspunkt fastslås, hvorvidt en anholdelse fører til retsforfølgelse og i sidste ende domfældelse. »**Succesraten**« er således ikke et afgørende bevis for, at den tilbageholdte person har overtrådt loven.

»**Manglende befolkningsproportionalitet**« henviser til en situation, hvor medlemmer af en etnisk gruppe i befolkningen oftere er genstand for politiaktioner end andre grupper, når der sammenlignes med deres andel af den generelle befolkning i et område. Begrebet må ikke forveksles med retlig efterprøvelse af »**proportionalitet**«. Det vil sige, at hvis andelen af personer, der bor og passerer igennem et bestemt område, er på omkring 90 % hvide og 10 % ikke-hvide, og 50 % af tilbageholdelserne og visiteringerne i det pågældende område vedrører ikke-hvide, lader det til, at tilbageholdelser og visiteringer anvendes i uforholdsmæssig høj grad på et segment i befolkningen. Man ville forvente, at andelen i forbindelse med tilbageholdelser og visiteringer i højere grad ville stemme overens med de forskellige gruppers andel af den tilgængelige befolkning.

EU-MIDIS-undersøgelsens resultater vedrørende antallet og hyppigheden af polititilbageholdelser af medlemmer af majoritets- og minoritetsbefolkningen i ti medlemsstater (se figur 1 og 2) er ikke i sig selv tegn på diskriminerende

profilering, da de kan afspejle kriminalitetsmønstre i visse kvarterer og blandt visse samfund, som resulterer i mere intensive politiaktioner. Når vi ser på undersøgelsens resultater, for så vidt angår resultatet af den seneste tilbageholdelse af respondenterne, som omfattede en række spørgsmål om, hvad politiet egentlig foretog sig, kan vi se, om en tilbageholdelse resulterede i en anholdelse – hvilket kan indikere en »succes«, f.eks. at den tilbageholdte person var i besiddelse af ulovlige stoffer. I alt – for alle de ti medlemsstater, hvor vi kan sammenligne resultater for majoritets- og minoritetsbefolkningen, med undtagelse af minoriteterne i Grækenland – var anholdelsesraterne, som indikerer, at politiet fandt beviser for, at loven var blevet overtrådt, på under 10 % for både majoritets- og minoritetsrespondenterne⁽⁴¹⁾, men i de fleste tilfælde blev minoritetsbefolkningen tilbageholdt oftere end majoritetsbefolkningen (se figur 2).

En anholdelse *kan* i de fleste tilfælde indikere, at en forbrydelse har fundet sted, men hvis der ikke blev truffet foranstaltninger ud over selve tilbageholdelsen, peger undersøgelsens resultater nærmere mod en kultur med intensive retshåndhævelsesforanstaltninger, som i bedste fald kan forstås som en del af *forebyggelsen af kriminalitet*, men som måske ikke kan opfattes som effektiv *bekæmpelse af kriminalitet*.

I EU har Det Forenede Kongerige den største mængde officielle data om polititilbageholdelser og »succesrater«. Eksempelvis blev der i perioden mellem april 2007 og marts 2008 foretaget 699 anholdelser på grundlag af 65 217 tilbageholdelser i henhold til paragraf 44, stk. 1, i Terrorism Act, hvilket giver en succesrate på 1 %. For så vidt angår paragraf 44, stk. 2, i Terrorism Act, blev 553 personer anholdt på grundlag af 52 061 tilbageholdelser, hvilket igen giver en succesrate på 1 %. I betragtning af de ressourcer, som de pågældende retshåndhævelsesoperationer krævede, synes en succesrate på 1 % meget lav. Til sammenligning er de negative konsekvenser af antiterrorpolitiaktioner efter terrorangrebet den 11. september for visse samfundsgrupper betydelige, da størstedelen af befolkningen med samme baggrund som de mistænkte ikke har forbindelse til terror.

Uden for EU er forskningen i profilering mest udviklet i USA. En undersøgelse fra 1999 om tilbageholdelses- og visiteringspraksisser hos politiet i New York City fastlægger resultater vedrørende manglende proportionalitet

⁽⁴¹⁾ Se EU-MIDIS *Data in Focus Report 4* on »Police Stops and Minorities« for nærmere oplysninger om, hvad der skete med respondenter, der blev tilbageholdt af politiet.

og succesrater. En gennemgang af 175 000 sager viste, at selv om den latinamerikanske befolkning i New York udgør omkring 22 % af befolkningen, udgjorde latinamerikanere omkring 33 % af alle dem, som politiet tilbageholdt og visiterede. Den sorte (afroamerikanske) befolkning udgjorde ca. 24 %, men udgjorde omkring 52 % af dem, der blev tilbageholdt og visiteret.⁽⁴²⁾ Byens 40 % hvide befolkning udgjorde derimod kun ca. 10 % af alle dem, der blev tilbageholdt og visiteret, men dataene viste en succesrate på 12,6 % for hvide, 11,5 % for latinamerikanere og 10,5 % for sorte. Disse data sår således tvivl om effektiviteten i profileringspraksisser, der ikke i højere grad er målrettet, og støtter påstande om diskriminerende profilering.

3.2.1. At flytte fokus fra race eller etnisk oprindelse til adfærd

Undersøgelser vedrørende narkotikakurerer har til en vis grad bevist, at hvis man fjerner race eller etnisk oprindelse fra en generel kriminel profil (nærmere end en specifik profil af en mistænkt) og kræver, at betjentene ser på fastlagte ikke-etniske kriterier, kan det bidrage til at forbedre effektiviteten eller »succesraten« i retshåndhævelsen og samtidig forhindre forskelsbehandling. I et sjældent tilfælde, hvor etnisk profilering blev bragt til ophør, og en eksplicit ikke-racemæssig adfærdsprofil blev indført, og dens virkning målt, tyder resultaterne på, at adfærdsprofiler – frem for anvendelse af race eller etnisk oprindelse som bestemmende faktor – rent faktisk kan forbedre effektiviteten i forbindelse med retshåndhævelsen.

CASESTUDIE 1: USA

Ændrede retshåndhævelsesmønstre fører til en højere »succesrate«

I 1998 blev 43 % af de visiteringer, som det amerikanske toldvæsen udførte, udført på sorte og latinamerikanere, hvilket er en langt højere andel end de pågældende gruppers andel af de rejsende. Et særligt stort antal visiteringer, herunder meget invasive røntgen- og kropsvisiteringer (uden tøj), blev foretaget på latinamerikanske og sorte kvinder, der var mistænkt for at være narkotikakurerer, hvilket var baseret på en profil, der i høj grad omhandlede nationalitet og etnisk oprindelse. Succesraterne for disse visiteringer var lave i alle grupper: 5,8 % for hvide, 5,9 % for sorte og 1,4 % for latinamerikanere. Den var særlig lav for sorte og latinamerikanske kvinder,

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

der faktisk havde mindst sandsynlighed for at bære narkotika på eller i deres krop. I 1999 ændrede toldvæsenet sine procedurer og fjernede race fra de faktorer, der skulle tages i betragtning i forbindelse med tilbageholdelser, og indførte observationsteknikker, der fokuserede på adfærd som nervøsitet og uoverensstemmelser i passagerers forklaringer, og anvendte flere efterretningsoplysninger og krævede større kontrol med beslutninger om tilbageholdelse og visitering. I 2000 var de racemæssige forskelle i forbindelse med toldvæsenets visiteringer stort set forsvundet. Antallet af visiteringer faldt med 75 %, og succesraten blev forbedret fra lige under 5 % til over 13 % og blev stort set ens for alle etniske grupper.⁽⁴³⁾

Forskningen i »succesrater« og etnisk oprindelse er langt fremme i USA, og der er også gennemført undersøgelser i Det Forenede Kongerige. Der er ikke desto mindre brug for detaljerede empiriske undersøgelser i hele EU med henblik på at opnå utvetydig dokumentation for potentialet for diskriminerende retshåndhævelsespraksisser på forskellige lokaliteter og i forskellige miljøer og blandt forskellige befolkningsgrupper.

Kapitel 4 behandler adfærdsanalyse nærmere.

3.2.2. Profileringens begrænsninger og negative potentiale

Etnisk profilering har visse naturlige begrænsninger, og selv om den potentielt er et effektivt redskab til opklaring af kriminalitet på kort sigt, er profiler både forudsigelige og kan omgås. For stor afhængighed af en stereotyp profil kan faktisk øge den generelle overtrædelsesrate for den pågældende type kriminalitet over tid af to årsager. For det første risikerer befolkningsgrupper, der er genstand for kriminel stereotypi, at ende med at leve op til stereotypen – en proces, der af sociologer og kriminologer er blevet forstået gennem teorier som »stigmatisering«. For det andet kan grupper, der ikke forbindes med visse typer kriminalitet, måske begå disse forbrydelser, mens politiet fokuserer på en anden gruppe. I bund og grund kan kriminalitetsmønstre reagere på retshåndhævelsesmønstre. Så selv om de retshåndhævende myndigheder måske opnår en vis »succesrate« blandt minoriteter, kan overtrædelsesraten i majoritetsbefolkningen stige, netop

⁽⁴³⁾ HARRIS (2002), US CUSTOMS SERVICE (1998), s. 36.

fordi medlemmer heraf ikke er i målgruppen og således ikke i lige så høj grad risikerer at blive opdaget.⁽⁴⁴⁾

3.3. Negative konsekvenser for personer, samfund og retshåndhævelsen

De meget negative konsekvenser af diskriminerende politipraksisser for minoritetssamfund er blevet dokumenteret og bekæmpet i Det Forenede Kongerige siden starten af 1980'erne. Udgangspunktet for disse begivenheder var de intensive retshåndhævelsesforanstaltninger og den omfattende anvendelse af tilbageholdelser og visiteringer over for det overvejende afrikansk-vestindiske samfund i Brixton i det sydlige London i 1981, som førte til optøjer mellem politiet og medlemmer af dette samfund. Et mønster, der gentog sig over en periode på flere uger i andre britiske byer. Regeringen gennemførte en offentlig undersøgelse af Brixton-optøjerne under ledelse af Lord Scarman, som beskrev begivenhederne som »et udbrud af vrede og mistillid blandt unge sorte mod politiet«.⁽⁴⁵⁾ Resultaterne af undersøgelsen dannede udgangspunkt for en række ændringer i retshåndhævelsen over for minoritetssamfund og anvendelsen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser i England og Wales.⁽⁴⁶⁾ Det krævede dog endnu en undersøgelse af politiets reaktion på det racistiske mord på en ung afrikansk-vestindisk mand, Stephen Lawrence, i London i 1990'erne, inden der blev rettet henstillinger og foretaget forbedringer i retshåndhævelsen over for minoritetssamfund i England og Wales.⁽⁴⁷⁾

En dynamik, der minder om dynamikken i Brixton i 1981, var på spil i de langt mere omfattende optøjer i Frankrig i november 2005, der også blev udløst af en begivenhed, hvor to unge fra en minoritet døde som følge af en ulykke, mens de angiveligt blev forfulgt af politiet.⁽⁴⁸⁾

Visse europæiske regeringer har erkendt, at politifunktioners effektivitet inden for forebyggelse og opklaring af kriminalitet i høj grad afhænger af gode samfundsrelationer:

⁽⁴⁴⁾ HARCOURT (2004).

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Kapitel 4 indeholder en diskussion af indførelsen af Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE).

⁽⁴⁷⁾ Se HOME OFFICE (1999) og HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009).

⁽⁴⁸⁾ Se CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (2006).

