



Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa

Syrjivä etninen proflointi

sen tausta ja ehkäiseminen:

Opas

Tämä raportti liittyy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa vahvistettuun henkilötietojen suojaan ja 21 artiklassa vahvistettuun syrjäntäkieltoon.

Jos tästä käännöksestä herää kysymyksiä, kannattaa tutustua englanninkieliseen versioon, joka on asiakirjan alkuperäinen, virallinen versio.

Europe Direct -palvelu vastaa Euroopan unionia koskeviin kysymyksiinne

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

(*) Joidenkin matkapuhelinoperaattoreiden verkosta soittaminen 00 800 -alkuisiin numeroihin on estetty tai maksullista.

Euroopan unionia koskevia lisätietoja on saatavilla Internetissä (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2011

ISBN 978-92-9192-717-3
doi:10.2811/36706

© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2010.
Tekstin jäljentäminen on sallittu ei-kaupallisiin tarkoituksiin,
kunhan lähde mainitaan.



Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa

Syrjivä etninen profilointi

sen tausta ja ehkäiseminen:

Opas

Jäsenvaltiot ja lyhennekoodi

Lyhennekoodi	Jäsenvaltio	Lyhennekoodi	Jäsenvaltio
AT	Itävalta	IT	Italia
BE	Belgia	LT	Liettua
BG	Bulgaria	LU	Luxemburg
CY	Kypros	LV	Latvia
CZ	Tšekki	MT	Malta
DE	Saksa	NL	Alankomaat
DK	Tanska	PL	Puola
EE	Viro	PT	Portugali
EL	Kreikka	RO	Romania
ES	Espanja	SE	Ruotsi
FI	Suomi	SK	Slovakia
FR	Ranska	SI	Slovenia
HU	Unkari	UK	Yhdistynyt kuningaskunta
IE	Irlanti		
HR	Kroatia		

Sisällysluettelo

Taulukot	4
Johdanto	5
1. Mitä profilointi on?	8
1.1. Profilointi yleisellä tasolla	8
1.2. Profilointi lainvalvonnan alalla	11
1.2.1. Lainvalvontaan liittyvä profilointi	12
1.2.2. Profilointi tiedonlouhinnan avulla	14
2. Syrjivä etninen profilointi	15
2.1. Mitä syrjinnällä tarkoitetaan?	15
2.1.1. Erilainen kohtelu	16
2.1.2. Laittomat perusteet	16
2.2. Kuinka syrjintä voi liittyä etniseen profilointiin?	17
2.3. Miksi syrjivä etninen profilointi on lainvastaista?	19
2.4. Lainsäädännön noudattaminen profiloinnissa	20
2.5. Välillinen syrjintä etnisen profiloinnin yhteydessä	24
3. Syrjivän etnisen profiloinnin poliisille ja eri yhteisöille aiheuttamat ongelmat	28
3.1. EU-MIDIS-tutkimus	28
3.2. Etninen profilointi – onko se sittenkään hyvää poliisityötä?	35
3.2.1. Painopisteen siirtäminen rodusta ja etnisestä alkuperästä käyttäytymiseen	38
3.2.2. Profiloinnin rajoitukset ja mahdolliset kielteiset vaikutukset	39
3.3. Kielteiset vaikutukset yksilöihin, yhteisöihin ja poliisitoimintaan ...	40
4. Syrjivän etnisen profiloinnin torjunta	48
4.1. Selkeät ohjeet poliiseille	48
4.2. Koulutus	53
4.3. Pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevat lomakkeet	57
4.3.1. Sisäinen valvonta ja epäsuhtaisuuden havaitseminen	59
4.3.2. Kansalaisten käytettävissä olevat valitusmekanismit	63

4.4. Käyttäytymisanalyysi	64
4.5. Epäiltyjen tarkat kuvaukset ja tehokkaat tiedustelukäytännöt	66
4.6. Laadukas kanssakäyminen	67
4.7. Tulevaisuutta koskevia pohdintoja	70
Oppaan tärkeimpien kohtien kertaus	71
Lähdeluettelo	72

Taulukot

Kuvio 1: Poliisin 12 viimeisen kuukauden aikana pysäyttämien henkilöiden määrä	32
Kuvio 2: Poliisin suorittamien pysäytysten määrä viimeisen 12 kuukauden aikana	34
Kuvio 3: Pysäytyksiin liittyneet olosuhteet ja pysäytysten laatu	45

Johdanto

Etninen profilointi ei ole uusi ilmiö Euroopan unionin jäsenvaltioissa, mutta Yhdysvalloissa (2001), Madridissa (2004) ja Lontoossa (2005) tehtyjen terroristi-iskujen jälkeen ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvien ongelmien takia sitä käytetään ehkä näkyvämmiin. Erilaiset hallitustenväliset järjestöt, kuten Yhdistyneet kansakunnat (YK), Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni (EU) sekä ihmisoikeuksien suojelun alalla työskentelevät kansalaisjärjestöt ovat ilmaisseet huolensa profiloinnin lisääntyneestä käytöstä. Sen lisäksi, että etninen profilointi rikkoo syrjintää koskevia lakeja, se on monien mielestä myös yhteiskunnallisesti haitallista. Käytännössä tapahtuvasta etnisestä profiloinnista Euroopassa on hyvin vähän tietoa eikä sen merkitystä ole sisäistetty juuri muualla kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on käsitelty syrjivään etniseen profilointiin liittyviä kysymyksiä jo 1980-luvulta lähtien, joten etnistä profilointia koskevalla tutkimuksella on siellä vankka pohja. Valtio on myös toteuttanut useita poliittisia toimenpiteitä asian osalta. Syrjivää etnistä profilointia koskeviin käytäntöihin ei kuitenkaan muissa EU:n jäsenvaltioissa ole kiinnitetty yhtä paljon huomiota. Tämän vuoksi asiaa koskeva kirjallisuus on lähes kokonaan peräisin Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Tästä syystä myös useat tässä oppaassa käytetyt esimerkit liittyvät Yhdistyneen kuningaskunnan tilanteeseen. On kuitenkin pantava merkille, että EU ja erityisesti Euroopan parlamentti ovat tunnustaneet profilointiin liittyvät ongelmat ajankohtaiseksi kysymykseksi terrorismintorjunnan, lainvalvonnan, maahanmuuton sekä tulli- ja rajatarkastusten alalla (!). Tämän oppaan avulla lukijoille pyritään esittelemään etnistä profilointia käsitteenä ja käytäntönä, joka voidaan myös kyseenalaistaa sen mahdollisten syrjintää lisäävien ja perusoikeuksia heikentävien vaikutusten osalta.

Tämä julkaisu on tarkoitettu ennen kaikkea poliisin päällystölle. Sen avulla pyritään selventämään etniseen profilointiin liittyvää teoriaa ja käytäntöjä ja sijoittamaan profilointi sen oikeudellista ja sosiaalista taustaa vasten. Oppaassa selvitetään muun muassa sitä, kuinka profilointia käytetään lainvalvontaan liittymättömässä yhteydessä yleisellä tasolla, kuten markkinatutkimuksen alalla. Tämän jälkeen profilointia tarkastellaan

(!) Katso Euroopan parlamentin 24 päivänä huhtikuuta 2009 antama suositus neuvostolle.

lainvalvontaan liittyvänä käytäntönä. Oppaassa myös selvennetään sitä, missä tapauksissa rodun, etnisen alkuperän tai uskonnollisen vakaumuksen käyttö profiloinnissa katsotaan syrjiväksi ja näin ollen lainvastaiseksi, sekä sitä, missä tapauksissa näiden ominaispiirteiden käyttö on hyväksyttävää. Oppaassa tarkastellaan myös syrjivän etnisen profiloinnin haitallisia vaikutuksia, sen tehokkuutta lainvalvonnan keinona sekä vaihtoehtoisia poliisivalvonnan menetelmiä ja profiloinnin väärinkäytön ehkäiseviä takeita.

Tässä oppaassa käytetään tavanomaisemman ”etninen profilointi” ilmaisun sijaan ilmaisua ”syrjivä etninen profilointi” kuvaamaan sellaisia käytäntöjä, joissa poliisivaltuuksien käyttöön liittyvät päätökset perustuvat yksinomaan tai pääasiallisesti rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen. Ero tehdään, koska etninen profilointi –käsitettä on käytetty laajalti tiedotusvälineissä ja kirjallisuudessa sekä erilaisten kansalaisoikeusjärjestöjen toimesta, eikä sen merkitystä ole täsmennetty tai yhtenäistetty. Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI) määritelmä on lähinnä virallisesti hyväksyttyä eurooppalaista määritelmää. Siinä profilointi määritellään seuraavasti: ”rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, kansalaisuuden tai kansallisen tai etnisen alkuperän kaltaisten perusteiden käyttö poliisin toiminnassa ilman objektiivista ja riittävää perustetta” (?). Kuten ECRI on yleisten poliittisten suositusten nro 11 perusteluissa korostanut, ja kuten tämän oppaan 2. luvussa todetaan, välitön syrjintä ei missään olosuhteissa voi olla oikeudellisesti perusteltua, ja ”riittäviin perusteisiin” sellaisten tekijöiden kuin rodun, etnisen alkuperän tai uskonnon käyttämiseksi profiloinnissa voidaan vedota vain erityisissä ja rajoitetuissa olosuhteissa.

Tässä oppaassa profilointia käsitellään yleisen lainvalvonnan kannalta, myös terrorismintorjunnan osalta. Oppaassa ei käsitellä maahanmuuton, turvapaikan haun tai tullitarkastusten yhteydessä tehtävää profilointia, jossa kansallisuudella (kuten myös rodulla, etnisellä alkuperällä tai uskonnolla) voi olla erityistä merkitystä päätöksenteon kannalta. Oppaassa rajoitutaan tarkastelemaan profilointia pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käytön yhteydessä. Tässä oppaassa ei myöskään puututa tiedonlouhinnan, lainvalvontaan liittyvien oleskelulupatarkastusten tai henkilötarkastusten yhteydessä tehtävään profilointiin.

(?) Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio, ECRI (2007), kappale. 1. 6

Opas sisältää useita esimerkkejä ja tapaustutkimuksia sekä kielteisiä että myönteisiä tuloksia tuottaneiden poliisin käytäntöjen ja poliisitoimien kuvailemiseksi. Tapaustutkimukset, ellei toisin ilmoiteta, ovat Warwickin yliopiston ja Open Society Justice Initiative –ohjelman (OSJI) toteuttamia.

Haluamme kiittää seuraavia lokakuussa 2009 pidettyyn vertaisarviointikokoukseen osallistuneita henkilöitä: Greet Elsinga, poliisiylijohtaja ja Alankomaiden poliisiakatemia vanhempi neuvonantaja, Karl-Heinz Grundboeck, Itävallan sisäministeriön (Bundesministerium für Inneres) ammattikoulutuksesta vastaavan yksikön päällikkö ja Euroopan poliisioppilaitosten liiton pääsihteeri (Association of European Police Colleges, AEPC), Maria Knutsson, Ruotsin poliisioppilaitoksen lehtori, Andre Konze, Nordrhein-Westfalenin osavaltion poliisilaitoksen vanhempi ylikonstaapeli (Saksa), ja Murat Yildiz, ETYJ:n strategisten poliisiasioiden yksikön koulutussuunnittelija. Opasluonnosta koskevia huomioita esittivät myös Simon Denison, Yhdistyneen kuningaskunnan Office for Criminal Justice Reform -virastosta ja James A. Goldston, Open Society Justice Initiative -ohjelmasta.

Alaviitteissä on lyhyesti viitattu lähteisiin, silloin kun on ollut mahdollista. Lähteet sekä sellaisten hallitustenvälisten elinten verkkosivuosoitteet, joiden asiakirjoihin tässä oppaassa usein viitataan, on ilmoitettu oppaan lopussa olevassa lähdeluettelossa.

1. Mitä proflointi on?

Tässä luvussa määritellään proflointi yleisenä käsitteenä ja käytäntönä. Proflointia käytetään yleisesti kaupallisella alalla ja tarkastelu aloitetaan tässä tavanomaisemmassa yhteydessä. Kun profloinnin pääperiaatteet ja siihen liittyvät riskit on selvitetty, tutkitaan sitä, kuinka proflointia sovelletaan lainvalvonnan alalla.

1.1. Proflointi yleisellä tasolla

Yleisellä tasolla proflointi on henkilöiden luokittelua heidän ominaispiirteidensä mukaan, olivatpa ne sitten ”muuttamattomia” (kuten sukupuoli, ikä, etninen alkuperä, pituus) tai ”muuttuvia” (kuten tavat, mieltymykset ja muut käyttäytymiseen liittyvät seikat). Henkilöitä luokitellaan usein esimerkiksi vakuutusyhtiöiden toimesta sairausvakuutusmaksujen suhteuttamiseksi riskeihin (esim. tupakoijat kärsivät todennäköisesti enemmän terveysongelmista ja näin ollen heiltä voidaan periä suurempia vakuutusmaksuja) ja markkinointiyriyten toimesta mainostettavien tuotteiden määrittelemiseksi (esim. valintamyymälöiden kanta-asiakaskortit voivat paljastaa henkilön ostotottumuksia ja näin asiakkaalle voidaan lähettää hänen usein ostamiinsa tuotteisiin liittyviä erikoistarjouksia).