»[P]olitiaktiviteter gennemføres i vid udstrækning i tæt kontakt med offentligheden, og ... politiets effektivitet afhænger af offentlighedens støtte«.⁽⁴⁹⁾

Hvis politiets beføjelser udøves på grundlag af brede profiler, der involverer race, etnisk oprindelse eller religion, kan de virke mod hensigten som følge af de negative virkninger de har på enkeltpersoner og de samfund, som de tilhører. Den type møder er blevet beskrevet som »skræmmende, ydmygende eller endda traumatiske« oplevelser. ⁽⁵⁰⁾ Nedenstående tekstboks giver nogle få eksempler, der illustrerer sorte og arabiske respondenteres reaktioner, efter at de har været tilbageholdt af politiet.

CASESTUDIE 2: FRANKRIG

Hvad føler du efter tilbageholdelsen?

- »Det er meget nedslående.«
- »Der er ingen retfærdighed. Det er altid de samme, der bliver tilbageholdt: de sorte og araberne.«
- »Det er uretfærdigt og diskriminerende. Det vil få konsekvenser i forstæderne.«
- »De stopper mig på grund af mit udseende. Jeg har lyst til at slå dem.«
- »Det er ok. De gør bare deres arbejde.«
- »De er nogle svin.«
- »Det er afskyeligt. Folk bliver stoppet på grund af deres udseende.«
- »I politiets øjne er der en kriminel under enhver kasket. Jeg forstår godt, at de bare gør deres arbejde, men de fleste kriminelle bærer jakkesæt. Der var mere dialog, da vi havde det lokale politi.«
- »De gør bare deres arbejde.«
- »Det er ganske enkelt racisme.«
- »Det er ok – det er politiets opgave at stoppe folk.«
- »Jeg tror, at de stoppede mig, fordi jeg ikke har »det rigtige udseende.«
- »Jeg har ikke noget imod, at de stopper mig – det sker hele tiden.«⁽⁵¹⁾

⁽⁴⁹⁾ EUROPARÅDETS MINISTERKOMITÉ (2001), præambel.

⁽⁵⁰⁾ SHUFORD (1999), s. 373.

⁽⁵¹⁾ Denne undersøgelse vedrørende tilbageholdelse og visitering blev gennemført på flere undergrundsstationer i Paris. Se OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), »Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris«, s. 36.

Nedenstående to casestudier afspejler den mere generelle holdning hos befolkningen, hos minoriteter, hos dem, der tilbageholdes og visiteres, og hos betjentene selv i fire lande.

CASESTUDIE 3: DET FORENEDE KONGERIGE

Offentlighedens opfattelse af tilbageholdelser og visiteringer

I en undersøgelse, som blev gennemført for det britiske indenrigsministerium, blev respondenter fra alle etniske grupper interviewet, og de beskrev alle erfaringer med at blive tilbageholdt og visiteret på samme måde. En tilbageholdelse og visitering blev, uanset hvor høflige betjentene var, opfattet som påtrængende, pinlig og potentielt skræmmende. Dem, der blev tilbageholdt ofte, følte sig forfulgt af politiet. Det gjaldt især sorte og asiatiske respondenter, der følte, at de blev tilbageholdt oftere end hvide, og at det skete udelukkende på grund af deres etniske oprindelse.

Selv om der var generel støtte til og anerkendelse af værdien af tilbageholdelser og visiteringer, skabte de, når de blev håndteret dårligt, mistillid, modstand og utilfredshed, som ikke blev vejet op af de positive virkninger, de måtte have. Respondenterne bifaldt indførelsen af tilbageholdelsesformularer og mente, at skriftlige oplysninger om tilbageholdelsen ville øge ansvarligheden. Respondenterne sagde også, at det var meget vigtigt, at betjentene udviste respekt og gav en gyldig grund til tilbageholdelsen og visiteringen.⁽⁵²⁾

CASESTUDIE 4: BULGARIEN, UNGARN OG SPANIEN

Politiets og offentlighedens opfattelse af tilbageholdelser og visiteringer

I 2005 blev der i forbindelse med undersøgelser i Bulgarien, Ungarn og Spanien anvendt en kvalitativ tilgang med henblik på at se på erfaringer med og holdninger til profilering baseret på interview med politibetjente, fokusgrupper og romaminoritetsgrupper i alle tre lande samt indvandrere i Spanien.

Til trods for de meget forskellige nationale forhold konkluderede undersøgelserne, at politiet i alle tre lande profilerede romaer og indvandrere. Fodgængere af romaoprindelse i Bulgarien og Ungarn og

⁽⁵²⁾ STONE & PETTIGREW (2000).

indvandrere i Spanien havde større sandsynlighed for at blive tilbageholdt end majoritetsbefolkningen, og når de blev tilbageholdt, var det mere sandsynligt, at de havde en ubehagelig oplevelse. I interview nævnte betjente ofte »sjette sans«, »intuition« eller »tidligere erfaringer« som drivkraft for deres beslutning om, hvem der skulle tilbageholdes, idet de undertiden tilføjede faktorer, såsom at en person virkede »nervøs«, »malplaceret« eller »underlig«. Undersøgelserne viste, at selv om tilbageholdelserne blev rapporteret til hovedkvarteret, blev de generelt ikke gennemgået af den tilsynsførende på lokalstationerne, og de blev heller ikke registreret og vurderet systematisk, for så vidt angår effektivitet, opfyldelse af operationelle mål eller retfærdighed.⁽⁵³⁾

Det er selvfølgelig nok uundgåeligt, at mange har noget imod at blive tilbageholdt og afhørt, selv hvis det sker på en lovlig og legitim måde. Summen af disse »individuelle erfaringer kan imidlertid resultere i negative gruppevirkninger«.⁽⁵⁴⁾ Det vil sige, at såfremt der anvendes en racemæssig, etnisk eller religiøs profil, kan minoritetsgruppen internt udvikle en negativ opfattelse af sig selv, og eksternt kan samfundet udvikle en negativ opfattelse af den pågældende samfundsgruppe, f.eks.:

Minoritetsgruppen kan blive en »mistænkelig samfundsgruppe«⁽⁵⁵⁾, som offentligheden forbinder med kriminalitet. Det kan få yderligere negative konsekvenser, herunder øgede racemæssige fordomme.

Minoritetsgruppen risikerer at blive overvåget af et uforholdsmæssigt højt antal betjente, hvilket sandsynligvis vil føre til et højere antal anholdelser. Der kan således opstå et selvopfyldende forhold mellem intensive retshåndhævelsesforanstaltninger og højere anholdelsesrater.⁽⁵⁶⁾

Ud over de sociale virkninger af etnisk profilering, har specifikke følger direkte konsekvenser for effektiviteten i forbindelse med retshåndhævelsen. Politiet

⁽⁵³⁾ MILLER ET AL. (2008) og OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). I Bulgarien blev der gennemført interview med 1 202 personer fra repræsentative husstande og 534 romaer samt tre fokusgrupper og 55 politibetjente. I Ungarn blev 1 047 voksne, herunder 56 romaer, interviewet sammen med seks fokusgrupper og 20 personer, der havde oplevet tilbageholdelser, samt 80 politibetjente. I Spanien blev der gennemført interview med 10 fokusgrupper og 12 personer, der havde været ude for tilbageholdelser, samt 61 politibetjente.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), punkt 57.

⁽⁵⁵⁾ Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (2006), s. 54.

⁽⁵⁶⁾ HARCOURT (2004), s. 1329-1330; HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009), punkt 16.; SCHEININ (2007), s. 15, punkt 57.

er i udførelsen af sit arbejde dybt afhængigt af, at befolkningen samarbejder, men hvis tilliden til politiet skades, bliver dette samarbejde mindre sandsynligt. De retshåndhævende myndigheder afhænger af offentligheden, ikke blot som vidner i forbindelse med efterforskningen af kriminalitet, men også med henblik på forebyggelse og opklaring af overtrædelser. Uden offentlighedens samarbejde identificerer og pågriber politiet sjældent mistænkte eller opnår domfældelser. Undersøgelser i Det Forenede Kongerige og USA viser, at hvis medlemmer af offentligheden ikke er tilfredse med møder med politiet, har det negative konsekvenser for den offentlige tillid og samarbejdet med de retshåndhævende myndigheder. Det skyldes, at de pågældende personer måske deler deres erfaringer med familiemedlemmer, venner og bekendte.⁽⁵⁷⁾

Retshåndhævelsen afhænger af offentlighedens samarbejde

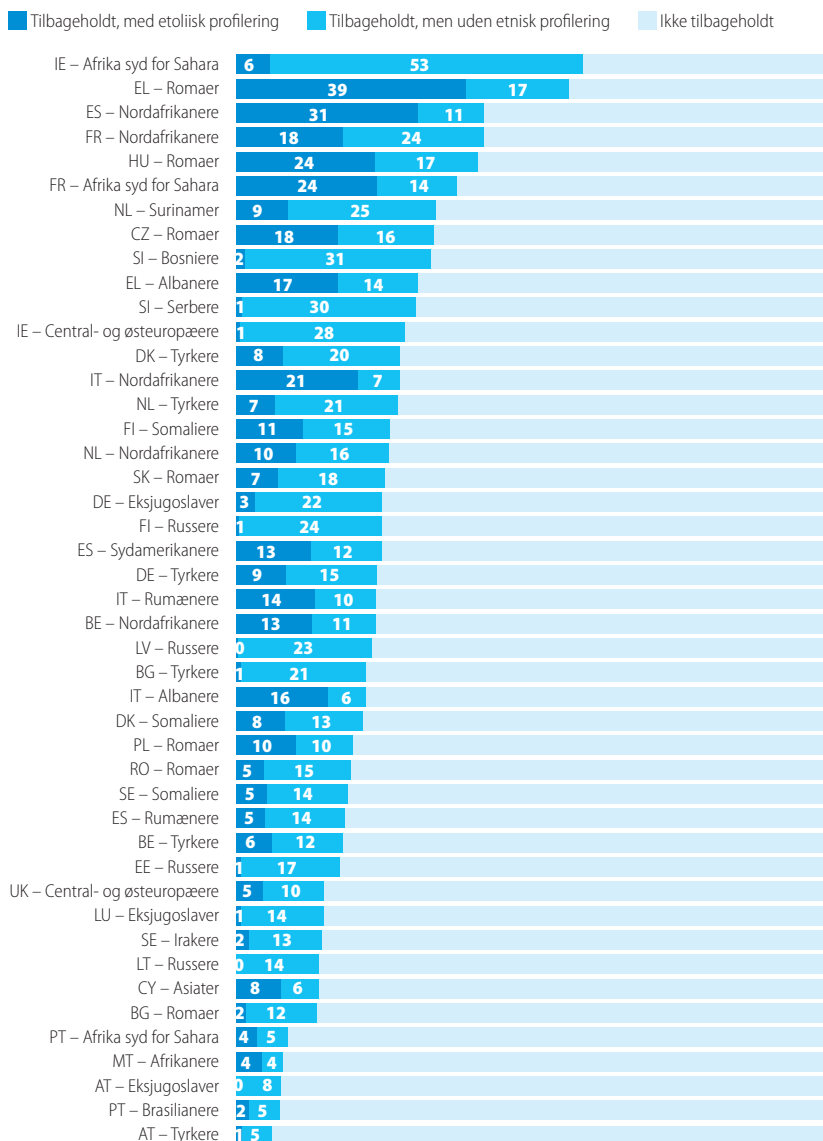
En undersøgelse i Det Forenede Kongerige viste, at af alle de forbrydelser, der blev opklaret, var det kun i 15 % af tilfældene, at politiet handlede alene, og at antallet af forbrydelser, der blev opklaret udelukkende på grundlag af retsvidenskabelige beviser, var på under 5 %.⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁷⁾ MILLER ET AL. (2000); WEITZER & TUCH (2005), s. 279-297; MILLER ET AL. (2005); ROSENBAUM ET AL. (2005), s. 343-365; McCLUSKEY ET AL. (1999), s. 389-416.

⁽⁵⁸⁾ MORGAN & NEWBURN (1997).

Figur 3

Tilbageholdt af politiet inden for de seneste 12 måneder (%)



Kilde: EU-MIDIS-spørgeskema, spørgsmål F3 og F5.

Når man ser på figur 3, fremgår det klart, at mange medlemmer af minoritetsgrupper i EU-medlemsstaterne mener, at de specifikt blev tilbageholdt af politiet på grund af deres indvandrerbaggrund eller etniske minoritetsbaggrund – dvs. på grund af diskriminerende profilering fra politiets side. Resultaterne tyder på, at visse minoritetsgrupper – såsom romaer og personer fra Afrika syd for Sahara – i højere grad beretter om diskriminerende profilering end de andre undersøgte grupper – såsom russere i de baltiske lande. Det fremgår heraf, at der er et klart forhold mellem udseende og flere oplevelser af diskriminerende profilering.

EU-MIDIS-undersøgelsens resultater viser også, at der er et mønster mellem en persons generelle tillid til politiet og vedkommendes oplevelse af diskriminerende profilering. I undersøgelsen blev respondenterne stillet et generelt spørgsmål om deres tillid til politiet, inden de blev spurgt om deres erfaringer med tilbageholdelser, og hvorvidt de mente, at de var ofre for diskriminerende profilering. Resultaterne indikerer, at de respondenter, der havde tendens til en lavere grad af tillid til politiet, også havde tendens til i højere grad at opleve etnisk profilering i deres møde med politiet. F.eks. sagde 50 % af de minoritetsrespondenter, der var blevet tilbageholdt af politiet og ikke opfattede det som et resultat af etnisk profilering, at de generelt havde tillid til politiet, hvorimod kun 27 % af de minoritetsrespondenter, som blev tilbageholdt, og som opfattede det som et resultat af profilering, generelt havde tillid til politiet. Selv om det ikke kan udledes af resultaterne, hvorvidt forhøjet mistro over for politiet gik forud for respondenternes negative oplevelse af politiets behandling, eller om en negativ oplevelse af profilering førte til øget mistro over for politiet, indikerer resultaterne, at der eksisterer et forhold, der ikke må overses.

Konsekvenserne af denne manglende tillid har været en central del af debatten om retshåndhævelsespraksisser i Det Forenede Kongerige siden 1980'erne og er fortsat et stridspunkt i forholdet mellem politiet og samfundet. Som følge af opfordringer til at overvåge konsekvenserne af politiaktioner for forskellige grupper i samfundet, indførte den britiske regering obligatorisk indsamling af politidata om tilbageholdelser, herunder oplysninger om den tilbageholdte persons etniske oprindelse. EU-MIDIS-undersøgelsens resultater støtter praksis med at indsamle dokumentation for omfanget og karakteren af potentielt diskriminerende profilering med henblik på at identificere og håndtere de problemer, der eksisterer i mange medlemsstater på nuværende tidspunkt, når det gælder forholdet mellem politiet og minoritetssamfund.

Endelig er endnu en potentiel negativ konsekvens af etnisk profilering øget fjendtlighed i forbindelse med andre møder mellem enkeltpersoner og politiet eller andre retshåndhævende myndigheder.⁽⁵⁹⁾ Øget fjendtlighed øger risikoen for, at rutinemæssige møder eskaleres og bliver til aggressioner og konflikter, hvilket er et sikkerhedsmæssigt problem for både betjentene og befolkningen.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁹⁾ Se også: *EU-MIDIS – Data in Focus Report 4 »Police Stops and Minorities«* (2010).

⁽⁶⁰⁾ Se ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION (2003), s. 21.

4. Bekæmpelse af diskriminerende etnisk profilering

I dette kapitel drøftes foranstaltninger, der kan bidrage til at udelukke risikoen for, at der rent faktisk anvendes diskriminerende etnisk profilering, eller at folk får indtrykket af, at der anvendes en sådan profilering. Disse foranstaltninger kan træffes både på ledelsesniveau og på operationelt niveau og omfatter følgende elementer: udstikning af klare retningslinjer for betjente; uddannelse, der gør det muligt for betjente at udvikle et godt forhold til forskellige samfund; registrering af anvendelsen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser ledsaget af hensigtsmæssige interne oversigter og klagemekanismer, som skal identificere og rette op på diskriminerende politipraksisser; anvendelse af fornuftige efterretninger og især fornuftige signalement af mistænkte.

Et antal bredere retshåndhævelsesstrategier vil ikke blive drøftet her, men det skal bemærkes, at fremme af fornuftige relationer gennem politiarbejde i lokalsamfundet, særlig med mindretal, der måske allerede føler sig mistænkeliggjorte, generelt kan bidrage til at øge tilliden og forbedre samarbejdet. På lang sigt er det også vigtigt for at eliminere eventuelle fordomme og falske stereotyper hos de enkelte betjente. Som led i en sådan strategi bør der også rettes opmærksomhed mod rekrutteringspolitikken med henblik på at sikre, at alle samfund er repræsenteret i de retshåndhævende myndigheder.

Denne korte vejledning har ikke til formål at give et fuldstændigt retshåndhævelsesmæssigt svar på spørgsmålet om profilering, men skal fungere som en introduktion, der skal tilskynde til debat og handling i de medlemsstater, hvor problemet ikke håndteres i tilstrækkeligt omfang.

4.1. Klare retningslinjer for betjente

Klare retningslinjer udstukket af overordnede medarbejdere inden for politiet er særlig vigtige i betragtning af vanskelighederne med at forstå, hvornår anvendelse af etnisk oprindelse, race eller religion er diskriminerende eller ulovlig. Medarbejdere i ledende stillinger vil skulle præcisere over for deres underordnede, hvornår det er tilladt at anvende racemæssige, etniske

eller religiøse karakteristika, og således reducere risikoen for forskellige fortolkninger og anvendelse af stereotyper og fordomme. Nedenstående casestudie fremhæver de vanskeligheder, der kan opstå, når betjente mangler en nøjagtig og ensartet forståelse af, hvornår det er legitimt for dem at udøve deres skønsbeføjelser.

CASESTUDIE 5: DET FORENEDE KONGERIGE

Polititilbageholdelser, beslutningstagning og praksis

I forbindelse med forskning offentliggjort i 2000 blev det undersøgt, hvordan betjente traf afgørelse om at tilbageholde og visitere personer, idet der blev identificeret en række faktorer, der lå til grund for betjentenes mistanke, herunder arbejdsgange eller formodninger, der måtte ligge til grund for politiets praksis.

Undersøgelserne viste, at betjentene havde vidt forskellige opfattelser af, hvordan begrebet »begrundet mistanke« skulle anvendes. Betjentenes mistanke blev vakt af alder, udseende (især tøj, såsom kasketter og hættetrøjer), ældre biler (som med større sandsynlighed er defekte), bilmærker, der ofte stjæles, dyre biler (især når de blev kørt af medlemmer af etniske mindretal, som efter betjentenes opfattelse ikke ville kunne få råd til at købe dem lovligt), adfærd (såsom »observerer biler« eller undgår øjenkontakt), mødets tid og sted (ser ud til at være »malplaceret« i et bestemt område på et bestemt tidspunkt) og oplysninger og efterretninger (fra vidneudsagn eller rapporter om kriminalitet). Resultatet viser store forskelle mellem betjentene, når det gælder deres beslutning om at foretage tilbageholdelser eller visiteringer.⁽⁶¹⁾

I betragtning af vanskelighederne med at forstå, hvornår forskelsbehandling skal opfattes som diskrimination, som er ulovlig, er det afgørende, at ledere udstikker retningslinjer for, hvornår det er berettiget at tage race, etnisk oprindelse eller religion i betragtning. Et eksempel på fornuftige retningslinjer for betjente vedrørende racens eller den etniske oprindelses rolle i signalement af mistænkte stammer fra det amerikanske justitsministerium:

»Når betjente træffer rutinemæssige eller spontane retshåndhævelsesafgørelser, herunder foretager almindelige trafikale tilbageholdelser, må de overhovedet ikke anvende race eller etnisk oprindelse, medmindre de er blevet oplyst

⁽⁶¹⁾ QUINTON ET AL. (2000). Rapporten hentede oplysninger fra interview med 90 betjente. 46.

om race eller etnisk opfindelse i et specifikt signalement af en mistænkt. Når de gennemfører aktiviteter i forbindelse med en specifik efterforskning, må betjentene kun tage race og etnisk oprindelse i betragtning, i det omfang der er troværdige oplysninger om lokaliteten eller tidsrummet, der forbinder personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse med en identificeret lovovertrædelse, plan om kriminalitet eller kriminel organisation.«

En mere detaljeret vejledning kan findes i 1984 Police and Criminal Evidence Act (PACE) England and Wales. Det første casestudie viser, hvordan retningslinjerne kan udstikkes i form af en adfærdskodeks som bilag til lovgivningen, og de andre to casestudier viser, hvordan lovgivningen kan forklares nærmere af politimyndighederne selv.

CASESTUDIE 6: DET FORENEDE KONGERIGE

Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984 og anden lovgivning om tilbageholdelse og visitering

PACE 1984 Code of Practice A beskriver politiets beføjelse til at tilbageholde og visitere folk på gaden.⁽⁶²⁾ Den omfatter PACE 1984 (paragraf 1), Misuse of Drugs Act 1971 (paragraf 23), Firearms Act 1968 (paragraf 47), Terrorism Act 2000 (paragraf 43 og 44) og paragraf 60 i Criminal Justice and Public Order Act 1994.

Paragraf 1 i PACE giver politibetjente beføjelse til at tilbageholde og visitere en person, hvis der er »begrundet mistanke« om, at vedkommende er i besiddelse af stjålne eller forbudte genstande, med henblik på at »gøre det muligt for betjente at af- eller bekræfte mistanker om personer uden at udøve deres anholdelsesbeføjelser«.

I henhold til adfærdskodeksen skal »begrundet mistanke« være baseret på objektive og individuelle årsager, og:

»Begrundet mistanke må aldrig baseres udelukkende på personlige faktorer uden tilgrundsiggende efterretninger eller oplysninger. En persons hudfarve, alder, frisure eller tøj eller den kendsgerning, at han tidligere har været i besiddelse af en ulovlig genstand, må ikke anvendes alene eller i kombination

⁽⁶²⁾ PACE Code of Practice A er blevet revideret flere gange. Den seneste version trådte i kraft den 26.10.2008. En ny revision er undervejs.

som det eneste grundlag for at visitere den pågældende. Begrundet mistanke må ikke være baseret på generaliseringer eller stereotype opfattelser af, at det er mere sandsynligt, at bestemte persongrupper eller -kategorier er involveret i kriminelle aktiviteter. En persons religion må ikke opfattes som en rimelig årsag og bør aldrig være en grund til at tilbageholde og visitere en person«. (Afsnit 2.2)

CASESTUDIE 7: DET FORENEDE KONGERIGE

Tilbageholdelse og visitering i henhold til paragraf 44 i Terrorism Act 2000: London Metropolitan Police Service Standard Operating Procedure

I bestemte sammenhænge, herunder i forbindelse med antiterroraktiviteter, giver den britiske lovgivning politiet mulighed for at tilbageholde personer, uden at der stilles krav om begrundet mistanke (se paragraf 44 i Terrorism Act 2000).