Tämänkaltaisten profiilien luomisessa käytettävä menetelmä muistuttaa ”käyttäytymisanalyysin” nimellä tunnettua tekniikkaa, jossa erilaisia käyttäytymismalleja (esim. oluen ostaminen) yhdistetään tiettyihin ominaispiirteisiin (esim. mies, 18–35-vuotias). Tämänkaltaiseen proflointiin kuuluu kolme vaihetta:

- a. Nimettömiä tietoja ja dataa kerätään ”tietovarastoihin” tallennettavaksi (yleensä digitaalisille tallennusvälineille, kuten kovalevyille). Nämä tiedot ovat esimerkiksi yksinkertaisia vastauksia vaatteiden ostotottumuksia koskeviin kyselylomakkeisiin.
- b. Tämän jälkeen tietoja työstetään asiaankuuluvien muuttujien yhdistämiseksi ja vertailemiseksi. Näistä muodostetaan uusia tietoluokkia. Tätä kutsutaan ”tiedonlouhinnaksi” ja se tehdään yleensä

tietokoneohjelmiston avulla. Tietoja ei enää käsitellä yksittäisiin kyselylomakkeisiin saatuina vastauksina, vaan niitä tarkastellaan yhdistelmä- tai ryhmätietona esimerkiksi sen havainnollistamiseksi, kuinka suuri osuus tiettyyn ikäluokkaan kuuluvista miehistä ja naisista tai henkilöistä ostaa tiettyä tuotemerkkiä tai tiettyntyyppisiä vaatteita.

- c. Tämän jälkeen kyseisiä tietoja tulkitaan, jotta voidaan muodostaa ihmisten käyttäytymistä koskevia oletuksia. Tätä prosessia kutsutaan inferenssiksi, päättelyksi, koska tunnistetuista ominaispiirteistä päätellään tietty käyttäytymismalli. Tietojen perusteella voitaisiin esimerkiksi päätellä, että suuri osa tiettyä tuotemerkkiä ja tiettyntyyppisiä vaatteita käyttävistä henkilöistä on naispuolisia, 16–19-vuotiaita henkilöitä. Tämän perusteella voidaan laatia yleisprofiili kyseisen tuotemerkin tai vaatetyylin käyttäjästä: naispuolinen 16–19-vuotias henkilö.

Profiloinnissa henkilöt luokitellaan tiettyjen havaittavissa olevien ominaispiirteiden perusteella havaitsemattomissa olevien ominaispiirteiden päättämiseksi ⁽³⁾.

Profilien laatimiseksi kerättyjen tietojen käyttö on herättänyt henkilötietojen suojaa koskevia kysymyksiä erityisesti tilanteissa, joissa profilointia käytetään merkittävien päätösten, kuten esimerkiksi pankkilainan myöntämistä koskevien päätösten tekemiseen. Profiloinnin käytöstä voi aiheutua myös erilaisia ongelmia. Seuraavassa kuvataan kahta merkittävintä profilointiin liittyvää ongelmaa:

- a. Ensinnäkin, yksittäisten “luokkien” luomisessa voi tapahtua virheitä. Tietojenlouhinnassa käytettävät ohjelmistot voivat esimerkiksi muodostaa **virheellisen päätelmän** tietyn seksuaalisen suuntautumisen ja luottoluokituksen välisestä yhteydestä, jolloin vaikuttaa siltä, että homoseksuaaliset miehet eivät hoida lainanlyhennyksiään. Tämän virheellisen päätelmän takia homoseksuaalisten miesten voi olla vaikeampi saada pankkilainaa. Näin ollen homoseksuaaliset miehet joutuvat kärsimään epäedullisesta kohtelusta, joka perustuu sellaisiin väärin tietoihin, joista he eivät edes ole tietoisia. Edellä esitetyn vaatteita koskevan esimerkin osalta voidaan vielä todeta, että **luokkia voidaan**

⁽³⁾ DINANT ET AL., 2009, s. 3.

myös tulkita väärin. Näin ollen vaikka suurin osa tietyn vaatemerkin tai -tyylin käyttäjistä olisikin 16–19-vuotiaita tyttöjä, tätä ei voida tulkita siten, että kaikki 16–19-vuotiaat pukeutuvat kyseisellä tavalla. Sääntöön löytyy aina poikkeuksia. Yhdistelemällä tehdyt joukkoprofiilit voivat näin ollen syrjiä sellaisia henkilöitä, jotka eivät toimi profiilin mukaisesti. Tämän vuoksi asiantuntijat vaativat ”oikaisu-oikeutta”, eli mahdollisuutta oikaista tiedot, mikäli päätökset on tehty automaattisesti tietyn profiilin perusteella ⁽⁴⁾.

b. Toista ongelmaa eli arkaluonteisten tietojen, kuten rotuun, etniseen alkuperään, seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoleen, uskontoon, vammaisuuteen tai ikään liittyvien tietojen keräämistä kuvataan myös seuraavissa esimerkeissä. Näiden ominaispiirteiden perusteella muodostuneisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä suojellaan syrjinnältä lainsäädännön avulla. Mikäli näitä ominaispiirteitä käytetään profiloinnissa, kyseisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden syrjinnän todennäköisyys kasvaa. Tämä johtuu siitä, että profiloinnissa tehdään henkilöiden käyttäytymistä koskevia oletuksia jonkin heidän tunnistettavan ominaispiirteensä pohjalta. Jos siis laaditaan profiili henkilön rodun perusteella, oletetaan, että useilla samaan rotuun kuuluvilla henkilöillä on samanlaiset mieltymykset ja mielipiteet tai että he käyttäytyvät samalla lailla. Koska tämänkaltaista profilointia voidaan käyttää väärin, useat tietosuoja-alalla toimivat asiantuntijat ovatkin vaatineet arkaluonteisten, kuten rotua, etnistä alkuperää ja uskontoa koskevien tietojen keräämisen kieltämistä. Jos tämäntyyppistä tietoa ei yleisesti talleteta tietovarastoihin, todennäköisyys syrjivien profiilien luomiseen pienenee ⁽⁵⁾.

*** Yritykset voivat käyttää profilointia sellaisten asiakkaiden ominaispiirteitä koskevien tietojen keräämisen, joiden avulla ne voivat päätellä asiakkaidensa mieltymyksiä ja käyttäytymismalleja ja näin räätälöidä paremmin palvelunsa ja kohdentaa tuotteensa tietyille asiakasryhmille.**

Profilointi voi olla hyödyllinen väline, mutta vaarana on, että tiettyjen ominaispiirteiden yhdistäminen tiettyihin mieltymyksiin tai käyttäytymismalleihin aiheuttaa myös väärää tulkintoja.

⁽⁴⁾ DINANT ET AL., 2009, s. 32.

⁽⁵⁾ DINANT ET AL., 2009, s. 33.

Lisäksi tiettyyn ominaispiirteeseen, kuten rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen, perustuva profilointi synnyttää haitallisia ja epätosia stereotypioita ja johtaa syrjintään.

Seuraavassa kappaleessa käsitellään profiloinnin käyttöä lainvalvonnan alalla.

1.2. Profilointi lainvalvonnan alalla

Tässä oppaassa käsitellään yleisen lainvalvonnan yhteydessä tehtyä profilointia, terrorismintorjunta mukaan lukien. Tässä julkaisussa ei käsitellä profilointia maahanmuuton, turvapaikan haun tai tullitarkastusten alalla, jossa kansallisuudella (kuten myös rodulla, etnisellä alkuperällä tai uskonnolla) voi olla erityistä merkitystä päätöksen teon kannalta. Profilointi voi tapahtua esimerkiksi silloin, kun poliisiviranomainen valtuuksia käyttäessään päättää näiden valtuuksien kohdistamisesta tiettyihin henkilöihin, ja kun tähän päätökseen ovat vaikuttaneet rotua, etnistä alkuperää tai uskontoa koskevat seikat. Nämä valtuudet voivat liittyä esimerkiksi:

- henkilötarkastuksiin,
- pysäytyksiin ja jalankulkijoiden tai ajoneuvojen tarkastuksiin,
- joukkopysäytyksiin ja –tarkastuksiin,
- joukkojen hajottamiseen,
- varoitusten antamiseen, henkilöiden pidättämiseen tai vangitsemiseen,
- iskujen tekemiseen,
- valvontaoperaatioihin,
- tiedonlouhintaan,
- radikalismiin vastaisiin toimiin.

Oppaassa keskitytään profiloinnin käyttöön pysäytyksiin ja tarkastuksiin liittyvien valtuuksien yhteydessä.

1.2.1. Lainvalvontaan liittyvä profilointi

Profilointi voi lainvalvonnan alalla olla sinänsä hyväksyttävä tutkintatekniikka ⁽⁶⁾. Profilointia voidaan käyttää rikosten ratkaisemisessa tai rikosten ennaltaehkäisemisessä. Tätä tekniikkaa nimitetään rikollisten profiloinniksi.

***** Rikollisten profiloinnissa lainvalvontatoimia (kuten pysäytyksiä ja tarkastuksia, pidätyksiä ja pääsyn estämistä tietyille alueille) perustellaan tiettyihin fyysisiin ominaisuuksiin, ulkonäköön tai käyttäytymiseen (kuten etniseen alkuperään, pukeutumistapaan, paikkoihin, joissa henkilö käy) liittyvillä abstrakteilla seikoilla.

Erityisiin tiedustelutoimiin perustuvat profiilit

Profilointi on laillinen apuväline, jota käytetään rikoksista epäiltyjen henkilöiden kiinnittamisessa. Kun tietyn epäillyn henkilön ominaispiirteistä muodostettua profiilia käytetään apuvälineenä epäillyn henkilön kiinnittamisessa, profilointia pidetään yleensä järkevänä poliisikäytäntönä. Se tehdään tiettyyn tapahtumaan tai tapahtumasarjaan liittyvien todisteiden perusteella. Tämänkaltaisesta profilista käytetään täsmällisempää nimitystä "epäillyn kuvaus". Mitä tarkempi ja yksityiskohtaisempi profiili on, sitä todennäköisemmin siinä ei tarvitse käyttää laajempia rotuun, etniseen alkuperään tai uskontoon liittyviä luokitteluja, eikä sitä todennäköisesti mielletä syrjiväksi (katso kohta 2.4).

Muut kuin erityisiin tiedustelutoimiin perustuvat profiilit

Profilointi voi olla laillinen ja hyödyllinen apuväline myös sellaisten henkilöiden tunnistamisessa, jotka rikkovat lakia muutoin kuin näkyvästi (esim. kätkevät kiellettyjä tavaroita) tai suunnittelevat rikoksen tekoa (esim. aikovat tehdä ryöstön). Tässä tapauksessa profilointi tehdään aiempiin kokemuksiin ja koulutukseen perustuvien valistuneiden oletusten avulla, ja

⁽⁶⁾ Martin Scheinin määrittelee profiloinnin "eräiden fyysisten, käyttäytymiseen liittyvien tai psyykkisten ominaispiirteiden järjestelmälliseksi yhdistämiseksi tiettyihin rikoksiin ja niiden käyttämisen lainvalvontaa koskevien päätösten perustana", katso SCHEININ (2007), 33 kohta.

siinä keskitytään käyttäytymiseen liittyviin ominaispiirteisiin rotuun, etniseen alkuperään tai uskontoon liittyvien ominaispiirteiden sijaan. Poliisit voivat esimerkiksi hyödyntää profileja, jotka johdattavat heidät etsimään sellaisia henkilöitä, jotka usein vierailevat tietyissä paikoissa, tapaavat toisiaan ja vaihtavat laukkuja pois lähtiessään, käyttäytyvät epäloogisesti tai hermostuneesti tai maksavat usein kalliit ostoksensa käteisellä. Käyttäytymisen perusteella laadittuja profileja ei yleensä katsota rodun, etnisen alkuperän tai uskonnon perusteella syrjiviksi (katso kohta 2.4).

Kuten luvuissa 2 ja 3 todetaan, profiloinnista tulee ongelmallista silloin, kun epäiltyjä ei erityisten tiedustelutoimien puutteen takia voida tunnistaa tarkemmin ja epäiltyjen profiilit perustuvat yleisempiin ominaispiirteisiin, kuten rotuun, etniseen alkuperään tai uskontoon käyttäytymisen sijaan. Jos poliisi yhdistää tietyn rodun, etnisen alkuperän tai uskontokunnan muodostamat vähemmistöt järjestelmällisesti rikolliseen toimintaan, profiloinnista tulee syrjivää. Tällöin poliisi käyttää lainvalvontaa koskevien päätöstensä perustana henkilön rotua, etnistä alkuperää tai uskontoa muiden oleellisempien käyttäytymiseen liittyvien seikkojen sijaan. Profilointi, jossa tiettyjä henkilöitä syrjitään heidän rotunsa perusteella, on sekä lainvastaista että rikollisuuden torjunnan kannalta tehotonta (kuten seuraavissa luvuissa todetaan).

Profilointi voidaan toteuttaa organisatorisella tai operatorisella tasolla. Organisatorisella tasolla tapahtuva lainvastainen syrjivä profilointi on suhteellisen helposti tunnistettavaa. Tästä on kyse esimerkiksi silloin, kun korkeassa virassa toimivat henkilöt (hallituksen virkamiehet tai johtotehtävissä toimivat henkilöt) antavat nimenomaiset kirjalliset tai suulliset ohjeet poliisitoimien kohdistamisesta tiettyihin ryhmiin.

Operatiivisella tasolla syrjivä profilointi tapahtuu usein hienovaraisemmin, jolloin yksittäiset viranomaiset soveltavat rotuun, etniseen alkuperään tai uskontoon perustuvia stereotypioita tai yleistyksiä. Tämä voi olla tietoista, henkilökohtaisista ennakkoluuloista johtuvaa, tai tiedostamatonta, mikäli poliisiviranomaiset eivät tiedosta sitä, missä määrin he turvautuvat yleistyksiin ja stereotypioihin (7).