The London Metropolitan Police Service (MPS) Standard Operating Procedures (SOPs) giver betjentene følgende vejledning i, hvordan de skal vælge, hvilke personer de skal tilbageholde:

»De visiterede personers profil bør afspejle profilen på befolkningen i det pågældende område. Terrorister kommer fra alle etniske grupper og alle baggrunde. Handlinger definerer en terrorist, ikke etnisk oprindelse, race eller religion.

Terrorister kan stamme fra en lang række baggrunde og kan søge at ændre deres adfærd for at skjule deres kriminelle intentioner og tilpasse sig deres omgivelser.

Betjente må aldrig anvende stereotype opfattelser af »terrorister«, når de beslutter at anvende deres tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser, da det kan føre til:

- målretning mod bestemte samfund eller grupper
- manglende proportionalitet
- forskelsbehandling
- terrorister, der ikke bliver opdaget, mens de udfører deres mission«.⁽⁶³⁾

⁽⁶³⁾ METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, paragraf 44 i Terrorism Act 2000 Standard Operating Procedures 2007, s. 16.

CASESTUDIE 8: DET FORENEDE KONGERIGE

UK National Policing Improvement Agency, »Practice Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism« (praktisk rådgivning om tilbageholdelse og visitering i forbindelse med terrorisme)

I henhold til denne tekst må politiet, selv om der ikke stilles krav om en begrundelse for at udføre paragraf 44-visiteringer, aldrig gennemføre tilfældige visiteringer:

»Betjente bør altid anvende objektive kriterier, når de udvælger personer til visiteringer. Kriterierne kan vedrøre:

- selve personen
- lokaliteten
- en kombination af disse«.

Racemæssig eller religiøs profilering defineres som:

»Anvendelsen af racemæssige, etniske, religiøse eller andre stereotyper frem for individuel adfærd eller specifikke efterretninger som grundlag for at træffe operationelle eller efterforskningsmæssige beslutninger om, hvem der kan være involveret i kriminelle aktiviteter. Betjente bør i høj grad bestræbe sig på at undgå enhver form for racemæssig eller religiøs profilering, når de udvælger personer med henblik på visitering under anvendelse af deres beføjelser i henhold til paragraf 44. Denne type profilering kan udgøre ulovlig forskelsbehandling ligesom forskelsbehandling på grund af alder, køn, seksualitet eller handicap«.

I henhold til teksten kan terrorister stamme fra en hvilken som helst baggrund, og der er ingen profil for, hvordan en terrorist ser ud. Det fremgår af teksten, at:

»det skal sikres, at udvælgelsen af personer ikke udelukkende sker på grundlag af etnisk baggrund, religion eller andre personlige kriterier. En persons udseende eller etniske baggrund vil undertiden være en faktor, men en betjents beslutning om at visitere vedkommende i henhold til paragraf 44 bør udelukkende træffes på grundlag af konkrete efterretninger. Profilering af personer fra bestemte etniske eller religiøse baggrunde kan også føre til, at visse samfundsgrupper mister tilliden til politiet. En effektiv metode til at undgå dette er at lade de visiterede personers sammensætning stemme overens med den demografiske sammensætning i det område, hvor

visiteringen finder sted. I forbindelse hermed skal politiet dog sikre, at der ikke sker forvrængninger. Hvis en operation udføres på en banegård i en større by, skal den demografiske sammensætning af de visiterede personer sammenlignes med de rejsende på stedet og ikke lokalbefolkningen«.

Teksten fremhæver betydningen af at oplyse samfundene om, at der vil finde en paragraf 44-operation sted, og hvor det vil ske, medmindre det operationelt er uhensigtsmæssigt, gennem mekanismer som uafhængige rådgivende grupper og opslag og løbesedler.⁽⁶⁴⁾

4.2. Uddannelse

Foruden udstikning af særlige retningslinjer til ansatte kan uddannelse anvendes som et redskab til at minimere risikoen for diskriminerende etnisk profilering. Uddannelse bør have forskellige formål: undervisning af betjente i lovgivning vedrørende forskelsbehandling, udfordring af stereotyper og fordomme, bevidstgørelse om konsekvenserne af forskelsbehandling og betydningen af tillid i befolkningen og praktisk rådgivning i at kommunikere med befolkningen. Navnlig er regeringerne via den europæiske kodeks om politietik blevet enige om, at der i politiuddannelsen skal tages fuldt ud højde for behovet for at udfordre og bekæmpe racisme og fremmedhad i selve politiorganisationen.⁽⁶⁵⁾ Visse typer uddannelse er allerede gennemført i nogle lande, såsom uddannelse i mangfoldighed og sensitivitetsuddannelse. Uddannelse i mangfoldighed er rettet mod folks følelser vedrørende etnicitet, forskelle og stereotyper, og hvordan disse påvirker vores hverdag. Nogle kurser i mangfoldighed omhandler dog ikke nødvendigvis forskelsbehandling. Ifølge visse undersøgelser kan kulturel uddannelse og uddannelse i mangfoldighed ligefrem udstille og forstærke forskelle og dermed øge stereotyper i stedet for at reducere dem.⁽⁶⁶⁾ Kulturel sensitivitetsuddannelse forsøger (i modsætning til general uddannelse i mangfoldighed) at uddanne betjente i særlige etniske gruppers kultur, som betjentene ofte møder, men som de ikke personligt kender til. Uddannelsen omhandler, hvad man må og ikke må samt rådgivning om høflighed set med andre etniske, religiøse eller nationale briller. Kulturel uddannelse er mest effektiv, når den udvikles og tilbydes med bistand fra og deltagelse af personer fra de relevante samfund.

⁽⁶⁴⁾ NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY (2008), s. 14.

⁽⁶⁵⁾ EUROPARÅDETS MINISTERKOMITÉ (2001), punkt 30: begrundelse, kommentar til punkt 30.

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), s. 108-114.

CASESTUDIE 9: IRLAND OG NORDIRLAND

Kursus i mangfoldighed

Irsk og nordirsk politi har sammen udviklet et kursus i mangfoldighed («Diversity Works Training») i henhold til et EU's Peace II-projekt og har siden skræddersyet det til deres specifikke forhold. Udviklingen af uddannelsen omfattede høring af betjente, minoritetssamfund og akademikere med relevant ekspertise, pilotprojektuddannelse, feedback til tilpasning af materialer og metoder.

Kurset omfatter: Forståelse af hvert individs evne til at standardisere, udelukke og marginalisere andre, overvejelser vedrørende stereotyper, fordomme og antagelser, få deltagerne til at forstå deres beføjelse, og hvordan kombinationen af fordomme og beføjelser kan medføre forskelsbehandling, bedre forståelse af mangfoldighed, kendskab til de forskellige typer forskelsbehandling, som medlemmer af minoritetsgrupper står over for, genkendelse og anerkendelse af og respekt for forskelle, interkulturelle kommunikationsfærdigheder, respekt for kulturel og religiøs praksis under politioperationer og mangfoldighed som en professionel del af godt politiarbejde.

Uddannelsen er aktivitetsbaseret med bl.a. videoer og deltagelse af medlemmer af minoritetsgrupper. Garda Síochána står for kurset med løbende faglig udvikling (ikke indeholdt i nye betjentes grunduddannelse). Kurset i mangfoldighed beskæftiger sig ikke specifikt med etnisk profilering, men har til tider banet vej for debat.

CASESTUDIE 10: NEDERLANDENE

Ledelsesuddannelse

Amsterdams politistyrke uddannede 300 ledere i ledelsesroller og -adfærd som led i et program om »sikkert klima«. Deltagerne arbejder i grupper over en periode på 30 måneder med 10 dages obligatorisk uddannelse og et fleksibelt indhold svarende til deres behov for at sikre en varieret undervisningsstrategi. Uddannelsen har til formål at gøre ledere bevidste om fordomme og stereotyper; lytte og tilbageholde umiddelbare vurderinger; opnå kulturel bevidsthed; forbedre kommunikationsfærdigheder og samfundsfærdigheder; lære forskellige ledelsestyper og -adfærd, som er relevante i forhold til at lede

forskellige miljøer. Programmet søger at skabe et sikkert miljø, hvor ledere kan drøfte og reflektere over deres spørgsmål og dilemmaer vedrørende ledelse og mangfoldighed. Projektets tilrettelæggere beskriver det som »at bygge en bro, mens man går på den«.

Lignende eksempler på uddannelse i mangfoldighed kan ses i andre EU-medlemsstater såsom Østrig.⁽⁶⁷⁾ Men uddannelse i mangfoldighed har generelt fokuseret på at udfordre diskriminerende holdninger i stedet for specifikt at fokusere på farerne ved diskriminerende etniske profilanalyser. Dette kan stadig udvikles yderligere.

Et sidste eksempel viser, hvordan uddannelse kan bruges til at gøre betjente opmærksomme på, hvordan deres adfærd under tilbageholdelse og visitering kan have en negativ eller en positiv indvirkning. Denne uddannelse kan, som casestudiet viser, gå begge veje i forhold til at forbedre befolkningens forståelse af de udfordringer, som politiet står over for og dermed forbedre befolkningens tillid og samarbejde (se s. 41-42 vedrørende resultaterne fra EU-MIDIS om opfattelser af profilering under tilbageholdelser og visiteringer i politiet).

CASESTUDIE 11: DET FORENEDE KONGERIGE

Uddannelse for unge og politi i tilbageholdelse og visitering

Second Wave er et ungdomskunstprojekt i London, som i tre år har tilrettelagt prisvindende uddannelsesworkshopper i tilbageholdelse og visitering blandt lokale unge og støttegruppen Lewisham Territorial Support Group (TSG).⁽⁶⁸⁾ TSG'er er mobile enheder, som arbejder inden for områder, hvor de ikke har nogen lokale forbindelser; dette har givet anledning til offentlig bekymring om deres tilbageholdelse og visitering, navnlig af unge.

Second Wave tilrettelægger løbende workshopper med små grupper af unge og TSG-betjente med dramabaserede metoder som omvendt rollespil baseret på de unges egne erfaringer. De seneste workshopper har omhandlet

⁽⁶⁷⁾ Uddannelsen i tolerance og mangfoldighed, »A World of Difference«, udviklet af Anti-Defamation League, udgør en del af det østrigske politis menneskerettighedspensum. Den er baseret på den opfattelse, at man skal erkende sine egne fordomme for at lægge sin diskriminerende holdning fra sig. Yderligere oplysninger findes på Anti-Defamation Leagues websted: http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

⁽⁶⁸⁾ TSG er specialiserede visiteringsenheder, som normalt er placeret centralt i et distrikt, og som så sættes ind i andre områder for at udføre tilbageholdelser og visiteringer eller andre politiaktioner. Yderligere oplysninger findes her: http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

emner som ejerskab af det offentlige rum, opfattelser af unge og identitet i forbindelse med registrering af etnicitet på tilbageholdelsesformularer. I rollespil er betjente iført civil påklædning, og når rollerne byttes om, tager de unge politituniform på. Rollespillene flyttes også ud i det offentlige rum. Diskussionerne er fortsat fra én workshop til den næste, og der er udviklet bånd mellem de unge og betjentene.

Betjentene fortæller, at de får et vigtigt indblik i de unges erfaringer og opfattelser. De unge fortæller, at de føler sig aktive, og at de har indflydelse på, hvordan de kontrolleres.