(7) "Rotuun perustuva profilointi voi MUIDEN järjestelmällisesti sovellettavien käytäntöjen tapaan olla tietoista tai tiedostamatonta, tahallista tai tahatonta." Poliisiviranomaiset voivat käyttää rotuun perustuvaa profilointia tiedostamattaan." *The Queen v. Campbell*, Court of Quebec (Criminal Division), tuomio 27.1. 2005, 34 kohta.

1.2.2. Profilointi tiedonlouhinnan avulla

Tässä oppaassa keskitytään etniseen profilointiin, jota tehdään pysäyttämiseen ja tarkastamiseen liittyvien poliisivaltuuksien käyttämisen yhteydessä. Perinpohjaisuuden vuoksi seuraavassa tapaustutkimuksessa käsitellään lyhyesti sitä, kuinka myös poliisi voi käyttää tiedonlouhintaa ja tietovarastoja markkinatutkimus- ja vakuutusyhtiöiden tapaan.

Yhdysvalloissa 11. syyskuuta 2001 tehtyjen terroristi-iskujen jälkeen Saksan poliisiviranomaiset tekivät tietokoneavusteisia hakuja niin kutsuttujen ”nukkuvien terroristien” löytämiseksi. Nukkuvilla terroristeilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka on koulutettu myöhemmin toteutettavia terroristi-iskuja varten, mutta jotka tällä hetkellä vaikuttavat yhteiskuntaan integroituneilta ja välttävät kaikenlaisiin epäilyttäviin toimiin osallistumista. Tätä tarkoitusta varten Saksan poliisiviranomaiset laativat profiilin, jonka avulla etsittiin: 18-40-vuotiaita miehiä, jotka olivat opiskelijoita tai entisiä opiskelijoita, muslimeja ja syntyneet tai kotoisin jostakin 26 maan luetteloon kuuluvasta maasta. Hakuja suoritettiin vuosien 2001 ja 2003 välillä ja niiden avulla löydettiin lähes 32 000 kuvausta vastaavaa henkilöä. Noin 200 000 - 300 000 henkilön henkilökohtaisia tietoja talletettiin tietokantaan prosessin aikana. Tämä tietokoneavusteinen profilointi ei kuitenkaan johtanut yhteenkään pidätykseen.

Vuonna 2006 Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuin päätti, että tämä profilointiin perustuva haku oli lainvastainen. Sen todettiin rikkoneen yksilöllistä oikeutta määrätä itse henkilökohtaisten tietojen tallentamisesta (perustuslain 2 pykälän 1 momentti) sekä perustuslain ihmisarvon suojelua koskevaa 1 pykälän 1 momenttia. Tuomioistuin katsoi, että tiedonlouhintaa voidaan käyttää apuna kansallisen turvallisuuden suojelemisessa, mutta näin vakava ihmisoikeuksien rikkominen (joka myös leimasi erityisesti ulkomaalaisia muslimeja) olisi perusteltavissa vain erityisen ja välittömän vaaran uhatessa. Tässä tapauksessa vaara oli ainoastaan oletettu tulevaisuudessa tehtävä terroristi-isku. Vaikka tuomioistuin ei tutkinut sitä, rikottiinko profiloinnilla syrjintäkieltoa, päätös osoittaa, että myös tiedonlouhinta voi olla yksityisyyttä ja ihmisoikeuksien suojelua koskevien sääntöjen vastaista.

2. Syrjivä etninen profilointi

Tiedotusvälineet, kansalaisoikeusaktivistit, oikeustieteen asiantuntijat ja poliitikot käyttävät usein termiä etninen profilointi. Termin merkitystä ei kuitenkaan ole määritelty tarkkaan ja sitä käytetään eri tarkoituksissa. Lainvastainen profilointi ei ole sama asia kuin etninen profilointi, koska rotua, etnistä alkuperää ja uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja voidaan käyttää profiloinnissa myös lakia rikkomatta. Tässä luvussa selvitetään, milloin profilointi, jossa käytetään rotuun, etniseen alkuperään ja uskontoon liittyviä tietoja, on lainvastaista. Tällöin profiloinnista käytetään nimitystä syrjivä etninen profilointi.

* Syrjivä etninen profilointi määritellään seuraavasti:

- yksilön kohtelemisen muita samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä epäedullisemmin (toisin sanoen syrjiminen), esimerkiksi käyttämällä sellaisia poliisivaltuuksia kuin pysäytyksiä ja etsintöjä
- päätös poliisivaltuuksien käyttämisestä perustuu yksinomaan tai pääasiallisesti kyseisen henkilön rotuun, etniseen alkuperään tai uskontoon.

Seuraavissa kappaleissa selvitetään vaiheittain, mistä syrjintä koostuu. Tämän jälkeen tarkastellaan profilointia syrjinnän kannalta.

2.1. Mitä syrjinnällä tarkoitetaan?

Profilointiin liittyvä syrjintä on yleensä välitöntä syrjintää, joka on helppo tunnistaa. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakin henkilöä **kohdellaan eri tavoin** kuin muita **lainsäädäntöön perustumattomista syistä**. Yhden keskeisimmän asiaa käsittelevän säädöksen, rotujen yhdenvertaisuutta koskevan direktiivin ⁽⁸⁾ sanoin, syrjintänä ”pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin

⁽⁸⁾ Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY 2 artikla, EYVL L 180/22.

kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa”. Tyypillinen esimerkki tästä olisi etniseen vähemmistöön kuuluvan henkilön pysäyttäminen tietystä rikoksesta epäiltynä *yksinomaan tai pääasiallisesti* sen vuoksi, että hän kuuluu kyseiseen etniseen vähemmistöön.

Syrjintä voi olla myös välillistä. Tätä käsitellään enemmän kohdassa 2.5.

2.1.1. Erilainen kohtelu

Erilainen kohtelu sinänsä ei välttämättä ole tuomittavaa. Yksilöinä meillä jokaisella on omat mieltymyksemme, ja teemme valintamme näiden syviin uskomuksiin tai hetken mielihohteisiin perustuvien mieltymystemme perusteella. Eroamme muista ihmisistä jokapäiväisissä valinnoissamme, päättäessämme miten suhtaudumme toisiin ihmisiin ja kenen kanssa olemme tekemisissä tai yksinkertaisempia valintoja tehdessämme, kuten valitessamme ruokaa, vaatteita tai sitä, missä teemme ostoksemme ja mitä ostamme. Valintamme voivat perustua jopa yhteiskunnallisesti haitallisiksi katsottuihin ennakkoluuloihin, kuten seksismiin tai rasismiin.

Lainsäädännössä ei yleensä puututa henkilökohtaisiin valintoihin. Esimerkiksi naisen päätöstä olla ottamatta ajotunteja mieheltä, koska hän pitää miehiä aggressiivisina ja epämiellyttävinä, voidaan pitää seksistisenä, mutta ei lakia rikkovana, mikäli naisen päätöksellä on vaikutusta vain hänen yksityiselämäänsä. Mikäli naispuolinen autokoulunopettaja sen sijaan kieltäytyisi antamasta ajotunteja miehille samasta syystä, hänen käytöksensä olisi julkisesti syrjivää.

2.1.2. Laittomat perusteet

Erilaisella kohtelulla tarkoitetaan yksilön kohtelemista eri tavoin (epäedullisemmin) kuin muita samanlaisessa tai samankaltaisessa tilanteessa olevia henkilöitä. Tämä ei ole sallitua silloin, kun se tapahtuu julkisesti ja lainsäädäntöön perustumattomista syistä. Nämä syyt on lueteltu useissa syrjinnän kieltävissä direktiiveissä, ja niihin kuuluvat muun muassa rotu tai etninen alkuperä, ikä, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli ja uskonnollinen vakaumus. Tässä oppaassa keskitytään etnisessä profiloinnissakin käytettyihin perusteisiin eli rotuun, etniseen alkuperään ja uskonnolliseen vakaumukseen liittyviin syihin.

Näin ollen, jos poliisi kohtelee yksilöä eri lailla kuin muita samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä *yksinomaan* tai *pääasiallisesti* kyseisen henkilön etnisen alkuperän tai uskonnollisen vakaumuksen vuoksi, poliisi syyllistyy lainvastaiseen syrjintään. On kuitenkin erittäin vaikea todistaa, niin laissa kuin käytännössäkin, että tietty päätös on tehty *yksinomaan* henkilön etnisen taustan ja uskonnollisen vakaumuksen vuoksi muita asiaan mahdollisesti vaikuttaneita seikkoja huomioon ottamatta. Asiaa ja sen moniulotteisuutta käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

2.2. Kuinka syrjintä voi liittyä etniseen profilointiin?

Kansainväliseen lainsäädäntöön kuuluvan vakiintuneen periaatteen mukaisesti **rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen perustuva välitön syrjintä ei missään olosuhteissa voi olla perusteltua tai oikeutettua**. Välitöntä syrjintää koskeva kielto on niin ehdoton, että kansainvälisen lainsäädännön mukaan välitön syrjivä kohtelu ei ole oikeutettua edes yleisen hätätilan aikana ⁽⁹⁾. Hätätilanteisiin luetaan myös vakavat turvallisuusuhat.

Tämän oppaan julkaisuhetkellä vaikuttaa siltä, etteivät Euroopan unionin tuomioistuimet vielä toistaiseksi ole antaneet päätöksiä, joissa käsiteltäisiin **erityisesti** lainvalvonnan puitteissa tehtyä etnistä profilointia. Kansalliset ja kansainväliset tuomioistuimet ovat kuitenkin viime vuosina käsitelleet useita tapauksia, jotka ovat koskeneet yksittäisiin henkilöihin kohdistuneita poliisin tai maahanmuuttoviranomaisten tarkastuksia. Näiden oikeustapausten perusteella on laadittu erityisiä profilointikäytäntöjä koskevia sääntöjä, jotka myös selventävät seuraavia esimerkkejä.

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea totesi vuonna 2009 asiassa *Rosalind Williams Lecraft vastaan Espanja* tekemässään päätöksessä, että tapauksessa oli käytetty rotuun perustuvaa lainvastaista profilointia – vaikka tuomiossa ei eksplisiittisesti termiä mainitakaan. Päätös on erityisen merkityksellinen, koska ihmisoikeuskomitea on ensimmäinen YK:n tasoinen elin, joka on tuominut poliisin rodun ja etnisen alkuperän perusteella tekemät henkilötarkastukset. Kyseisessä tapauksessa poliisi pysäytti kantelijan

⁽⁹⁾ Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-yleissopimuksen) 4 artiklan 1 kohta. Katso YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN IHMISOIKEUSTOIMIKUNTA (2001), 8 kohta, SCHEININ (2007), 41 kohta.

junalaiturilla Espanjassa ja pyysi häntä esittämään henkilöpaperinsa. Kantelija kysyi poliisilta, miksi ainoastaan hänet pysäytettiin junalaiturilla, ja hänelle vastattiin: "Koska olet musta." Ihmisoikeuskomitea totesi, että vaikka henkilötarkastusten suorittaminen on yleensä hyväksyttävää yleisen turvallisuuden, rikosten ehkäisemisen ja laittoman maahanmuuton valvonnan kannalta, "näitä tarkastuksia suorittavat viranomaiset eivät saa pitää kohteeksi valittujen henkilöiden fyysisiä tai etnisiä ominaisuuksia osoituksena heidän mahdollisesta laittomasta maassaoleskelustaan. Henkilötarkastuksia ei myöskään pitäisi kohdistaa siten, että vain tietyn fyysisen ominaisuuden tai etnisen alkuperän omaavat henkilöt tarkastetaan. Sen lisäksi, että tämä vaikuttaisi vahingollisesti tarkastuksen kohteeksi valittujen henkilöiden ihmisarvoon, tarkastukset myös levittäisivät muukalaisvihaa muun väestön keskuudessa ja olisivat ristiriidassa tehokkaiden, rotuun perustuvaa syrjintää torjuvien toimintamallien kanssa."⁽¹⁰⁾

Kuvitellaan seuraavaksi terrorismin torjuntaan liittyvä operaatio, jossa käytetään profilointia:

Poliisille on eräässä eurooppalaisessa pääkaupungissa annettu valtuudet pysäyttää ja tarkastaa kaikki henkilöt, joiden he olettavat sekaantuneen terrorismiin. Mahdollisiin terroristi-iskuihin osallistuvista henkilöistä ei ole tarkkoja tietoja saatavilla, uhkauksen oletetaan olevan peräisin Al-Qaidaan liittyvältä ryhmältä. Poliisit pysäyttävät nuoria "muslimin" tai "aasialaisen"⁽¹¹⁾ näköisiä miehiä muihin etnisiin ryhmiin kuuluvia henkilöitä useammin, koska nämä henkilöt vastaavat profiilia, jonka päällystö on heille jakanut.

Kansainvälisessä lainsäädännössä vahvistettujen sääntöjen ja useiden oikeustapausten perusteella voidaan edellisen esimerkin osalta todeta seuraavaa: kun poliisi päättää pysäyttää henkilön ja hänen päätöksensä perustuu *yksinomaan* tai *pääasiallisesti* kyseisen henkilön rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen, kyseessä on välitön syrjintä, joka on lainvastaista. "Pääasiallisella syyllä" tarkoitetaan sitä, että poliisi ei olisi pysäyttänyt kyseistä henkilöä, jollei hän edustaisi kyseistä rotua ja etnistä alkuperää tai hänellä olisi kyseistä uskonnollista vakaumusta. Vaikka rotu, etninen alkuperä tai uskonnollinen vakaumus voivat olla tekijöitä, jotka poliisi

⁽¹⁰⁾ Asia *Rosalind Williams Lecraft v. Espanja*, YK:n ihmisoikeuskomitean päätös, komm. nro 1493/2006, 30.6.2009, 7.2 kohta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen osalta katso asia *Timishev v. Venäjä*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 55762/00, 13.12.2005, selvitetään jäljempänä

⁽¹¹⁾ Tässä aasialaisilla tarkoitetaan intialaista, pakistanilaista tai bangladeshilaista alkuperää olevia henkilöitä.

ottaa huomioon, ne **eivät saa olla ainoita tai pääasiallisia syitä** henkilön pysäyttämiseen (katso erityisesti 2. luku).

*** Kun henkilö pysäytetään tai tarkastetaan yksinomaan tai pääasiallisesti hänen rotunsa, etnisen alkuperänsä tai uskontonsa takia, kyse on syrjinnästä, joka on lainvastaista ⁽¹²⁾.**

2.3. Miksi syrjivä etninen profilointi on lainvastaista?

Etninen profilointi on lainvastaista, koska se vahingoittaa yhteiskunnan eri ryhmien välisiä suhteita ja loukkaa ihmisarvoa. Se on yhteiskunnallisesti haitallista, koska se synnyttää jännitteitä ja epäluottamusta eri yhteisöjen välille, ja ihmisarvolle vahingollista, koska profiloinnissa ei oteta huomioon sitä, että kukin henkilö on ainutlaatuinen yksilö. Laki edellyttää, että kaikkia henkilöitä kohdellaan yksilöinä. Vaikka edellä mainittuun uhkaan yhdistetyt ääri-islamilaiset terroristit ovatkin usein muslimin tai aasialaisen näköisiä, ei kuitenkaan saa olettaa, että kaikki muslimin tai aasialaisen näköiset henkilöt olisivat terroristeja ⁽¹³⁾. Kuten Lord Hope (Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuoneen (UKHL) tuomari (Law Lord)) toteaa asiassa *Gillan* antamassaan päätöksessä:

⁽¹²⁾ Tätä periaatetta ei ole lainattu suoraan mistään oikeustapauksesta. Se on johdettu merkittävimpien asiaa koskevien päätösten päätelmistä. Katso esimerkiksi asia *Timishev v. Venäjä*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, 58 kohta: "tuomioistuin katsoo, ettei sellaista erilaista kohtelua, joka perustuu yksinomaan tai ratkaisevassa määrin henkilön etniseen alkuperään, voida perustella objektiivisesti nykyaikaisessa demokraattisessa yhteiskunnassa, joka perustuu moniarvoisuuden ja erilaisten kulttuurien kunnioituksen periaatteisiin". Katso analogisesti asia *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 9214/80, 28.5.1985, 78 kohta. Katso myös kysymykseen liittyvä asia *Rosalind Williams Lecraft v. Espanja*, YK:n ihmisoikeuskomitean päätös, komm. nro 1493/2006, 30.6.2009, 7.2 kohta; Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä Yhdistyneiden Kansakuntien komitea (CERD) (2002), loppupäätelmät, 9 kohta, CERD (2005), 20 kohta. Katso myös: Lord Hope, Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuone (UK House of Lords, UKHL) (*Gillan et al. hakemuksesta*)R. v. *Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, 44 kohta; Baroness Hale, Yhdistyneen kuningaskunnan ylähuone (UK House of Lords, UKHL) R v. *Prahan lentokentän maahanmuuttovirasto et al.*, ex parte *European Roma Rights Centre et al.*[2004] UKHL 55, 73 kohta.

⁽¹³⁾ Lord Hope selvittää tätä kohtaa asiassa *Gillan* ja viittaa Baroness Halen lausuntoon maahanmuuttoviranomaisten toimintatavasta kohdella liikkuvia romaneja epäluuloisemmin kuin muita matkustajia (aikovatko he hakea turvapaikkaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Baroness Hale toteaa, että viranomaiset "toimivat kenties kyseiseen rotuun liittyviä oletuksia uskoen. Nämä oletukset ovat usein oikeita ja jos ne osoittautuvat oikeiksi, ne puoltavat kyseisessä tapauksessa todettua epäedullisempaa kohtelua". Mutta "vaikka oletus voi olla paikkansapitävä kyseisen ryhmän osalta, se voi olla myös väärä huomattavan monen ryhmään kuuluvan yksilön osalta". House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta) R v. *Prahan lentokentän maahanmuuttovirasto et al.*, ex parte *Euroopan romanien oikeuksien keskus (ERRC) et al.* [2004] UKHL 55, 82 kohta. Baroness Hale lainaa J. Hartmannia asiassa *Equal Opportunities Commission v. Director of Education* [2001] HKLRD 690, kohta 86.

”Viranomaistenkin on noudatettava rotuun perustuvan syrjinnän kieltäviä säädöksiä juuri sen takia, että johonkin rotuun kuuluvien yksilöiden käyttäytymisestä johdetut oletukset eivät välttämättä päde koko ryhmään.”⁽¹⁴⁾

Samasta syystä syrjivä etninen profilointi voi johtaa huonoihin tuloksiin. Lainvastaiseen profilointiin perustuvat toimet voivat johtaa rotujen välisten jännitteiden kasvamiseen ja kasvattaa vähemmistön tuntemaa epäluottamusta poliisia ja valtaväestöä kohtaan. Perusoikeuksia käsittelevä Euroopan unionin riippumaton asiantuntijaverkosto on todennut edellä mainitun osalta seuraavaa:

”Samanlaisessa tilanteessa olevien henkilöiden erilaisella kohtelulla, joka johtuu heidän oletetusta rodusta tai etnisestä alkuperästään, voi olla sellaisia kauaskantoisia vastakkainasetteluja ja epäluottamusta kasvattavia ja stereotyyppisiä ruokkivia seurauksia, ja se voi johtaa tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden ylikriminalisointiin ja näin vahvistaa rikollisuuden ja etnisen alkuperän välille luotuja stereotyyppisiä miellelyhtymiä, että rotuun tai etniseen alkuperään perustuva erilainen kohtelu olisi periaatteellisista syistä katsottava lainvastaiseksi kaikissa olosuhteissa”⁽¹⁵⁾. Lainvalvontaviranomaisten ja kansalaisten tulehtuneet välit hankaloittaisivat myös tiedustelutietojen keräämistä ja muun yhteistyön tekemistä vähemmistöyhteisöjen kanssa. Tätä käsitellään enemmän kohdassa 3.3.

2.4. Lainsäädännön noudattaminen profiloinnissa

Kuten 1. luvussa mainittiin, profilointi ei sinänsä ole lainvastaista ja sitä voidaan käyttää yhtenä hyväksyttynä lainvalvonnan keinona. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan tämän merkitystä lainvalvontaviranomaisten kannalta ja tarkennetaan etniseen profilointiin liittyviä hyväksytyjä ja lainvastaisia lainvalvontakeinoja ja periaatteita.

Jotta pysäytystä ja tarkastusta koskevien poliisivaltuuksien käyttö tapahtuisi lainsäädännön puitteissa, niihin liittyvässä profiloinnissa on käytettävä muitakin perusteita kuin rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen

⁽¹⁴⁾ Lord Hopen tuomio asiassa (*Gillan et al.hakemuksesta*) *R. v. Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, 44 kohta. Katso asia *Gillan and Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 4158/05, 12.1.2010.

⁽¹⁵⁾ Perusoikeuksia käsittelevä Euroopan unionin riippumaton asiantuntijaverkosto (2006), 54 kohta.

vakaumukseen liittyviä perusteita⁽¹⁶⁾. Tämä ei tarkoita sitä, että rotu tai etninen alkuperä olisi jätettävä kokonaan huomioimatta. Kaikkia kansalaisia olisi kuitenkin kohdeltava samalla tavalla, jollei erilaiselle kohtelulle ole erityistä syytä. Eurooppalaisessa poliisien eettisessä säännöstössä sanotaan:

”Poliisiin tulee suorittaa tehtävänsä oikeudenmukaisesti, erityisesti noudattaen puolueettomuuden ja syrjimättömyyden periaatteita”⁽¹⁷⁾.

Etninen alkuperä, rotu tai uskonnollinen vakaumus voivat muodostaa syitä, jotka saavat poliisin epäilemään tiettyä henkilöä, mutta poliisin toimien on perustuttava myös muihin seikkoihin. Se, mitä näiden muiden seikkojen on oltava, riippuu kansallisen lainsäädännön vaatimuksista. Yleensä poliisin toimien on perustuttava vähintään ”todennäköisiin syihin” ”epäillä” (esim. epäilyttävä tai epätavallinen käytös tietyssä tilanteessa)⁽¹⁸⁾. Tietyissä tapauksissa kynnystä valtuuksien käyttöön voidaan alentaa, jolloin valtuuksien käytön perusteeksi voi riittää ammatillinen intuitio⁽¹⁹⁾.

Tiettyyn etniseen, rotu- tai uskonnolliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden pysäyttäminen tai tarkastaminen ei tietenkään välttämättä aina ole lainvastaista. Joskus poliisi voi pitää myös etniseen alkuperään, rotuun tai uskonnolliseen vakaumukseen liittyviä seikkoja hyväksyttävänä perusteina toimilleen. Kuvitellaan esimerkiksi, että tiedustelutiedot viittaavat siihen, että kiinalaista alkuperää oleva rikollisjärjestö aikoo tehdä ryöstön tietyssä kaupunginosassa. Tässä tapauksessa poliisi voisi hyväksyttävästi pitää rodulle ominaista ulkonäköä asiaankuuluvana seikkana henkilön epäilyksi määrittelemisessä⁽²⁰⁾. Lainsäädäntö edellyttää, että poliisin on perusteltava

⁽¹⁶⁾ Tätä periaatetta sovelletaan myös silloin, kun poliisille annetut valtuudet ovat hyvin laajoja. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa poliisi voi vuonna 2000 terrorismista annetun lain (Terrorism Act 2000) 44-47 jaksujen nojalla saada luvan kenen tahansa henkilön pysäyttämiseen ja sen tarkastamiseksi, onko kyseisellä henkilöllä tiettyjä esineitä hallussaan, vaikka poliisilla ei olisi perusteltua aihetta epäillä rikosta. House of Lords on kuitenkin todennut, että näitä valtuuksia on käytettävä syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisesti. (Gillan et al.hakemuksesta)R v. Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12, 44 kohta. Katso asia Gillan and Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio. nro 4158/05, 12.1.2010.

⁽¹⁷⁾ Euroopan neuvoston ministerikomitea (2001), 40 kohta.

⁽¹⁸⁾ Euroopan neuvoston ministerikomitea (2001), 40 kohta.

⁽¹⁹⁾ Lord Brown, House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta)(Gillan et al.hakemuksesta) R v. Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12, 78-79 kohdat.

⁽²⁰⁾ Baroness Hale, House of Lords, (Yhdistynyt kuningaskunta) R v. Prahan lentokentän maahanmuuttovirasto et al., ex parte Euroopan romanien oikeuksien keskus (ERRC) et al. [2004] UKHL 55, 92 kohta. Samoin, Lord Scott, House of Lords, (Yhdistynyt kuningaskunta) (Gillan et al. hakemuksesta) R v. Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12, 80, 81, 45 kohdat.

henkilön erilaista kohtelua jollakin muullakin tekijällä kuin rodulla. Syyn on liityttävä kyseiseen henkilöön ⁽²¹⁾. Erilainen kohtelu voi perustua henkilön epäilyttävään käytökseen, siihen, että hänellä on jokin epätavallinen esine mukanaan, tai siihen, että hän erottuu jostain muusta syystä muista henkilöistä ⁽²²⁾. Kyseinen henkilö voi esimerkiksi vastata epäilystä annettua kuvausta. Tärkeintä on, ettei henkilön etninen alkuperä tai rotu ole ainoa tai pääasiallinen syy poliisin tekemään pysäytykseen tai tarkastukseen tai muihin poliisitoimiin.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivät poliisiviranomaiset saisi pysäyttää tiettyyn rotuun kuuluvia tai tietyn uskonnollisen vakaumuksen omaavia henkilöitä tietyissä olosuhteissa, kunhan heidän toimensa perustuvat muihinkin tekijöihin kuin kyseisen henkilön rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen. Tarkastellaanpa vaikka tilannetta, jossa muista kuin valkoihoisista laittomista maahanmuuttajista koostuva ryhmä on päättänyt olla poistumatta julkisesta rakennuksesta osoittaakseen mieltään sitä vastaan, ettei heille ole myönnetty oleskelulupaa. Kyseiset henkilöt siis avoimesti osoittavat mieltään sitä vastaan, ettei heidän oleskeluaan ole laillistettu oleskeluluvalla. Poliisi evakoi rakennuksen ja pysäyttää ainoastaan henkilöt, jotka osallistuivat mielenosoitukseen. Kaikki kyseiset henkilöt ovat muita kuin valkoihoisia. Vaikka poliisit siis pysäyttivätkin ainoastaan muita kuin valkoihoisia henkilöitä, he eivät syrjineet ketään rodun tai etnisen alkuperän perusteella. Heillä oli tässä tapauksessa muita syitä epäillä, että kyseiset henkilöt olivat syyllistyneet rikkomukseen (laittomaan maassaoloon). Poliisin oletus perustui henkilöiden itsensä ilmoittamaan seikkaan. Heitä kohdeltiin eri tavoin kuin muita henkilöitä sen takia, että he olivat objektiivisesti erilaisessa tilanteessa, koska he olivat itse ilmoittaneet olevansa laittomia maahanmuuttajia ⁽²³⁾.