EU-MIDIS bad respondenterne svare på, om de var blevet behandlet med respekt i forbindelse med deres seneste erfaring med en polititilbageholdelse. Resultaterne viser, at de fleste af de tilbageholdte, med undtagelse af romarespondenterne i Grækenland, mente, at politiet opførte sig enten respektfuldt eller neutralt. Men bortset fra de sydamerikanske og rumænske respondenter i Spanien var majoritetsrespondenter i alle de andre tilfælde, hvor der kunne foretages sammenligninger mellem erfaringer draget af majoritets- og minoritetsrespondenter i landet, mere tilbøjelige til at sige, at politiet havde behandlet dem respektfuldt end minoritetsrespondenter.

4.3. Tilbageholdelses- og visiteringsformularer

Tilbageholdelses- og visitationsformularer kan være et nyttigt og praktisk redskab til at tilskynde betjente til at overveje at foretage velovervejede tilbageholdelser samt fremme åbenhed og ansvarlighed over for befolkningen. Som eksempel kan nævnes Det Forenede Kongerige, hvor betjente i henhold til PACE-adfærdskodeksen skal give en tilbageholdt person dokumentation for tilbageholdelsen, hvis dette er muligt. I dag er Det Forenede Kongerige den eneste EU-medlemsstat, hvor dette er obligatorisk.⁽⁶⁹⁾ Der blev dog for nylig gennemført et projekt under EU's AEGIS-program⁽⁷⁰⁾ kaldet STEPPS (Strategies for Effective Stop and Search),

⁽⁶⁹⁾ 2005-udgaven af adfærdskodeksen introducerede indberetning af »tilbageholdelser« og af tilbageholdelser og visiteringer. Tilbageholdelser eller tilbageholdelser og forklaringer defineres som tilbageholdelser, hvor betjente beder en person forklare sine handlinger, og hvad personen laver i området, men betjenten foretager ikke nogen egentlig visitering af den pågældende person.

⁽⁷⁰⁾ AGIS var et rammeprogram under Europa-Kommissionen, som løb fra 2003 til 2006, og som skulle hjælpe politiet, dommerne og fagfolk fra EU's medlemsstater og kandidatlande med at samarbejde inden for strafferetlige sager og i forbindelse med bekæmpelse af kriminalitet.

som har været en stor succes, med det formål at udvikle uddannelsespakker til støtte for indførelsen af tilbageholdelsesformularer i Ungarn og Spanien. Dette initiativ medførte også retningslinjer vedrørende årsager til mistanke og involverede medlemmer af samfundet i udformningen og leveringen af formularer.⁽⁷¹⁾ Formularerne omfatter årsager til visiteringen, den eller de genstande, betjentene leder efter, resultatet og navnet på den eller de betjente, som gennemførte visiteringen samt dennes station. Personlige oplysninger om den eller de visiterede personer, som navn, adresse og etnisk oprindelse, registreres. Personen kan nægte at oplyse dette.

Den britiske tilbageholdelsesformular indeholder p.t. 16 »etniske« kategorier og den generelle kategori »anden«. Den tilbageholdte person anmodes om at identificere sig selv i henhold til disse kategorier. Betjenten kan ligeledes bidrage med sin egen mening om personernes etnicitet, selv om de ikke er enige i denne identifikation.

Som bemærket i kapitel 2 kan der være en række barrierer på nationalt plan for indsamling af data, som identificerer race, etnicitet eller religion, navnlig på grundlag af databeskyttelse. For at komme uden om disse barrierer kan det være nødvendigt at understrege den særlige brug af sådanne oplysninger med henblik på beskyttelse af minoritetsgrupper gennem identifikation af potentiel diskriminerende praksis. Et yderligere problem i mange medlemsstater kan være, at praksis med tilbageholdelses- og visiteringsformularer ikke findes og først skal indføres af centraladministrationen med støtte fra både politiet og minoritetsgrupperne selv.

Der er flere fordele forbundet med at registrere anvendelse af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser og navnlig registrering af race, etnicitet eller religion for de tilbageholdte, nemlig:

- **Intern overvågning** og opdagelse af uforholdsmæssig fokus på minoriteter kan føre til korrigerende foranstaltninger. På nationalt, regionalt eller lokalt plan gør registreringer af tilbageholdelser og visiteringer det muligt at indsamle statistik, som kan vise, om beføjelserne i uforholdsmæssig stort omfang er rettet mod særlige minoriteter. Dette kan igen medføre korrigerende foranstaltninger med hensyn til retningslinjer, som udstikkes til politistyrker nationalt, men også retningslinjer, som udstikkes til individuelle betjente eller grupper på lokalt plan.

⁽⁷¹⁾ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), 'Addressing Ethnic Profiling by Police'.

- **Tilgængelig statistik og data for befolkningen kan støtte klager over forskelsbehandling.** Det er ligeledes vigtigt for medlemmer af befolkningen at indsamle sådanne oplysninger, så de retshåndhævende myndigheder eller bestemte betjente kan stilles til ansvar. Som bemærket i kapitel 2 er dette vigtigt, så de retshåndhævende myndigheder kan dokumentere sager om indirekte forskelsbehandling på grundlag af den overordnede statistik. Det er ligeledes vigtigt med hensyn til at støtte klager om direkte forskelsbehandling mere generelt.

4.3.1. Intern overvågning og sporing af uforholdsmæssighed

En langsigtet fordel ved at føre registre er, at ledende betjente kan se, om beføjelser til tilbageholdelser og visitering fokuserer uforholdsmæssigt på bestemte minoritetsgrupper, samt at retningslinjerne tilpasses til betjentene i overensstemmelse dermed. PACE-adfærdskodeksen i England og Wales forpligter tilsynsførende betjente til at overvåge anvendelsen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser, navnlig under hensyntagen til om der findes dokumentation for, at de udøves på grundlag af stereotype billeder eller uhensigtsmæssige generaliseringer.⁽⁷²⁾ I kodeksen anbefales det, at de tilsynsførende betjente undersøger tilbageholdelsesrapporterne for at se, om der er tendenser eller mønstre, som giver anledning til bekymring. Der opfordres til, at denne overvågning støttes gennem indsamling af statistiske oplysninger om tilbageholdelse og visitering, som hver enkelt polititjeneste bruger, og på områdeniveau i politidistrikterne. De to følgende casestudier viser, hvordan forskellige politistyrker har brugt data indsamlet fra tilbageholdelses- og visiteringsformularer til at tilpasse deres politipraksis.⁽⁷³⁾

CASESTUDIE 12: DET FORENEDE KONGERIGE

Elektronisk overvågning af individuelle betjentes tilbageholdelser i Hertfordshire

Statistik fra Hertfordshire politikorps viste, at der i perioden 2006-2007 var blevet foretaget 43 326 tilbageholdelser og 11 511 tilbageholdelser og visiteringer.⁽⁷⁴⁾ Dette var et relativt lavt antal sammenlignet med andre

⁽⁷²⁾ INDENRIGSMINISTERIET (2008), punkt 5.1. 54

⁽⁷³⁾ Tilgange svarende til de nedenfor beskrevne findes også i USA, se HILL (2002), s. 18.

⁽⁷⁴⁾ Justitsministeriet (2008).

politistyrker i Det Forenede Kongerige, men analyser af de pågældende data viste, at »sorte« blev tilbageholdt og visiteret fem gange oftere og asiater 1,8 gange oftere end hvide. Ledende betjente anerkendte dog, at tilsynsførende betjente hverken fik disse oplysninger eller blev uddannet i at håndtere denne uforholdsmæssighed. Som følge af det relativt lave antal tilbageholdelser og visiteringer var det svært for de tilsynsførende at identificere forskelle. Uden statistisk dokumentation var de tilsynsførende tilbageholdende med at udfordre betjentene af frygt for, at det ville blive opfattet som beskyldninger om racisme.

I april 2007 blev der indført nye tilbageholdelsesformularer, som de tilsynsførende betjente skulle kontrollere efter hvert skift. Disse formularer blev derefter scannet ind i en database, som var tilgængelig for alle betjente på politiets intranet. De tilsynsførende genererede et statistisk billede af de enkelte betjentes og gruppers brug af tilbageholdelser. I starten af 2008 udviklede styrken software, som identificerede, om betjente foretog et statistisk set uforholdsmæssigt stort antal tilbageholdelser af personer fra etniske minoriteter.⁽⁷⁵⁾ Softwaren blev ligeledes kontrolleret for: tilfældigheder og sammentræf; det lave samlede antal tilbageholdelser og visiteringer; at betjentene ikke kontrollerede, hvor de blev sendt på patrulje; og visse dage, hvor der måske kun forekommer minoritetsmistænkte. Det skabte »sandsynlighedsbånd« baseret på sandsynligheden for, at individuelle betjente ville tilbageholde personer fra minoritetsgrupper over et specifikt statistisk signifikant tal. Programmet identificerede alle betjente, som havde tilbageholdt minoriteter ud over deres specifikke tal.

Oprindeligt lå omkring 25 betjente inden for sandsynlighedsbåndet. Mangfoldighedsenheden talte med alle de identificerede; enheden interviewede desuden betjente, som havde et forholdsmæssigt antal tilbageholdelser og visiteringer og høje opsporingsrater for at finde ud af, hvordan de målrettede deres tilbageholdelser. Analysen af dataene illustrerede problemer med betjentenes forståelse af »rimelige årsager« til at foretage tilbageholdelser og med visse operationer, som havde legitime mål, men som genererede uforholdsmæssige resultater.

⁽⁷⁵⁾ I beregningen af uforholdsmæssighed blev der taget højde for befolkningssammensætningen i hvert enkelt lokalområde og den tid, som betjentene arbejdede i hvert område. Tidligere blev uforholdsmæssighed fastlagt ved at beregne den procentdel af minoriteter, som blev tilbageholdt, i forhold til deres andel af lokalbefolkningen. Betjentene begrundede uforholdsmæssige mønstre ved at sige, at de fandt sted i områder med store minoritetsbefolkninger.

Programmet køres nu på månedlig basis, og der sendes automatisk en e-mail til den tilsynsførende for hver af de betjente, det identificerer, ligesom der genereres oplysninger om betjentenes tilbageholdelser og en skabelon med spørgsmål til betjenten. De tilsynsførende har ligeledes modtaget relevant uddannelse og skal interviewe betjenten. Tilsynsførende rapporterer om alle interviews med anbefalinger til foranstaltninger eller omskoling.

Antallet af statistisk signifikante uforholdsmæssige tilbageholdelser og visiteringer er faldet blandt de identificerede og interviewede betjente samt på tværs af styrken som helhed. Dataene muliggør rutinemæssige samtaler mellem tilsynsførende og betjente, og betjentene er klar over, at deres tilbageholdelser undersøges nøje, og at enhver uforholdsmæssig magtanvendelse skal begrundes. Fokus på de enkelte betjente suppleret med bedre protokoller over vurderinger af indvirkningen på samfundet har medført, at der i planlægningen af operationer tages højde for deres indvirkning på befolkningen, og betjentene underrettes i overensstemmelse dermed.

CASESTUDIE 13: DET FORENEDE KONGERIGE

London Metropolitan Police Service: Operation Pennant

I oktober 2006 lancerede London Metropolitan Police Service Operation Pennant, et internt system, som havde til formål at reducere uforholdsmæssige tilbageholdelser og visiteringer ved at stille det politiområde, som klarede sig dårligst blandt Londons distrikter, til ansvar. Rammerne for Pennant omfatter fem vigtige emner om brug af tilbageholdelsesbeføjelser:

- antal tilbageholdelser og visiteringer
- anholdelsesraten
- om der er registreret selvdefineret etnicitet på formularen
- rettidigheden af dataindtastninger fra tilbageholdelsesformularer til den centrale database
- etnisk uforholdsmæssighed i visiteringer af personer i London.