Kuvitellaan hieman erilainen tilanne, jossa kukaan mielenosoittajista ei ole avoimesti myöntänyt syyllistyneensä rikkomukseen. Jos poliisi rakennusta evakuoidessaan pysäyttäisi kaikki muut kuin valkoihoiset henkilöt vain sen takia, etteivät he ole valkoisia, poliisiviranomaiset syyllistyisivät syrjintään.

⁽²¹⁾ On hyväksyttävää, että henkilöstä laaditussa profiilissa huomioidaan (toisinaan huomattavassa määrin) hänen etninen alkuperänsä. Henkilöstä laadittu profiili ei kuitenkaan saa perustua yksinomaan hänen etniseen alkuperäänsä (koska se on selkeästi kiellettyä). Poliisin on luonnollisesti otettava huomioon muutkin tekijät silloin, kun hän päättää, käytetäänkö hän valtuuksiaan henkilön pysäyttämiseksi ja tarkastamiseksi vai ei. Lord Brown, House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta)(*Gillan et al.hakemuksesta*) R v. *Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, 91 kohta.

⁽²²⁾ Lord Scott, House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta)(*Gillan et al.hakemuksesta*) R v. *Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, 67 kohta.

⁽²³⁾ Tästä oli kyse esimerkiksi asiassa *Cissé v.Ranska* (käsiteltäväksi ottaminen), Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 51346/99, 16.1. 2001.

Poliisin olisi pystyttävä perustelemaan pysäyttämistä myös jollakin muulla syyllä, kuten esimerkiksi henkilöiden käyttäytymisellä ⁽²⁴⁾.

Tarkastellaan toista esimerkkiä. Itävallan pääkaupungissa Wienissä tapahtui useita väkivaltaisia ryöstöjä, joiden tekijöiksi epäiltiin kahta tummaihoista miestä. Poliisit määrättiin pysäyttämään kaikki ryhmissä liikkuvat tummat miehet henkilötarkastusta varten. Julkisen kohun jälkeen määräystä tarkennettiin muotoon ”tummaihoiset afrikkalaista alkuperää olevat, noin 25-vuotiaat, 170 senttiä pitkät, hoikat miehet, pukeutuneet vaaleisiin untuvatakkeihin” ⁽²⁵⁾. Poliisit pysäyttivät ja tarkastivat yhden päivän aikana 136 tummaihoista miestä, mutta kenenkään heistä ei todettu liittyvän ryöstöihin ⁽²⁶⁾.

Ensimmäisen kuvauksen perusteella pysäytettyjen henkilöiden voidaan katsoa tulleen syrjityksi kun taas toisen profiilin perusteella pysäytettyjen todennäköisesti ei. Epäiltyjen etninen alkuperä on selvästi merkittävä tekijä heidän tunnistamisessaan. Sitä ei kuitenkaan saa käyttää ainoana perusteena poliisitoimien kohdistamiseksi tiettyyn henkilöön. Kun tarkastellaan edellä mainittuja tapauksia, havaitaan, että poliisitoimien perusteena käytettävän ”epäilyksen” olisi perustuttava henkilön käytökseen tai muuhun vastaavaan seikkaan, joka erottaa hänet muista, eikä henkilön ominaispiirteeseen, kuten rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen.

*** Profilointia pidetään syrjivänä (ja näin ollen lainvastaisena) silloin, kun poliisi käyttää valtuuksiaan henkilöön yksinomaan tai pääasiallisesti hänen rotunsa, etnisen alkuperänsä tai uskonnollisen vakaumuksensa takia.**

⁽²⁴⁾ Tässä on kyse samankaltaisesta tilanteesta kuin asiassa *Rosalind Williams Lecraft v. Espanja*, YK:n ihmisoikeuskomitean päätös, komm. nro 1493/2006, 30.7.2009. Kyseisessä tapauksessa poliisi pysäytti naisen pelkästään sen takia, että hän oli musta ja häntä epäiltiin automaattisesti laittomaksi maahanmuuttajaksi, vaikka poliisilla ei ollut muuta perustetta epäilylleen.

⁽²⁵⁾ Perusoikeuksia käsittelevä Euroopan unionin riippumaton asiantuntijaverkosto (2006), s. 48.

⁽²⁶⁾ Amnesty International (2009), s. 35.

Jotteri poliisivaltuuksien käyttämistä koskevaa päätöstä pidettäisi syrjivänä, päätöksen olisi perustuttava muihinkin kuin henkilön rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen liittyviin tekijöihin myös silloin, kun rotu, etninen alkuperä tai uskonnollinen vakaumus ovat kyseisen operaation tai toiminnan kannalta merkityksellisiä.

Kun vaaditaan muita, yksilön muista henkilöistä erottavia perusteita valtuuksien käyttöä koskevan päätöksen tekemiseen, varmistetaan se, etteivät poliisiviranomaiset sovelia sellaisia menettelyjä tai toimintamalleja, joissa tietty rotu, etninen alkuperä tai uskonnollinen vakaumus yhdistetään automaattisesti rikolliseen toimintaan.

Kun ”todennäköiset syyt” epäillä perustuvat sellaisiin epäilyyn käyttäytymiseen liittyviin tekijöihin, jotka erottavat hänet muista henkilöistä, syrjivän etnisen profiloinnin käytön todennäköisyys on pienempi.

2.5. Välillinen syrjintä etnisen profiloinnin yhteydessä

Jos poliisi on saanut ohjeet tai jos hän päättää itse omien tietoisten tai tiedostamattomien ennakkoluulojensa takia pysäyttää henkilön tämän rodun, etnisen alkuperän tai uskonnollisen vakaumuksen perusteella, kyseessä on välitön syrjintä. Tällainen peruste kohdella ihmisiä eri tavalla

(vaikka se olisi vain henkilökohtainen ennakkoluulo) on selvästi lainvastainen. Syrjintä voi olla myös välillistä. Välillistä syrjintää on esimerkiksi ⁽²⁷⁾:

- a. sellaisen näennäisesti puolueettoman säännöksen soveltaminen (esim. kaupungissa X määrätään joka kymmenes auto pysäytettäväksi klo 21–01),
- b. joka kuitenkin käytännössä saattaa tiettyyn rotuun, etniseen tai uskonnolliseen ryhmään kuuluvat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin ryhmiin nähden (esim. 60 prosenttia kyseiseen aikaan kaupungin X läpi ajavista autoilijoista on afrokaribialaista alkuperää, vaikka kaupungin ja sen lähialueiden afrokaribialaisen väestön osuus muutoin on 30 prosenttia kokonaisväestöstä).

Välillistä syrjintää voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä, mikäli siihen on peruste. Välillinen syrjintä voi olla perustelua silloin, kun

- a. erilaisella kohtelulla pyritään hyväksyttävään päämäärään (esim. tarkastetaan ajoneuvoja varastettujen ajoneuvojen löytämiseksi),
- b. toteutetut toimet ovat oikeassa suhteessa asetettuun tavoitteeseen nähden (esim. kaupungissa X on havaittu runsaasti ajoneuvoihin kohdistuvia varkauksia).

⁽²⁷⁾ Välillinen syrjintä on määritelty Euroopan unionin lainsäädännössä sekä Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Euroopan unionin tuomioistuimen näkökantaa voidaan tarkastella merkittävän, välillisen syrjinnän käsitettä muovaavan tapauksen 170/84 *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, kok. 1986, s. 1607, avulla. Tuomioistuin selvitti sitä, onko yhtiön harjoittama henkilöstöpolitiikka, jonka mukaan osa-aikaiset työntekijät suljetaan yrityseläkejärjestelmän ulkopuolelle, välillistä syrjintää, kun ulkopuolelle sulkeminen koskettaa huomattavasti useampia naisia kuin miehiä. Euroopan unionin tuomioistuimen kehittämän testin perusteella välillisesti syrjivät keinot voivat olla perusteltuja, jos ne vastaavat työnantajan ”todellista tarvetta”, ”soveltuvat ”kyseisen tavoitteen saavuttamiseen ja ovat sen saavuttamiseksi ”välttämättömiä” ja oikeasuhtaisia”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kantaa välilliseen syrjintään havainnollistetaan asiassa *D.H. v. Tšekín tasavalta*, tuomio nro 57325/00, 13.11.2007. Tämä jälkimmäinen tapaus koskee romanilasten välillistä syrjintää. Suhteettoman suuri osuus romanilapsista oli sijoitettu oppimisvaikeuksista kärsivien lasten erityiskouluihin. Tuomioistuin katsoi, että Tšekin tasavalta oli rikkonut ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaa. Käsitettä määritellään juridisesti myös rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetussa direktiivissä 2000/43/EY, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetussa direktiivissä 2000/78/EY ja miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annetun direktiivin 2006/54/EY uudelleen laaditussa toisinnossa. Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun direktiivin 2 artiklassa säädetään: ”välillisenä syrjintänä pidetään sitä, jos näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa tiettyä rotua tai etnistä alkuperää olevat henkilöt erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, jollei kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä ole puolueettomasti perusteltavissa olevaa oikeutettua tavoitetta, ja jolleivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole asianmukaisia ja tarpeellisia”.

Vaikka tuomioistuimet ovat todenneet välillisen syrjinnän olevan mahdollista tietyissä oloissa, yksittäisen henkilön on vaikea osoittaa, että kyseessä on välillinen syrjintä tai että syrjinnän perusteet eivät ole hyväksyttäviä tai oikeasuhtaisia. Se, että jotakin tiettyä ryhmää kohdellaan muita epäedullisemmin tai etteivät tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ole oikeasuhtaisia, on todistettava tilastotietojen avulla ⁽²⁸⁾. Edellä olevassa esimerkkitapauksessa olisi otettava huomioon muun muassa seuraavat seikat syrjivien käytäntöjen erottamiseksi "tosiasioista": a) kaupungin ja sitä ympäröivien alueiden asukasluku (koska ihmiset ajavat kaupunkiin iltaisin esimerkiksi viettämään aikaansa) kunkin etnisen ryhmän osalta, b) autoa ajavien henkilöiden määrä kussakin etnisessä ryhmässä, c) tiettyyn aikaan tietyssä kaupunginosassa autoa ajavien henkilöiden määrä kunkin etnisen ryhmän osalta, d) pidätykseen/syytetoimiin johtaneiden pysäytysten lukumäärä ("osumien" määrä) tiettyyn aikaan tietyssä paikassa pysäytettyihin henkilöihin suhteutettuna kunkin etnisen ryhmän ja muiden pysäytykselle altistuneiden henkilöiden osalta.

Yksityiskohtaisten tietojen avulla voidaan osoittaa, että kaupungissa X toteutetulla intensiivisellä poliisivalvonnalla on suhteettoman kielteisiä vaikutuksia tiettyihin ryhmiin eikä se ole tehokasta (toisin sanoen ei juuri johda rikosten selvittämiseen). Näin ollen jokin muu poliisin toimintastrategia (jolloin toimia ei kohdisteta pääosin yhteen ainoaan roturyhmään) voisi osoittautua oikeasuhtaisemmaksi ja asianmukaisemmaksi rikosten torjuntakeinoksi. Valitettavasti näitä tietoja ei ole saatavissa useimmissa maissa: kerättäviin tilastotietoihin sisältyy harvoin rotua, etnistä alkuperää tai uskonnollista vakaumusta koskevia tietoja. Tämä johtuu siitä, että kansalliset viranomaiset usein tulkitsevat väärin tietosuoja säännöksiä ja kieltävät arkaluonteisten tietojen kokoamisen yhdistelmä tietojia varten, vaikka kyseiset tiedot voisivat auttaa poliisitoiminnan kannalta tehottomien syrjivien käytäntöjen tunnistamisessa ⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ Katso esimerkiksi asia *D.H. v. Tšekin tasavalta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 57325/00, 13.11.2007, 192-193 kohdat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut myös toisen merkittävän päätöksen, jossa korostetaan tilastotietojen merkitystä syrjivien käytäntöjen havaitsemisessa, asia *Opuz v. Turkki*, tuomio nro 33401/02, 9.6.2009, 192-202 kohdat. Katso myös asia *Oršuš ja Others v. Kroatia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro 15766/03, 17.7.2008. Myös Euroopan unionin tuomioistuin teki päätöksensä suurelta osin tilastotietojen perusteella kahden samanlaisessa tilanteessa olevan ryhmän erilaisen kohtelun (lähinnä sukupuoleen perustuva syrjintä työstä maksettavan korvauksen alalla) määrittelemiseksi asiassa C-167/97, *Seymour-Smith ja Perez*, tuomio 9.2.1999, kok. 1999, s. I-623, asiassa C-256/01, *Allonby v. Accrington & Rossendale College ym.*, tuomio 13.1.2004, kok. 2004, s. I-873 ja asiassa C-300/06 *Voß v. Land Berlin*, tuomio 6.12.2007, kok. 2007, s. I-10573.

⁽²⁹⁾ Katso Euroopan tietosuoja valtuutetun lausunto 2009/C 276/02, Euroopan parlamentin päätöslauselma 2010/C 16 E/08, s. 44-49, Komission tiedonanto neuvoston direktiivin 2000/43/EY soveltamista (KOM(2006) 643).

* Etnistä alkuperää koskevat tilastot

Jotta etnisen profiiloinnin yhteydessä havaittua välillistä syrjintää koskeva väite voidaan todistaa, poliisivaltuuksien käyttöön liittyvien tilastotietojen olisi oltava yleisesti saatavilla ja ne olisi eriteltävä rodun, etnisen alkuperän tai uskonnollisen vakaumuksen perusteella. Valitettavasti näitä etnistä alkuperää koskevia tietoja ei ole saatavissa useimmissa valtioissa. Suurin este tällaisten tietojen keräämiselle on kansallisten viranomaisten laajalti vallitseva tulkinta, jonka mukaan kerääminen olisi yksityisyydensuojaa ja erityisesti tietosuojaa koskevien säännösten vastaista. Arkaluonteisten tietojen väärinkäytön mahdollisuudesta huolimatta lainsäädäntö sallii kyseisten tietojen keräämisen viranomaisten taholta tapahtuvan syrjinnän ehkäisemiseksi, kunhan oikeus yksityisyyteen on suojattu riittäväillä suojakeinoilla ⁽³⁰⁾.

Euroopan perusoikeusviraston toteuttaman EU-MIDIS-tutkimuksen tulokset (katso kohta 3.1) osoittavat lisäksi, että 65 prosenttia eri jäsenvaltioissa haastatelluista 23 500:sta etniseen vähemmistöön tai maahanmuuttajiin kuuluvasta henkilöstä on halukas antamaan etnistä alkuperäänsä koskevia tietoja tutkimuksen yhteydessä nimettömänä, mikäli näitä tietoja käytetään syrjivien käytäntöjen torjumiseen ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Katso erityisesti SIMON (2007).

⁽³¹⁾ EU-MIDIS-tutkimuksen kysymys A5a oli muotoiltu seuraavasti: Olisitko puolesta vai vastaan, jos sinua pyydettäisiin tutkimuksen yhteydessä antamaan etnisestä alkuperäsi koskevia tietoja nimettömänä, jos näitä tietoja käytettäisiin syrjinnän torjumiseen [MAAssA]?

3. Syrjivän etnisen profloinnin poliisille ja eri yhteisöille aiheuttamat ongelmat

Laajojen käsitteiden, kuten rodun, etnisen alkuperän tai uskonnollisen vakaumuksen, perusteella tehty proflointi voi olla monella tapaa haitallista. Poliisien näkökulmasta katsottuna suurimmat ongelmat liittyvät poliisin ja vähemmistöyhteisöjen välien kiristymiseen ⁽³²⁾. Tämä puolestaan voi haitata sellaista poliisityötä, joka perustuu kansalaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön, ja herättää epäluottamusta asianomaisissa yhteisöissä. On myös epäilyksiä siitä, onko laajoihin käsitteisiin perustuva proflointi todellisuudessa tehokas keino rikosten havaitsemiseksi, toisin sanoen parantaako profloinnin käyttö todellisuudessa pysäytysten ja tarkastusten tuloksia (”osumien määrää”). Tässä luvussa esitellään ensin Euroopan perusoikeusviraston EU-MIDIS-tutkimus, jonka tulosten avulla voidaan tarkastella eräitä edellä mainittuja näkökohtia. Tämän jälkeen kutakin kysymystä käsitellään erikseen.

Aluksi on muistettava, että mikäli profloinnin todetaan olevan syrjivää ja lainvastaista, siitä vastuussa oleviin poliisiviranomaisiin voidaan kohdistaa oikeustoimia. Poliisit voidaan saattaa vastuuseen poliisia koskevien valitusten käsittelystä vastaavan viranomaisen sisäisten valvontatoimien avulla, siviili- tai rikosoikeudellisten keinojen tai erityisten syrjintää koskevia valituksia käsittelevien ja yhdenvertaista kohtelua edistävien tasa-arvoelimiä toimien avulla. Nämä toimet kuluttavat poliisin voimavaroja, vaikuttavat henkiseen mielialaan ja häiritsevät poliisityötä.

3.1. EU-MIDIS-tutkimus

Osa tässä luvussa käsitellyistä tiedoista on peräisin Euroopan perusoikeusviraston vähemmistöjä ja syrjintää käsittelevästä tutkimuksesta eli lyhyemmin EU-MIDIS-tutkimuksesta. Oppaassa esitettyjä tuloksia täydentää mukana oleva ”*Data in Focus*”-raportti, joka on laadittu

⁽³²⁾ Katso ETYJ (2006).

poliisitoimintaa käsittelevän tutkimuksen perusteella ja sisältää yksityiskohtaisempia tietoja asiasta ⁽³³⁾.

Lukuun ottamatta muutamaa tutkimusta, joissa käsitellään tiettyjen ryhmien kokemuksia poliisin profiloitikäytännöistä, profiloinnin käytön laajuutta ja luonnetta koskevia luotettavia tietoja on vaikea saada. Ilman näitä tietoja taas on vaikea osoittaa, kohteleeiko poliisi eri ryhmiä eri lailla ja – mikäli näin siis on – johtuvatko erot syrjivistä profiloitikäytännöistä.

Kaikista 27:stä EU:n jäsenvaltiosta Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa, joka kerää järjestelmällisesti poliisien tietoja henkilöiden pysäytyksistä. Näissä tiedoissa esitetään myös pysäytettyjen henkilöiden etninen alkuperä. Esimerkiksi Englannin ja Walesin poliisiviranomaiset keräsivät huhtikuun 2007 ja maaliskuun 2008 välisellä ajanjaksolla tietoja 1 205 841 pysäytetystä henkilöstä, myös pysäytettyjen henkilöiden itsensä ilmoittamasta etnisestä alkuperästä ⁽³⁴⁾. Mikä tärkeintä, nämä tiedot ovat yleisön saatavissa ja niiden avulla voidaan varmistaa poliisin toiminnan vastuullisuus sekä mahdollisten uudistusten toimeenpano, jos havaitaan, että poliisi kohtelee vähemmistöryhmiä eri lailla perusteettomasti.

Koska tämänkaltaisia tietoja ei juurikaan ole koottu EU:n jäsenvaltioissa, Euroopan perusoikeusvirasto päätti liittää EU-MIDIS-tutkimukseen kysymyksiä siitä, kuinka vastaajat olivat kokeneet poliisin pysäytykset ja olivatko he havainneet poliisin käyttävän etnistä profilointia pysäytysten yhteydessä.

Poliisin pysäytyksiä koskevat tulokset perustuvat 23 500 maahanmuuttajan ja etniseen vähemmistöön kuuluvan henkilön haastatteluihin. Haastattelut tehtiin EU-MIDIS-tutkimuksen yhteydessä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tuloksia voidaan verrata vastauksiin, joita 5 000 vähemmistöjen kanssa samoilla alueilla asuvaa valtaväestöön kuuluvaa henkilöä antoi omien poliisin pysäytyksiä koskevien kokemustensa osalta kymmenessä EU:n jäsenvaltiossa. Tässä

⁽³³⁾ Euroopan perusoikeusvirasto (FRA), *“Data in Focus” –raportti 4: Poliisin pysäytykset ja vähemmistöt*, Luxemburg, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2010 Katso myös EU-MIDIS-tutkimuksen *Tärkeimmät tulokset –raporttia* (joulukuu 2009), jossa esitetään poliisin pysäytyksiin ja profiloointia koskeviin kokemuksiin liittyviä tietoja kaikkien kussakin valtiossa haastateltujen ryhmien, esimerkiksi kaikkien Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tulevista henkilöistä muodostuvien ja kaikkien pohjoisafrikkalaisista henkilöistä muodostuvien ryhmien osalta.

⁽³⁴⁾ Pysäytysten kokonaismäärä on laskettu vuonna 1984 annetun Police and Criminal Evidence Act –lain 1 jakson ja muun lainsäädännön, kuten vuonna 1994 annetun Criminal Justice and Public Order Act –lain 60 jakson sekä vuonna 2000 terrorismista annetun (Terrorism Act) 44 jakson 1 ja 2 kohdan nojalla tehtyjen pysäytysten perusteella. Tiedot, jotka koskevat pysäytetyksi tai tarkastetuksi tulleiden henkilöiden itsensä ilmoittamaa etnistä alkuperää (vastakohtana poliisin määrittelemälle etniselle alkuperälle) otettiin huomioon koko Yhdistyneen kuningaskunnan luvuissa ensimmäistä kertaa oikeusministeriön (Ministry of Justice) raportissa, joka kattaa huhtikuun 2007 ja maaliskuun 2008 välisen ajanjakson (katso Ministry of Justice (2009)).

tutkimuksessa luodaan siis ensimmäinen EU:n laajuinen katsaus vähemmistöjen kokemiin poliisin pysäytyksiin, niiden laajuuteen ja laatuun sekä siihen, olivatko vähemmistöihin kuuluvat henkilöt kokeneet syrjintää pysäytysten yhteydessä.

 Huomautus:

EU-MIDIS-tutkimuksen tuloksia ei kuitenkaan voida pitää luotettavina todisteina poliisin syrjivistä profiloitikäytännöistä.

EU-MIDIS-tutkimus osoittaa sen sijaan 27 jäsenvaltion alueella haastateltujen vähemmistöjen välillä havaittavat erot sekä kymmenen jäsenvaltion alueella haastateltujen vähemmistöön ja enemmistöön kuuluvien henkilöiden välillä havaittavat erot seuraavien seikkojen osalta:

Pysäytettyjen henkilöiden määrä: kuinka suuri osuus haastatelluista henkilöistä oli tullut pysäytetyksi viimeisen 12 kuukauden aikana?

Pysäytysten tiheys: kuinka usein viimeisen 12 kuukauden aikana poliisin pysäyttämäksi tulleet henkilöt oli pysäytetty?

Pysäytysten laatu: missä pysäytykset tehtiin ja mitä poliisi teki? Olivatko pysäytetyksi tulleet henkilöt sitä mieltä, että poliisi kohteli heitä kunnioittavasti?

Yksi selitys tuloksissa esiintyville eroille voi olla poliisin syrjivissä käytännöissä. Tämän osalta on huomattava, että ainoastaan vähemmistöön kuuluvilta vastaajilta kysyttiin, olivatko he sitä mieltä, että poliisi oli kohdellut heitä eri lailla heidän etnisen alkuperänsä tai maahanmuuttajataustansa takia. Molemmilta, sekä valtaväestöä että vähemmistöryhmiä edustavilta vastaajilta, sen sijaan kysyttiin, kohteliko poliisi heitä kunnioittavasti viimeisimmän pysäytyksen yhteydessä (tätä käsitellään myöhemmin tässä oppaassa sekä poliisin pysäytyksiä ja vähemmistöjä käsittelevässä ”Data in Focus”-raportissa).

Mitä EU-MIDIS-tutkimuksen tulokset kertovat meille vähemmistöihin ja valtaväestöön kuuluvien henkilöiden kokemuksista poliisin pysäytysten

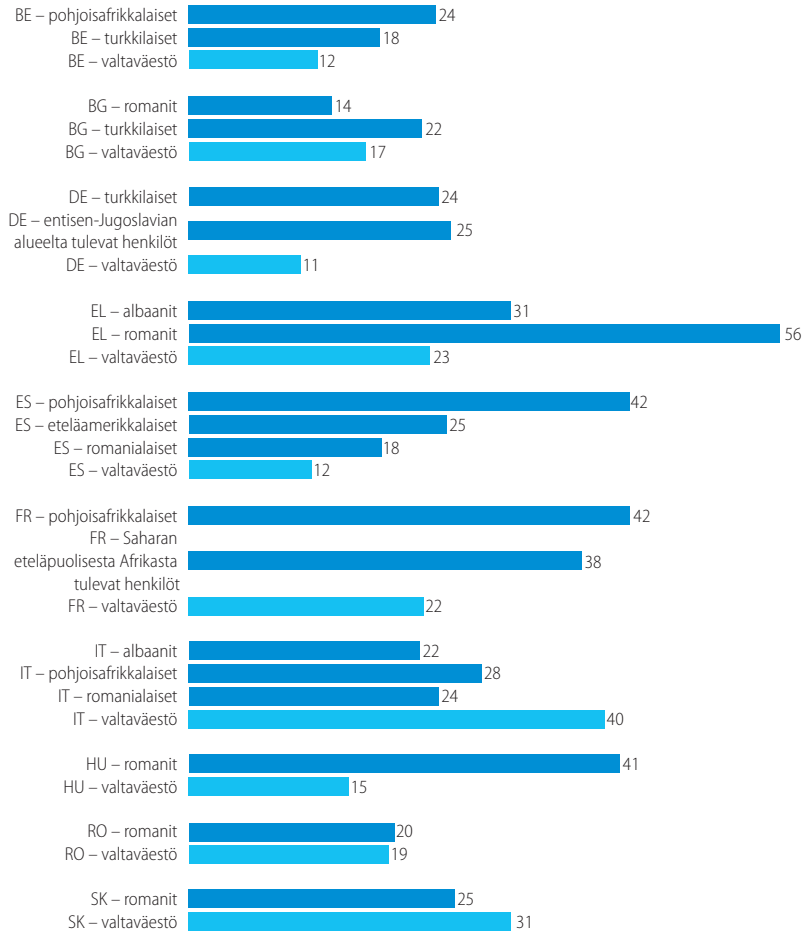
osalta? Kun tarkastellaan tutkimustuloksia niiden kymmenen jäsenvaltion osalta, joissa haastateltiin vertailutulosten saamiseksi sellaisia valtaväestöön kuuluvia henkilöitä, jotka asuvat samalla alueella kuin vähemmistöön kuuluvat vastaajat, voidaan havaita useita eroja, jotka liittyvät pysäytysten määrään, tiheyteen ja laatuun. Esimerkiksi:

- **Pysäytettyjen henkilöiden määrä – katso kuvio 1:**
 - Poliisi pysäytti enemmän vähemmistöön kuuluvia henkilöitä kuin valtaväestöön kuuluvia henkilöitä.
 - Keskimäärin 28 prosenttia kymmenen jäsenvaltion alueella haastatelluista vähemmistöön kuuluvista henkilöistä oli tullut poliisin pysäyttämäksi viimeisen 12 kuukauden aikana, kun vastaava luku valtaväestöön kuuluvilla henkilöillä oli 20 prosenttia.
 - Seitsemässä kymmenestä jäsenvaltiosta vähemmistöön kuuluvat vastaajat olivat tulleet valtaväestöön kuuluvia vastaajia useammin poliisin pysäyttämäksi.
- **Pysäytysten tiheys – katso kuvio 2:**
 - Yleensä poliisin pysäyttämäksi tulleet vähemmistöihin kuuluvat henkilöt tulevat useammin poliisin pysäyttämäksi 12 kuukauden aikana kuin valtaväestöön kuuluvat henkilöt.
 - Sellaiset vastaajat, jotka olivat tulleet pysäytetyksi vähintään kolme kertaa viimeisen 12 kuukauden aikana, edustivat ainoastaan vähemmistöön kuuluvia vastaajia
- **Pysäytykseen liittyneet olosuhteet ja pysäytysten laatu ⁽³⁵⁾**
 - Noin 70–98 prosenttia pysäytetyksi tulleista valtaväestöä edustavista henkilöistä oli pysäytyshetkellä yksityisajoneuvossa. Sen sijaan vähemmistöön kuuluvilla henkilöillä todennäköisyys tulla pysäytetyksi yksityisajoneuvossa vaihtelee haastateltujen vähemmistöryhmien mukaan. Vähemmistöä edustavat henkilöt tulivat valtaväestöä edustavia henkilöitä todennäköisemmin pysäytetyksi julkisessa kulkuneuvossa tai kadulla. Jo tämä erilainen tilanne johtaa todennäköisemmin profiloinnin käyttöön, koska auton ulkopuolella olevat henkilöt on helpompi huomata.
 - Valtaväestöön kuuluvat vastaajat pitivät poliisin pysäytyksen aikaista kohtelua useimmiten kunnioittavana, kun taas useammat vähemmistöön kuuluvat vastaajat ilmoittivat poliisin kohdelleen heitä epäkunnioittavasti.