Hver variabel vægtes efter sin betydning, og softwaren genererer en prioriteret liste over, hvordan de 37 London-distrikter klarer sig. Hvert kvartal skal de fem distrikter, som klarer sig dårligst, udfylde et selv vurderingsspørgeskema, som skal fremhæve politikker og praksis, som kan have en uforholdsmæssig indvirkning. De skal derefter redegøre for deres resultater for

chefpolitiinspektøren, Metropolitan Police Authority (MPA) og til medlemmer af samfundet. Distrikter, som klarer sig dårligt, skal udarbejde en handlingsplan, der dækker tre måneder, og skal rapportere tilbage under efterfølgende møder.

Efter lanceringen af Operation Pennant har London Metropolitan Police Service oplevet et fald i antallet af uforholdsmæssige tilbageholdelser og visiteringer i hele London og større ligestilling i etniske anholdelsesrater efter en tilbageholdelse og visitering. Data indtastes mere rettidigt, og overvågningen er forbedret, så det sikres, at betjente anmoder om og registrerer den selvdefinerede etnicitet for de tilbageholdte. Der er identificeret 15-20 distrikter i processen, hvoraf 90 % har fremvist en betydelig forbedring.

4.3.2. Klagemekanismer

Når der findes en formel procedure ved tilbageholdelse og visitering, er det ligeledes muligt at oplyse den tilbageholdte person om dennes rettigheder samt om, hvordan der indgives en klage. Dette giver befolkningen mulighed for at spille en rolle med hensyn til at sikre, at beføjelserne ikke udøves på diskriminerende vis.

CASESTUDIE 14: DET FORENEDE KONGERIGE

Pjece om rettigheder:

The Association of Police Authorities udarbejder en pjece om rettigheder, »Know your rights«, som har til formål at give befolkningen og navnlig unge oplysninger om proceduren for tilbageholdelse og visitering. Den findes på 20 sprog, bl.a. arabisk, kinesisk, gujarati, serbisk, somalisk og vietnamesisk. Den indeholder tydelige og lettilgængelige oplysninger om følgende spørgsmål:

- hvad er tilbageholdelse, og hvad er tilbageholdelse og visitering?
- hvorfor finder tilbageholdelser og visiteringer sted?
- hvor kan de finde sted?
- hvilke beklædningsgenstande kan betjente kræve, at folk skal tage af?
- hvilke oplysninger skal en betjent give, og hvad skal der registreres på tilbageholdelsesformularen?
- hvordan klager man, hvis man føler sig urimeligt behandlet?⁽⁷⁶⁾

⁽⁷⁶⁾ ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES (2009).

Klagemekanismer er et yderst vigtigt middel til at forebygge misligholdelse af politibeføjelser, men også til at genopbygge og sikre befolkningens tillid til det retshåndhævende system ved at sikre pålidelighed. Der findes flere forskellige modeller til klagemekanismer, og de fungerer ofte side om side:

- Specialiserede politiklageorganer – Disse kan være interne mekanismer (som normalt består af politibetjente), som undersøger påstande om urimelig behandling og kan træffe disciplinærforanstaltninger. Alternativt kan specialiserede klageorganer være uafhængige af og eksterne i forhold til politiet (med en blanding af politibetjente og civile).
- Specialiserede diskriminationsorganer – Alle medlemsstater i EU er forpligtet til at oprette organer og fremme racelighed. Selv om det varierer fra medlemsstat til medlemsstat, har de fleste af disse organer ligeledes beføjelser til at håndtere klager over racediskrimination.
- Domstolene – Hvis betjentene selv begår en strafbar handling eller overtræder civil- eller forvaltningslovgivning, vil deres sag på samme måde som for medlemmer af befolkningen kunne indbringes for de nationale domstole

4.4. Adfærdsanalyse

Som nævnt i kapitel 2 bør betjente, for at undgå at foretage diskriminerende etnisk profilering, basere deres beslutninger om at træffe foranstaltninger på faktorer, der er specifikke for den pågældende mistænkte. Navnlig bør betjente fokusere på en enkeltpersons adfærd, når de skal beslutte, om der foreligger »begrundet mistanke« eller andre anvendelige standarder for at foretage en tilbageholdelse. Nedenfor følger casestudier vedrørende uddannelse, der tilbydes politibetjente for at udvide deres kapacitet for at spotte og analysere mistænkelig adfærd, og at trække opmærksomheden væk fra egenskaber, der måske appellerer til fordomme, som f.eks. race, etnicitet eller religion.⁽⁷⁷⁾

CASESTUDIE 15: NEDERLANDENE

Search Detect and React Training Program (SDR)

Dette træningsprogram er blevet udviklet af International Security and Counter-Terrorism Academy for Police and Security Entities. Anvendelsen af SDR-programmet har til formål at afsikre offentlige steder og

⁽⁷⁷⁾ For en analyse af lignende fremgangsmåder i USA se HARRIS (2002), s. 8; US CUSTOMS SERVICE (2009).

massebegivenheder som f.eks. »et værktøj til at opdage sager om potentiel vold, forstyrrelser af den offentlige ro og orden, ulovlige aktiviteter og overfald med dødelig udgang«⁽⁷⁸⁾, og skal samtidig fremme sikkerhedspersonales kapacitet med hensyn til adfærdsmæssig profilering. Det betyder, at opmærksomhed trækkes væk fra egenskaber, der ikke kan ændres, som f.eks. hudfarve, og igen fokuseres på enkeltpersoners adfærd, således at der kan foretages kvalificerede valg af politiaktion. Under kursusforløbet lærer betjentene, hvordan mennesker på bestemte steder normalt reagerer, og hvordan man bedst spotter afvigende og mistænkelig adfærd. Når de har spottet sådanne adfærdsmønstre, skal betjentene kunne være i stand til at handle på en »rationel« måde. I de fleste tilfælde vil de kun henvende sig til den mistænkte på en uformel måde uden at gøre brug af formelle politibeføjelser. Programmet indeholder elementer af klasseundervisning, anvendt undervisning og træning på jobbet. SDR anvendes i dag i Schiphol-lufthavnen, og af forskellige enheder af de hollandske politistyrker.⁽⁷⁹⁾

CASESTUDIE 16: DET FORENEDE KONGERIGE

Uddannelse af transportpolitiet i et screeningsystem for adfærdsvurdering (Transport Police behavioural assessment screening system (BASS))

BASS-systemet var oprindeligt udviklet af Massachusetts State Police i USA og tilpasset til brug af det britiske transportpoliti. Kurset er baseret på adfærdprofilering af mennesker under stress i lufthavne eller transportknudepunkter. Massachusetts State Police arbejdede sammen med kriminologer om at gennemgå optagelserne af flykaprerne den 9.11., mens de tager med fly ind og ud af Logan-lufthavnen før angrebene. De udviklede et sæt af kriterier for at identificere den adfærd, som blev udvist af folk, når de er under stress i folkemængder, eller under check-in eller ved sikkerhedskontroller. Disse kriterier blev tilpasset ved at medtage de oplysninger, der blev indsamlet fra angrebene den 7.7. i Londons undergrundsbane.

Alle betjente i det britiske transportpoliti (British Transport Police (BTP)), der arbejder på Londons undergrundssystem, har modtaget BASS-undervisning, og den tilbydes også til medarbejdere ved de britiske jernbaner i hele landet.

⁽⁷⁸⁾ THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', findes på: <http://www.sdr.org.il/index.html>.


⁽⁷⁹⁾ THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', findes på <http://www.sdr.org.il/index.html>.

Kurset, der varer to dage, omfatter foredrag, diskussioner, og praktiske øvelser både i klasselokalet og i transportknudepunkter. Der gøres under træningen meget ud af at understrege, at der ikke findes nogen racemæssig eller religiøs profil for terrorister – de seneste angreb er blevet udført af mennesker med forskellig etnicitet.

En intern evaluering gennemført af BTP seks måneder efter, at alle medarbejdere havde modtaget undervisningen, konkluderede, at kvaliteten af tilbageholdelser i undergrundsbanen var blevet forbedret. Det faktiske antal tilbageholdelser blev sat væsentligt ned, mens antallet af anholdelser som følge af tilbageholdelser var steget markant. Indsamlingen af efterretninger på grundlag af tilbageholdelser var ligeledes blevet forbedret. Medarbejdernes feedback på de praktiske værktøjer, som undervisningen stillede til rådighed, var positiv.⁽⁸⁰⁾

4.5. Gode beskrivelser af mistænkte og gode efterretninger

Gode beskrivelser af mistænkte kan være med til at undgå risikoen for ulovlig diskriminerende profilering. En beskrivelse af en mistænkt består af personoplysninger, f.eks. om hud-, hår- og øjenfarve, højde og vægt, samt beklædning, og stammer fra ofres eller vidners beskrivelser. En god beskrivelse af en mistænkt kan gives til betjente, som kan danne grundlag for tilbageholdelser og visiteringer med henblik på anholdelse af mistænkte. Når retshåndhævelsesmyndigheder modtager en meget generel beskrivelse af den mistænkte, der beskriver race, etnicitet eller lignende karakteristika, bør de imidlertid ikke bruge denne beskrivelse som grundlag for at iværksætte operationer som f.eks. tilbageholdelse og visitering, som må forventes at medføre mange tilbageholdelser af uskyldige personer, der tilfældigvis deler samme karakteristika. Tværtimod bør de søge flere operationelle efterretninger til brug for efterforskningen.

 «Detaljerede profiler baseret på faktorer, hvor der statistisk er konstateret en sammenhæng med en vis kriminell adfærd, kan være effektive værktøjer til bedre at målrette begrænsede retshåndhævelsesressourcer.»

⁽⁸⁰⁾ Se også, BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), referat af møde i Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee den 20. januar 2009 (dagsordenspunkt 9.1), s. 2-3 og af 6. april 2009 (dagsordenspunkt 8.3), s 3.

FN's særlige rapportør for fremme og beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder i kampen mod terrorisme (United National Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights While Countering Terrorism), (Scheinin 2007), stk. 33.

Gode efterretninger kan også reducere risikoen for ulovlig diskriminerende profilering. Når retshåndhævelsesaktioner er baseret på specifikke og rettidige efterretninger, har de større sandsynlighed for at være objektive og vil nok med mindre sandsynlighed være baseret på stereotyper. Rettidige og detaljerede efterretninger til betjente, f.eks. under »briefinger« ved starten af hvert skift, bør indsnævre betjentenes udøvelse af skøn og give dem nogle anvisninger på, hvordan de sætter deres magtbeføjelser mere målrettet ind på eksisterende kriminalitetsmønstre og identificerede sikkerhedsproblemer. Kvaliteten og brugen af efterretninger med det formål at fokusere på adfærdsfaktorer eller efterretningsoplysninger kan forbedres mest effektivt, når det kombineres med skærpet tilsyn med og overvågning af betjentenes brug af deres magtbeføjelser.

4.6. Konfrontationer af »god kvalitet«

Som diskuteret i kapitel 3 kan magtbeføjelser til at foretage tilbageholdelser og visiteringer i sig selv skabe negative følelser blandt offentligheden. Det betyder, at der bør gøres en indsats for at sikre, at enhver unødigt kontakt mellem politiet og enkeltpersoner begrænses mest muligt, at processen er gennemsigtig, og at medlemmer af offentligheden behandles med respekt og værdighed. Ud over retshåndhævelsesmyndigheders hyppige fokus på etniske minoriteter har betjentes behandling af den tilbageholdte person (ofte kaldet »kvaliteten af tilbageholdelsen«) og begrundelserne for at tilbageholde personer ifølge britisk forskning givet anledning til størst bekymring hos de mennesker, der tilbageholdes.⁽⁸¹⁾

De negative konsekvenser ved at blive tilbageholdt gentagne gange reduceres markant, såfremt betjentens opførsel er professionel og respektfuld. Især øger en begrundelse for tilbageholdelsen graden af

⁽⁸¹⁾ HAVIS OG BEST (2004).

tilfredshed med konfrontationen. At sikre, at politibetjente er høflige og informative, er en lavteknologisk, men ikke desto mindre ikke altid nem, politik at gennemføre. Vanskeligheder ved at takle kvaliteten af tilbageholdelser opstår ofte som følge af betjentenes til tider begrænsede kommunikationsfærdigheder, en manglende evne til at formulere formålet med aktionen, og i nogle tilfælde behovet for at nedbryde fjendtlige indstillinger, der er opbygget i dele af samfundet. Naturligvis eliminerer en konfrontation af »god kvalitet« ikke i sig selv etnisk profilering, men den kan for det første tvinge betjentene til at bekræfte over for sig selv og den enkelte person, at etnicitet, race og religion ikke var afgørende grunde til tilbageholdelsen, og for det andet være med til at sikre, at den enkelte ikke har en opfattelse af et diskriminerende motiv bag aktionen. Det er i den situation, hvor en person føler, at der er foregået diskriminerende etnisk profilering – også selv om dette faktisk ikke er tilfældet – at den skade, en sådan praksis udløser, opstår.

CASESTUDIE 17: DET FORENEDE KONGERIGE

Information til personer om årsagen til en tilbageholdelse og visitering

Afsnit 2 i PACE opstiller regler for beføjelser til at udføre tilbageholdelser og visiteringer. Inden en person eller et køretøj gennemses, eller en person eller et køretøj tilbageholdes med henblik på en gennemsøgning, skal betjenten tage rimelige skridt til at gøre den pågældende person opmærksom på følgende:

- sit navn;
- navnet på den politistation, som den pågældende betjent er tilknyttet;
- formålet med gennemsøgningen;
- årsagerne til at foretage gennemsøgningen.

Den pågældende person skal ligeledes informeres om, at han eller hun har ret til at modtage en udskrift af gennemsøgningsrapporten, og hvilken politistation han eller hun skal henvende sig til for at få udskriften.

Med akronymet GO-WISELY har politibetjente en måde at huske på deres ansvar i forbindelse med tilbageholdelser og visiteringer:

[G]rounds (formål med gennemsøgningen)

[O]bject (genstand for gennemsøgningen)

[W]arrant card (identifikationskort skal fremvises, hvis betjenten er i almindeligt tøj)
[I]dentify (identificér, politibetjenten skal informere den mistænkte om sit navn)
[S]tation (station, den politistation, hvor politibetjenten arbejder)
[E]ntitlement (ret til en kopi af gennemsningsrapporten)
[L]egal power (juridisk beføjelse, der skal anvendes ved en anholdelse)
[Y]ou (du er anholdt med henblik på en gennemsningsrapport). Det vil sige, at den mistænkte skal have at vide, at han er anholdt.

CASESTUDIE 18: DET FORENEDE KONGERIGE

Hertfordshire politistation overvåger kvaliteten af konfrontationer

Formularerne ved tilbageholdelser og visiteringer, der blev indført af Hertfordshire Constabulary i april 2007, indeholder et afsnit, der gør det muligt for den person, der tilbageholdes, at angive kvaliteten af konfrontationen. Hertfordshire er den første politistyrke i Det Forenede Kongerige, der anvender dette systematisk. Ved afslutningen af en konfrontation med tilbageholdelse og visitering skal betjentene stille den tilbageholdte person følgende spørgsmål:

»Når du tænker over din erfaring med at blive tilbageholdt af dit lokale politi, hvilke af følgende punkter er du så enig i:

- Jeg forstår grunden til, at jeg blev tilbageholdt? Ja/Nej
- Under tilbageholdelsen. Jeg blev behandlet professionelt, respektfuldt og med værdighed?

Ja/Nej

Venligst underskriv.«

CASESTUDIE 19: ØSTRIG

Høflige tiltaleformer

Østrigs lovgivning indeholder retningslinjer for, på hvilken måde politiet bør tiltale medlemmer af offentligheden. Det hedder i paragraf 5, stk. 2, i bekendtgørelsen om retningslinjer: »De offentlige sikkerhedsorganer anvender den formelle tiltaleform, (dvs. »De«), for så vidt angår alle personer, der normalt tiltales eller ønsker at blive tiltalt på denne måde.«⁽⁸²⁾ Derudover har indenrigsministeriet udstedt et dekret om retshåndhævende personales

⁽⁸²⁾ Se vejledningsbekendtgørelsen (Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993).

sprogbrug med det formål at forhindre indtrykket af diskriminerende, ydmygende, fornedrende eller fordomsfuld behandling. I henhold til dekretet af 7. august 2002 »...afhænger omdømmet og befolkningens accept, samt i sidste instans effektiviteten af overholdelsen af sikkerhedstjenesternes opgaver, primært af hvordan retshåndhavende personale omgås andre personer, og navnlig personer af fremmed herkomst og medlemmer af grupper, der udsættes for forskelsbehandling. Det er derfor et ufravigeligt krav set i dette perspektiv, at ethvert enkelt medlem af sikkerhedstjenesterne af hensyn til dets faglige hæderlighed anvender en sprogbrug og udtryk, der ikke efterlader selv det mindste indtryk af en diskriminerende, nedladende, ydmygende eller fordomsfuld procedure og/eller foranlediger nogen til at konkludere, at sådanne motiver er en del af den grundlæggende holdning.«⁽⁸³⁾

Eksistensen af sådanne regler er naturligvis uundværlig, men det er også vigtigt, at der indføres en eller anden form for tilsynmekanisme, der skal overvåge den praktiske udmøntning af disse regler.

4.7. Overvejelser om fremtiden

I lyset af Det forenede Kongeriges historik med at håndtere problemet med etnisk profilering findes der en stor mængde dokumentation og omfattende litteratur i en britisk kontekst. Man må håbe, at vi i fremtiden vil kunne være vidne til en lignende reaktion i andre EU-medlemsstater, der p.t. står over for en virkelighed med stigende indvandring, fornyet indsats i kampen mod terrorisme og behovet for et effektivt politiarbejde.

Da formålet med denne vejledning er at give et praktisk og nyttigt værktøj, opfordrer FRA læserne til at holde sig orienteret om alle former for dokumentation, casestudier, handlingsdokumenter og generel litteratur i forbindelse med forhold, der er blevet behandlet i denne vejledning, på agenturets eget websted (<http://fra.europa.eu/>).

⁽⁸³⁾ Dekret fra indenrigsministeriet, generaldirektoratet for offentlig sikkerhed af 07.08.2002 om retshåndhavende personers sprogbrug (Erlas des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

Resumé af nogle af hovedpunkterne i vejledningen

- Mindre gunstig behandling af en person i forhold til andre i en lignende situation udgør forskelsbehandling. Dette er ulovligt inden for rammerne af udøvelsen af beføjelser til tilbageholdelse og visitering.
- Det er acceptabelt at henvise til en persons race, etnicitet eller religion, hvis det indgår som en del af en specifik beskrivelse af en mistænkt i relation til en konkret lovovertrædelse. Race, etnicitet eller religion skal tages i betragtning, hvor der findes særlige efterretninger, der vedrører en specifik lovovertrædelse.
- En beslutning om at tilbageholde og visitere en person udelukkende eller primært motiveret af en persons race, etnicitet eller religion, kan beskrives som diskriminerende etnisk profilering og er ulovlig.
- Betjente bør lægge vægt på faktorer, der er specifikke for en given person, og som udskiller vedkommende som en konkret mistænkt. Fokus bør være på den enkelte persons adfærd. Ved »adfærd« skal ikke forstås det fysiske udseende.
- Diskriminerende etnisk profilering kan have virkninger, der er ødelæggende for samfundsrelationerne og følgelig ødelæggende for politiets andre indsatsmetoder, som er afhængige af samfundets samarbejde og tillid. Der findes ligeledes dokumentation for, at diskriminerende etnisk profilering synes at være ineffektiv, når den holdes op mod »succesraten« som følge af en tilbageholdelse; det vil sige, om tilbageholdelsen har ført til en anholdelse og/eller retsforfølgelse.
- For at reducere risikoen for, at der forekommer diskriminerende etnisk profilering, bør betjente modtage passende uddannelse. Dette bør følges op af de foresattes overvågning af udøvelsen af beføjelser til tilbageholdelse og visitering.
- Overvågning af brugen af tilbageholdelser og visiteringer nødvendiggør indsamling af raceopdelte data, der skal gøre det muligt at få en præcis forståelse af, om beføjelserne udøves i et rimeligt forhold til befolkningssammensætningen. Dette er ligeledes væsentligt for at understøtte påstande om forekomst af indirekte forskelsbehandling fra retshåndhævende instansers side.
- Ved indsamling af data om etnicitet bør der indføres tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger, der skal beskytte privatlivets fred; nemlig anonymitet, og der bør indhentes et informeret samtykke fra de personer, der er udsat for en tilbageholdelse og visitering med det formål at indsamle sådanne data til statistiske formål.

Bibliografi

Websteder

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA):

<http://www.fra.europa.eu>

Committee of Ministers of the Council of Europe:

<http://www.coe.int/cm>

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI):

<http://www.coe.int/ecri>

European Court of Human Rights:

<http://www.echr.coe.int>

European Court of Justice:

<http://www.curia.eu>

European Union legislation:

<http://eur-lex.europa.eu/>

European Parliament:

<http://www.europarl.europa.eu>

United Nations High Commissioner for Human Rights:

<http://www.ohchr.org>

Officielle dokumenter

De Forenede Nationer

SCHEININ M., UNITED NATIONAL SPECIAL RAPORTEUR ON THE PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS WHILE COUNTERING TERRORISM, 'Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism', UN Doc. A/HRC/4/26, 29 January 2007

UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, 'Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria', UN Doc. CERD/C/60/CO/1, 21 May 2002

UNITED NATIONS COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION, General Comment No. 31, 'The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System', para. 20, UN Doc. A/60/18 (SUPP), 3 October 2005

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 'General Comment No. 29, States of Emergency', UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 August 2001

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, 'Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies', 2006, available at:

<http://www.osce.org/documents/>

Europarådet

COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE, Recommendation Rec(2001)10 on the European Code of Police Ethics, 19 September 2001 and Explanatory Memorandum, available at: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 'Protecting the right to privacy in the fight against terrorism', Issue Paper, CommDH/Issue Paper(2008)3, available at: http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#

COUNCIL OF EUROPE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 'Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective', View Point of 20 July 2009, available at: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

ECRI (EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE), General Policy Recommendation No 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, 29 June 2007, Doc. CRI(2007)39

Den Europæiske Union

EUROPEAN COUNCIL, Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters Official Journal L 350, 30.12.2008, p. 60

EUROPEAN MONITORING CENTRE OF RACISM AND XENOPHOBIA, 'Perceptions of Discrimination and Islamophobia – Voices from Members of Muslim Communities in the European Union', 2006, available at: <http://fra.europa.eu>