⁽³⁵⁾ Katso Euroopan perusoikeusvirasto (FRA), ”Data in Focus” –raportti 4: Poliisin pysäytykset ja vähemmistöt, Luxemburg, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

Kuvio 1

Poliisiin 12 viimeisen kuukauden aikana pysäyttämien henkilöiden määrä (% kaikista vastaajista) ⁽³⁶⁾



Lähde : EU-MIDIS -tutkimus, kysymys F3

⁽³⁶⁾ Käytetyt maalyhenteet: BE=Belgia, BG=Bulgaria, DE=Saksa, EL=Kreikka, ES=Espanja, FR=Ranska, IT=Italia, HU=Unkari, RO=Romania, SK=Slovakia.

Kuviosta 1 huomataan, että Italia on poikkeus yleissääntöön, jonka mukaan valtaväestöön kuuluvia henkilöitä pysäytetään huomattavasti vähemmistöön kuuluvia henkilöitä harvemmin. Italian tutkimustulokset osoittavat, että valtaväestöön kuuluvia henkilöitä pysäytettiin vähemmistöön kuuluvia henkilöitä useammin. Tutkimustulokset kuitenkin myös osoittavat, että valtaväestöön kuuluvat henkilöt tulevat useammin pysäytetyksi autossa. Tämä voi selittää poliisin tekemien pysäytysten luonnetta Italiassa ja viitata myös siihen, että valtaväestöön verrattuna vain harvat haastatteluun osallistuneista vähemmistöä edustavista henkilöistä omistavat auton. Näin ollen valtaväestöön kohdistuneiden poliisin pysäytysten suurta määrää voidaan selittää liikenteeseen liittyvillä tarkastuksilla.

Tutkimustulokset paljastavat myös erilaisia kaavoja pysäytyksiin liittyneissä olosuhteissa niin jäsenvaltioiden sisällä kuin eri jäsenvaltioiden välilläkin – olivatko pysäytetyt liikkeellä yksityisajoneuvolla, julkisella kulkuneuvolla vai jalkaisin – ja edellyttävät lisätutkimusten tekemistä sellaisten poliisikäytäntöjen havaitsemiseksi, jotka voivat johtaa eri yhteiskuntaryhmien erilaiseen kohteluun. Kun tarkastellaan sellaisia profiloinnissa käytettäviä kaavoja, jotka näyttävät vaikuttavan eri lailla eri ryhmiin, on pohdittava myös seuraavaa seikkaa: ovatko erot valtaväestön ja vähemmistön kokemuksissa sattumanvaraisia vai onko kyseessä toistuva kaava, jonka juuret ovat syrjivissä poliisikäytännöissä?

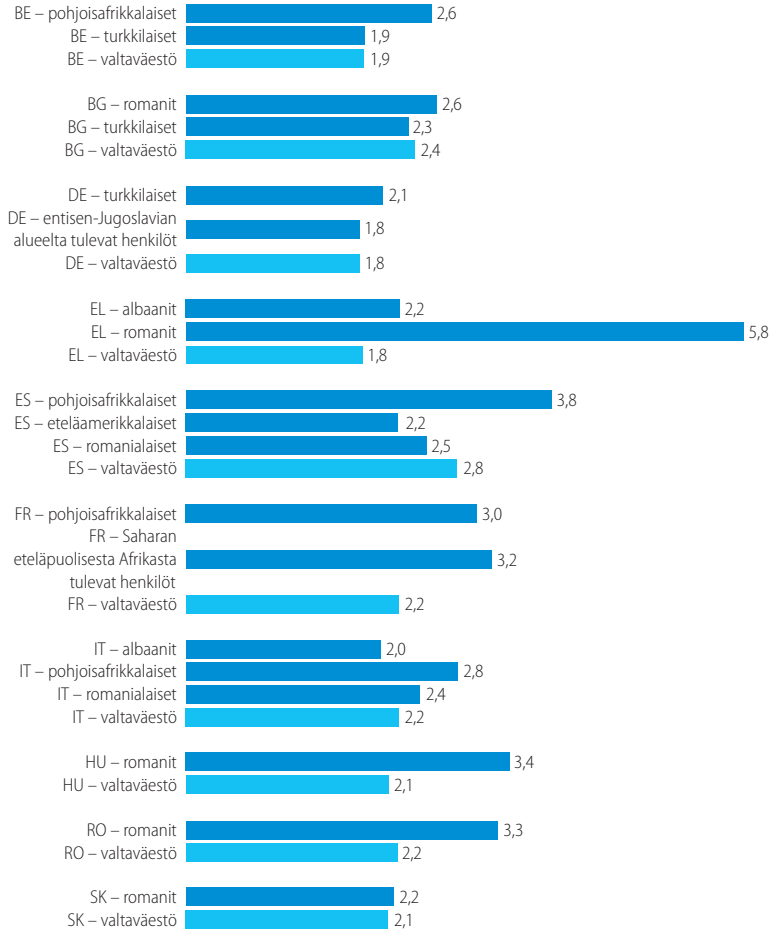
Testaamalla tilastollisia eroja valtaväestöön ja vähemmistöön kuuluvien vastaajien välillä kymmenessä jäsenvaltiossa ⁽³⁷⁾ EU-MIDIS-tutkimuksessa osoitetaan, etteivät erot ole sattumanvaraisia. Toisin sanoen **vähemmistöön ja valtaväestöön kuuluvien vastaajien erilaiset kokemukset poliisin tekemistä pysäytyksistä eivät ole sattumanvaraisia – havaittavissa on selvä kaava, jota on selvitettävä lisätutkimuksilla.**

Kuviossa 2 esitettyjen tulosten avulla voimme vertailla valtaväestön ja vähemmistön antamia vastauksia kymmenen jäsenvaltion osalta. Nämä tulokset osoittavat selvästi, että tietyt vähemmistöryhmät ovat erityisen paljon poliisin valvonnan kohteena – näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt tulivat 12 kuukauden aikana useammin pysäytetyksi kuin valtaväestöön kuuluvat vastaajat. Esimerkiksi Kreikassa sellaiset romanivastaajat, jotka olivat tulleet poliisin pysäyttämiksi viimeisen 12 kuukauden aikana, oli pysäytetty keskimäärin 5,8 kertaa, kun vastaava luku albaaneilla oli 2,2 ja valtaväestön kohdalla 1,8. Romanit ja pohjoisafrikkalaiset olivat kymmenessä jäsenvaltiossa haastatelluista vähemmistöistä kaikkein eniten poliisin valvonnan kohteena.

⁽³⁷⁾ 95 %:n luotettavuustaso, khii-neliö-testi (Pearson chi-square test)

Kuvio 2

Poliisin suorittamien pysäytysten määrä viimeisen 12 kuukauden aikana (niiden henkilöiden osalta, jotka olivat tulleet poliisiin pysäyttämiksi)⁽³⁸⁾



Lähde : EU-MIDIS -tutkimus, kysymys F4

⁽³⁸⁾ Käytetyt maalyhenteet: BE=Belgia, BG=Bulgaria, DE=Saksa, EL=Kreikka, ES=Espanja, FR=Ranska, IT=Italia, HU=Unkari, RO=Romania, SK=Slovakia.

3.2. Etninen profilointi – onko se sittenkään hyvää poliisityötä?

Poliisit väittävät usein, että profilointi, joka perustuu laajojen rotua tai etnistä alkuperää koskevien käsitteiden käyttöön, on vain ”hyvää poliisityötä” eli tehokas poliisivalvonnan keino. Sosioekonomisia ja demografisia tekijöitä, kuten rotua tai etnistä alkuperää, käytetään usein poliisityössä tiettyjen rikollisten toimintamallien indikaattoreina. Tietyyntyyppisiä rikoksia pidetään myös yleisempänä tiettyjen vähemmistöryhmien jäsenillä kuin muiden ryhmien keskuudessa. Tällä perusteella on esitetty, että lainvalvontastrategioita pitäisi mukauttaa siten, että ne kohdennettaisiin tiettyjen rikkomusten ja rikosten osalta tiettyihin yhteisöihin.

Voidaan hyvin ajatella, että tietyissä yhteiskunnissa joillakin etnisillä ryhmillä on oma erityinen rikosprofiilinsa, johon vaikuttavat kyseisen ryhmän yhteiskunnallinen ja taloudellinen asema ⁽³⁹⁾. On kuitenkin todisteita siitä, että pysäytetyksi ja tarkastetuksi tulleiden henkilöiden määrä ei välttämättä vastaa eri etnisiin tai roturyhmiin kuuluvien henkilöiden tekemien rikosten määrää ⁽⁴⁰⁾.

Poliisin pysäytysten tehokkuuden arvioimiseen tarvitaan kahdenlaisia tietoja:

- ensinnäkin tietoja **”väestöllisestä epäsuhdasta”**. Näitä tietoja voidaan kerätä sen havainnollistamiseksi, miten nykyiset pysäytys- ja tarkastuskäytännöt vaikuttavat erilaisiin etnisiin/roturyhmiin, kun otetaan huomioon ryhmien osuus koko väestöstä ja tiettyinä aikoina tietyissä paikoissa olleiden pysäytykselle altistuneiden henkilöiden osuus,
- toiseksi tietoja poliisin pysäytyksiin liittyvien **”osumien määrästä”** eli siitä, löysikö pysäytyksen tehnyt poliisi todisteita lain rikkomisesta.

”Osumien määrän” ja ”väestöllisen epäsuhdan” määrittely

”Osumien määrä” kuvaa niiden pysäytysten ja tarkastusten osuutta, joissa saadaan todisteita lain rikkomisesta ja jotka johtavat rikosoikeudellisiin toimiin, kuten pidätykseen.

”Osumana” pidetään esimerkiksi sitä, kun poliisi löytää todisteita siitä, että henkilöllä on hallussaan tai hän

⁽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.

kuljettaa laittomia huumausaineita tai niitä on hänen kuljettamassaan autossa.

Useimpien jäsenvaltioiden rikosoikeudelliset tiedot eivät ole sellaisia, että yksittäistä välikohtausta voisi tarkastella tai tapauksen käsittelyä seurata rikosoikeudellisessa järjestelmässä. Toistaiseksi on siis mahdotonta päätellä, johtaako pysäyttäminen syytetoimiin ja lopulta tuomioon. Näin ollen ”osumien määrästä” ei vielä voida päätellä sitä, onko pysäytetyksi tullut henkilö rikkonut lakia.

”**Väestöllisellä epäsuhdalla**” viitataan tilanteeseen, jossa tiettyjen etnisten ryhmien jäseniin kohdistetaan enemmän poliisitoimia kuin muihin väestöryhmiin, kun heidän osuutensa suhteutetaan kyseisen alueen kokonaisväestöön. Tätä ei pidä sekoittaa oikeudellisiin suhteellisuuden vaatimuksiin. Mikäli jonkin tietyn alueen asukkaista tai sen läpi kulkevista henkilöistä 90 prosenttia on valkoihoisia ja 10 prosenttia muita kuin valkoihoisia ja 50 prosenttia alueella tehdyistä pysäytyksistä ja tarkastuksista kohdistuu muihin kuin valkoihoisiin henkilöihin, vaikuttaa siltä, että pysäytykset ja tarkastukset kohdistetaan epäsuhtaisesti yhteen väestön osaan. Pysäytysten ja tarkastusten osuuden voisi odottaa jakautuvan tasapuolisemmin pysäytykselle altistuneiden ryhmien osuuden mukaisesti.