EUROPEAN PARLIAMENT, Recommendation to the Council on profiling, notably on the basis of ethnicity, and race, in counter-terrorism, law enforcement, immigration, customs and border control, P6_TA-PROV(2009)0314 available at: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/register>

EUROPEAN PARLIAMENT, Resolution of 20 November 2008 on the proposal for a Council framework decision on the use of Passenger Name Record (PNR) OJ C 16E , 22.1.2010, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0049:EN:PDF>

EUROPEAN COMMISSION, Communication on the application of Directive 2000/43/EC (COM (2006) 643), available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:EN:PDF>.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 'Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes', 28 October 2008

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 'EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey - Main Results Report', 2009, available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS 'EU-MIDIS Survey Questionnaire', 2009, available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 'EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Data in Focus Report 4 – Police Stops and Minorities', 2010, available at: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

Opinion of the EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an area of freedom, security and justice serving the citizen, 2009/C 276/02, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:EN:PDF>

Nationalt plan

ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES, 'Stop and Search, Know Your Rights Leaflet', 2009, available at: <http://www.mpa.gov.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, 'Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009', available at: <http://www.btpa.police.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, 'Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009', available at: <http://www.btpa.police.uk>

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, 'Enquête sur les Violences Urbaines - Comprendre les Emeutes de Novembre 2005: les Exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois', Rapports et documents no4 – 2006, available at: http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=353

HOME OFFICE, 'The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny', Cm 4262-I, February 1999, available at: <http://www.archive.official-documents.co.uk/>

HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE, 'The Macpherson Report – Ten Years On' Twelfth Report of Session 2008–09, 22 July 2009, available at: <http://www.publications.parliament.uk>

THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', available at: <http://www.sdr.org.il/index.html>

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, 'Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1', available at: http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf

NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY, 'Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism', 2008, available at: http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf

ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, 'Inquiry Report, Paying the Price, The Human Cost of Racial Profiling', 2003, available at: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD (1981), 'The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981', Home Office, London, HMSO, 1981

UK MINISTRY OF JUSTICE, 'Statistics on Race and the Criminal Justice system 2007/2008', April 2009, available at:
<http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

UK MINISTRY OF JUSTICE, 'Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7', July 2008, available at: <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

US CUSTOMS SERVICE, 'Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results, Fiscal Year 1998', 1998, GAO/GGD-00-38, available at: <http://www.gao.gov/>

US DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division, 'Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies', 2003, available at:
<http://www.usdoj.gov>

Academiske kommentarer

BEST D., STRANG J., BESWICK T. & GOSSOP M., 'Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation. No Discernible Impact on Drug Availability, Price or Purity', 41 British Journal of Criminology (2001)

COHEN J., GORR W. AND SINGH P., 'Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars?', 41.2 Criminology (2003)

DELSOL R. AND SHINER M., 'Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales', 14.3 Critical Criminology (2006)

DE SCHUTTER O. AND RINGELHEIM J., 'Ethnic Profiling: A rising Challenge for European Human Rights Law', 71.3 Modern Law Review, 358-384

DINANT J.-M., LAZARO C., POULLET Y., LEFEVER N. AND ROUVROY A., 'Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism - Some ideas for the future work of the consultative committee' (T-PD), Doc. T-PD (2008)01, available at: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/

EUROPEAN UNION NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS (2006), 'Opinion on Ethnic Profiling', CFR-CDF.Opinion4.2006, available at:
http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm

GOODEY J (ed.), 14.3 Critical Criminology (2006), (Special edition on ethnic profiling)

GROSS S. R. & LIVINGSTON D., 'Racial Profiling Under Attack', 102.5 Columbia Law Review (2002)

HARCOURT B, 'Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally', 71.4 University of Chicago Law Review (2004)

HARRIS D. (2002), 'Flying while Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy', 6.1 Civil Rights Journal, (Winter 2002) 8 available at: <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>

HARRIS D. (2002), 'Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work', The New Press, 2003

HAVIS S. & BEST D., 'Stop and Search Complaints (2000-2001)', London: Police Complaints Authority, 2004, available at: <http://www.ipcc.gov.uk>

HILDEBRANDT M. & GUTWIRTH S. (eds.), 'Profiling the European Citizen: Cross Disciplinary Perspectives' Springer, 2008, Dordrecht

HILL E. (2002), 'An Evaluation of Racial Profiling Data Collection and Training', Legislative Analysis Office, available at: http://www.lao.ca.gov/2002/racial_profiling/8-02_racial_profiling.pdf

MCCLUSKEY J. D., MASTROFSKI S. D., AND PARKS R. B., 'To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests', 2.3 Police Quarterly (1999), available at: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., BLAND N AND QUINTON P., 'The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community', Police Research Series Paper, 2000, Number 127, Home Office, available at: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

MILLER J., DAVIS R.C., HENDERSON N.J., MARCOVIC J. & ORTIZ C.W. report: Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data, 5 Police Quarterly (2005), available at: <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., GOUNEV P., PAP A.L., WAGMAN D., BALOGI A., BEZLOV T., SIMONOVITS B. & VARGHA L., 'Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe', 5.3 European Journal of Criminology (2008), available at: <http://euc.sagepub.com>

MODOOD T., BERTHOUD R., LAKEY J., NAZROO J., SMITH P., VIRDEE S. & BEISHON S., 'Ethnic Minorities in Britain Diversity and Disadvantage: Fourth National Survey of Ethnic Minorities', Police Studies Institute, 1997

MORGAN R., NEWBURN T., 'The Future of Policing', Clarendon Press/Oxford University Press, 1997

PHILLIPS C. AND BOWLING B. 'Racism, Ethnicity, Crime and Criminal Justice' in Maguire M., Morgan B. & Reiner R. (eds.), 'The Oxford Handbook of Criminology', 3rd edition, 2002, Oxford University Press

QUINTON P., BLAND N. & MILLER J. (2000), 'Police Stops, Decision-Making and Practice', Police Research Series, Paper 130, Home Office, available at: <http://www.homeoffice.gov.uk/>

ROSENBAUM D. P., SCHUCK D. A., COSTELLO S. K., HAWKINS D. F., & RING M. K., 'Attitudes Toward the Police: The effects of Direct and Vicarious Experience', 8 Police Quarterly (2005)

SHERMAN L. W., 'Police crackdowns: Initial and residual deterrence', in Tonry M., & Morris N. (eds.), 'Crime and justice: A review of research', Volume 12, University of Chicago Press (1990)

SHUFORD, R. T. 'Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong.' 18 St. Louis University Public Law Review, pp. 371-385

SIMON, P, '»Ethnic« statistics and data protection in the Council of Europe countries'. Study Report. European Commission against Racism and Intolerance, November 2007, available at: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

SPITZER E., Attorney General of the State of New York, 'The New York City Police Department's »Stop and Frisk« Practices: A Report to the People of the State of New York', 1999

STONE V. & PETTIGREW N., 'The views of the public on stops and searches', Home Office Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, Paper 129, 2000, available at: <http://www.homeoffice.gov.uk>

VAN DER TORRE E.J. AND FERWERDA H.B., 'Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten', (Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities), The Hague: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005

WEITZER R, TUCH S.A., 'Determinants of Public Satisfaction with the Police', 8.3 Police Quarterly (2005), available at: <http://pqx.sagepub.com>

WRENCH J., 'Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU', Ashgate, Aldershot 2007

ZERBES I., 'Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung und Online-Überwachung, Grundrechtlicher Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme - auch in Österreich', ÖJZ 2008/89

NGO-publikationer

AMNESTY INTERNATIONAL (2009), 'Victim or Suspect – A Question of Colour. Racist Discrimination in the Austrian Justice System'. Available at: <http://www.amnesty.org>

ENAR (EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, June 2009, available at http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory', Open Society Institute, New York, 2009 available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Addressing Ethnic Profiling by Police - A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project', Open Society Institute, New York, 2009 available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris', Open Society Institute, New York, 2009, available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, 'I can stop whoever I want« – Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain', Open Society Institute, New York, 2007, available at: http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

Lovgivningsinstrumenter

EU

EU Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, 19.7.2000, p 22

EU Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, Official Journal L 303, 02.12.2000, p 16

EU Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between men and women in the access to and supply of goods and services, Official Journal L 373, 21.12.2004, p. 37

EU Directive 2002/73 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, Official Journal L 269, 5.10.2002, p. 15

EU Directive 2006/54/EC on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (Recast), Official Journal L 204 26.7.2006, p. 23

Østrig

BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive, 2002GZ 19.038/237-GD/01

Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993

Det Forenede Kongerige

Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) and accompanying Codes of Practice, available at: <http://police.homeoffice.gov.uk>

The Terrorism Act 2000, available at <http://www.opsi.gov.uk>

Cases

ECHR

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v United Kingdom ECtHR App. No. 9214/80, 28 May 1985

Cissé v France (Admissibility) ECtHR App No. 51346/99, 16 January 2001

D.H. v Czech Republic ECtHR App. No. 57325/00, 13 November 2007

Opuz v Turkey, ECtHR App. No. 33401/02, 9 June 2009

Oršuš and Others v Croatia ECtHR App No. 15766/03, 17 July 2008

Timishev v Russia ECtHR App. No. 55762/00, 13 December 2005

Gillan and Quinton v United Kingdom ECtHR App. No. 4158/05, 12 January 2010

EU-Domstolen

Case 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v Karin Weber von Hartz* [1986] ECR 1607

Case C-167/97 *Seymour-Smith and Perez* [1999] ECR I-623

Case C-256/01 *Allonby v Accrington & Rossendale College and Others* [2004] I-873

Case C- 300/06 *Voß v Land Berlin* [2007] ECR I-10573

FN's Menneskerettighedsråd

Rosalind Williams Lecraft v Spain Comm No. 1493/2006, 30 July 2009

Nationalt

Canada

The Queen v Campbell, Court of Quebec (Criminal Division),

No. 500-01-004657-042-001, judgment of 27 January 2005, available at:

<http://www.jugements.qc.ca/>

Tyskland

BVerfGE 115,320; BVerfG 518/02 of 4 April 2006, available at:

<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Det Forenede Kongerige

Equal Opportunities Commission v Director of Education [2001] HKLRD 690

R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al. [2004] UKHL 55

R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12

FRA's *Vejledning om forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering* indeholder en grundig gennemgang af profileringspraksisser i en retshåndhævelsessammenhæng, samtidig med at den tilstræber at øge læserens forståelse af de teoretiske og praktiske forudsætninger for begrebet. Da publikationen primært er udarbejdet som en vejledning for ansatte på ledelsesniveau i retshåndhævende instanser, er der lagt betydelig vægt på sammenhængen med politiets indsats.

Der er medtaget casestudier og praktiske eksempler, der gør vejledningen til en værdifuld praktisk ressource for retshåndhævelsesekspert.

Vejledningen gør rede for, hvornår profilering på grundlag af race, etnicitet eller religion kan udgøre forskelsbehandling, og hvornår den kan tillades. Den undersøger også skadevirkningerne af diskriminerende etnisk profilering. Derudover sætter vejledningen fokus på de negative virkninger af en sådan praksis for et effektivt politiarbejde.

Disse to rapporter fra Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) behandler tæt forbundne emner vedrørende forholdet mellem politiets arbejde og minoriteter.



Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder

**Mod et mere effektivt politiarbejde
Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering: En vejledning**

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor

2011 — 80 s. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-715-9

doi:10.2811/35226

Billede (omslag): Frédéric Cirou/PhotoAlto



Publikationskontoret