EU-MIDIS-tutkimuksen tulokset, jotka koskevat valtaväestöön ja vähemmistöön kuuluvien vastaajien kymmenessä jäsenvaltiossa kokemien poliisin pysäytysten määrää ja tiheyttä (katso kuvioita 1 ja 2), eivät sinänsä vahvista poliisin käyttävän syrjivää profiointia, koska tulokset voivat kuvastaa myös joillekin alueille tai yhteisöille ominaista korkeampaa rikollisuusastetta, joka näin ollen johtaa intensiivisempiin poliisitoimiin. Kun tarkastellaan tutkimuksessa haastateltujen henkilöiden viimeistä pysäytyskokemusta ja sitä koskevaa kysymystä, jossa kysyttiin muun muassa, mitä poliisi varsinaisesti teki, saadaan tietää, johtiko pysäytys pidätykseen. Pidätys voi merkitä ”osumaa”, jos pysäytetyllä henkilöllä oli esimerkiksi laittomia huumausaineita hallussaan. Yhteenvetona voidaan todeta, että kaikissa kymmenessä jäsenvaltiossa, joissa valtaväestöön ja vähemmistöön kuuluvien henkilöiden vastauksia voidaan verrata (lukuun ottamatta Kreikan vähemmistöjä),

pidätysprosentti, jota voidaan käyttää lainsäädännön rikkomista osoittavana indikaattorina, jäi alle 10 prosentin sekä valtaväestöön kuuluvien vastaajien että vähemmistöön kuuluvien vastaajien kohdalla ⁽⁴¹⁾. Poliisi kuitenkin pysäytti vähemmistöön kuuluvia henkilöitä valtaväestöön kuuluvia henkilöitä useammin (katso kuvio 2).

Useimmissa tapauksissa pidättäminen *tarkoittaisi* sitä, että pidätystä on edeltänyt rikos. Mikäli pysäytyksellä ei kuitenkaan ole muita seurauksia, tutkimustulokset viittaavat pikemminkin erityisen intensiiviseen poliisivalvontaan, jolla voi parhaimmillaan olla *rikoksia ehkäisevä* vaikutus, mutta joka ei kuitenkaan ole yhtä tehokasta kuin *rikosten valvonta*.

Euroopan unionin alueella Yhdistyneessä kuningaskunnassa on kerätty eniten virallisia tietoja poliisin pysäytyksistä ja niihin liittyvien osumien määrästä. Esimerkiksi terrorismista annetun lain (Terrorism Act) 44 jakson 1 kohdan nojalla huhtikuun 2007 ja maaliskuun 2008 välisellä ajanjaksolla pysäytettiin 65 217 henkilöä, joista 699 pidätettiin. Tämän perusteella osumien määräksi saadaan 1 prosentti. Terrorismista annetun lain (Terrorism Act) 44 jakson 2 kohdan nojalla pysäytettiin 52 061 henkilöä, joista 553 pidätettiin. Osumien määrä on jälleen 1 prosentti. Kun otetaan huomioon näihin poliisioperaatioihin käytetyt voimavarat, 1 prosentin osumien määrä vaikuttaa hyvin pieneltä. Sen sijaan ne haitalliset vaikutukset, joita syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeisillä terrorismin vastaisilla poliisitoimilla on ollut tiettyihin yhteisöihin, ovat huomattavat, kun otetaan huomioon, ettei suurin osa kyseisiin epäilyn kohteeksi joutuneisiin yhteisöihin kuuluvista henkilöistä ole sekaantunut terrorismiin.

EU:n ulkopuolella profilointia on tutkittu eniten Yhdysvalloissa. New Yorkin poliisin (New York City police) vuonna 1999 tekemässä pysäytys- ja tarkastuskäytäntöjä koskevassa tutkimuksessa korostetaan epäsuhtaan ja osumien määrään liittyviä havaintoja. Noin 175 000 tapauksen tarkastelu osoitti, että vaikka New Yorkin kokonaisväestöstä vain noin 22 prosenttia on latinalaisamerikkalaisia, 33 prosenttia kaikista poliisin tekemistä pysäytyksistä ja tarkastuksista kohdistui heihin, ja kun noin 24 prosenttia kaupungin kokonaisväestöstä on mustaihaisia (afrikkalaista syntyperää olevia amerikkalaisia), 52 prosenttia poliisin tekemistä pysäytyksistä ja

⁽⁴¹⁾ Katso EU-MIDIS-tutkimusta "Data in Focus-raportti 4: Poliisin pysäytykset ja vähemmistöt", joka sisältää yksityiskohtaisempia tietoja siitä, mitä poliisin pysäyttämäksi tulleille vastaajille tehtiin.

tarkastuksista kohdistui mustaihoisiin ⁽⁴²⁾. Sen sijaan vain 10 prosenttia poliisin tekemistä pysäytyksistä ja tarkastuksista kohdistui valkoihoisiin, jotka edustavat 40 prosenttia New Yorkin kokonaisväestöstä. Osumien määräksi tuli kuitenkin 12,6 prosenttia valkoihoisilla, 11,5 prosenttia latinalaisamerikkalaisilla ja 10,5 prosenttia mustaihoisten kohdalla. Kyseiset tiedot kyseenalaistavat tehottomasti kohdistettujen profiloitikäytäntöjen tehokkuuden ja tukevat syrjivää profilointia koskevia väitteitä.

3.2.1. Painopisteen siirtäminen rodusta ja etnisestä alkuperästä käyttäytymiseen

Eräistä huumeiden salakuljettajia koskevista tutkimuksista saadut tiedot viittaavat siihen, että kun rotua ja etnistä alkuperää koskevat tiedot poistetaan rikollisten yleisprofiilista (ei siis yksittäisen epäillyn profiilista) ja poliiseja edellytetään tarkastelemaan muita kuin etniseen alkuperään liittyviä kriteerejä, poliisityön tehokkuutta tai osumien määrää voidaan parantaa syrjiviin käytäntöihin turvautumatta. Tästä harvinaisesta tutkimuksesta, jossa etnisen profiilinnin sijaan käytettiin nimenomaan käyttäytymiseen eikä rotuun perustuvaa profilointia, saadut tulokset osoittavat, että käytökseen perustuvien profiilien käyttö – rotuun tai etniseen alkuperään perustuvien profiilien käytön sijaan – voi parantaa poliisityön tehokkuutta.

TAPAUSTUTKIMUS 1: YHDYSVALLAT

Poliisikäytäntöjen muuttaminen johti useampiin ”osumiin”

Vuonna 1998 43 prosenttia kaikista Yhdysvaltojen tulliviranomaisten suorittamista tarkastuksista kohdistui ”mustiin” tai Latinalaisesta Amerikasta peräisin oleviin henkilöihin. Tämä luku on paljon korkeampi kuin heidän suhteellinen osuutensa kaikista matkailijoista. Erityisen usein tarkastusten, mukaan lukien yksityisyyttä loukkaavien läpivalaisutarkastusten ja ruumiintarkastusten kohteeksi valittiin latinalaisamerikkalaisia ja mustia naisia, joita epäiltiin huumeiden salakuljettajiksi hyvin vahvasti kansallisuuteen ja etniseen taustaan perustuvan profiilinnin perusteella. Osumien määrä jäi kuitenkin alhaiseksi kaikkien ryhmien kohdalla: 5,8 prosenttia valkoihoisten, 5,9 prosenttia mustien ja 1,4 prosenttia latinalaisamerikkalaisten kohdalla. Osumia kuvaavat luvut olivat erityisen

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

matalat mustien ja latinalaisamerikkalaisten naisten kohdalla, jotka kuljettivat muita epätodennäköisemmin huumeita vartaloonsa kätkeytyneinä. Vuonna 1999 tulliviranomaiset muuttivat menettelyjään. He poistivat rodun pysäytyksen tekemisessä huomioon otettavista seikoista ja ottivat käyttöön käytökseen, kuten hermostuneisuuteen ja matkustajien antamien selvitysten epä johdonmukaisuuteen keskittyviä tarkkailutekniikkoja, alkoivat käyttää enemmän tiedustelutietoja ja vaativat pysäytys- ja tarkastuspäätösten tarkempaa valvontaa. Vuoteen 2000 mennessä rotuun perustuva erilainen kohtelu oli lähes hävinnyt tulliviranomaisten tarkastuksista. Tarkastusten määrä oli vähentynyt 75 prosentilla ja niissä saatujen osumien määrä parantunut alle 4 prosentista yli 13 prosenttiin, osumien määrän ollessa lähes yhtä suuri kaikkien etnisten ryhmien kohdalla ⁽⁴³⁾.

Osumia ja etnistä alkuperää tarkastelevia tutkimuksia on tehty runsaasti Yhdysvalloissa ja Yhdistynyt kuningaskunta on aloittanut omat asiaa koskevat tutkimuksensa. EU:n alueella olisi kuitenkin tehtävä yksityiskohtaisia empiirisiä tutkimuksia, jotta saataisiin yksiselitteisiä todisteita eri alueilla ja eri tilanteissa sekä eri väestöryhmien kohdalla käytettävien mahdollisten syrjivien poliisikäytäntöjen vaikutuksista.

Jäljempänä olevassa 4. luvussa käsitellään enemmän käyttäytymisanalyysia.

3.2.2. Profiloinnin rajoitukset ja mahdolliset kielteiset vaikutukset

Etniseen profilointiin liittyy sille ominaisia rajoituksia ja vaikka sitä voidaan lyhyellä aikavälillä käyttää tehokkaana apuvälineenä rikosten selvittämisessä, profiilit ovat myös ennalta arvattavia ja kierrettäviä. Liiallinen luottamus stereotypioihin perustuviin profileihin voi ennen pitkää jopa kasvattaa rikosten kokonaismäärää kyseisen rikoksen kohdalla kahdesta syystä. Ensinnäkin, sellaiset ryhmät, joihin liitetään rikollisuuteen liittyviä stereotypioita, voivat alkaa käyttäytyä stereotypian mukaisesti – prosessi, jota sosiologit ja rikollisuuden tutkijat ovat tutkineet leimautumiseen liittyvien teorioiden avulla. Toiseksi, sellaiset ryhmät, joita ei yhdistetä tietyn tyyppisiin rikoksiin, voivat tehdä kyseisiä rikoksia kaikessa rauhassa poliisin keskittäessä huomionsa muihin ryhmiin. Toisin sanoen rikosten teossa

⁽⁴³⁾ Harris (2002), US Customs Service (1998)

otetaan poliisin työskentelytavat huomioon. Näin ollen vaikka poliisi saakin osumia vähemmistöjen keskuudessa, valtaväestön rikollisuusaste voi kasvaa, koska poliisin toimet eivät kohdistu heihin eivätkä he jää kiinni yhtä todennäköisesti ⁽⁴⁴⁾.

3.3. Kielteiset vaikutukset yksilöihin, yhteisöihin ja poliisitoimintaan

Syrjivän etnisen profiloinnin kielteisiä vaikutuksia vähemmistöyhteisöihin on tutkittu ja niihin on puututtu Yhdistyneessä kuningaskunnassa jo 1980-luvulta lähtien. Etelä-Lontoon Brixtonin kaupunginosassa lähinnä afro-karibialaiseen väestöön kohdistettu, pysäytyksistä ja tarkastuksista koostuva intensiivinen poliisivalvonta johti poliisin ja yhteisön jäsenten välisten mellakoiden puhkeamiseen. Tämä tapahtumasarja on sittemmin toistunut useassa muussakin kaupungissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hallitus suoritti julkisen tutkimuksen Brixtonin mellakoihin johtaneista tapahtumista. Tutkimusta johti Lord Scarman, joka kuvaili tapahtumia ”nuorten mustien vihanpurkaukseksi ja epäluottamuksen osoitukseksi poliisia kohtaan” ⁽⁴⁵⁾. Tutkimuksen tulokset johtivat useisiin muutoksiin vähemmistöyhteisöjen poliisivalvonnassa ja pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käytössä Englannissa ja Walesissa ⁽⁴⁶⁾. Tarvittiin kuitenkin vielä toinen tutkimus, jossa tarkasteltiin nuoren afro-karibialaisen miehen, Stephen Lawrencen rasistisen murhan johdosta toteutettuja poliisitoimia, ennen kuin annettiin lisäsuosituksia ja tehtiin parannuksia poliisiviranomaisten vähemmistöihin kohdistuvan poliisivalvonnan alalla Englannissa ja Walesissa ⁽⁴⁷⁾.

Brixtonin vuoden 1981 tapahtumia muistuttavat tapahtumat käynnistivät Ranskassa marraskuussa 2005 vielä laajamittaisempien mellakoiden sarjan. Myös nämä yhteenotot saivat alkunsa kahden vähemmistöön kuuluneen nuoren tapaturmaisesta kuolemasta poliisin takaa-ajon aikana ⁽⁴⁸⁾.

Tiettyjen Euroopan valtioiden hallitukset ovat myöntäneet, että poliisityöhön kuuluva rikosten torjunta ja selvittäminen on tehokkainta silloin, kun poliisilla on hyvät suhteet eri yhteisöihin:

⁽⁴⁴⁾ HARCOURT (2004).

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Katso 4. lukua, jossa käsitellään vuonna 1984 voimaan astunutta poliisityötä ja rikosoikeudellista todistusaineistoa koskevaa lakia (Police and Criminal Evidence Act, PACE).

⁽⁴⁷⁾ KATSO HOME OFFICE (1999) ja House of Commons Home Affairs Committee (2009).

⁽⁴⁸⁾ KATSO CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE (2006).

”Poliisi on usein työssään läheisessä yhteydessä yleisöön ja ... poliisin työn tehokkuus on riippuvainen yleisön tuesta” (49).

Se, että poliisivaltuuksia käytetään laajempien rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen perustuvien profiilien perusteella, voi johtaa huonoihin tuloksiin yksilöihin tai heidän edustamiinsa yhteisöihin heijastuvien kielteisten vaikutusten takia. Näitä kokemuksia on kuvattu ”pelottaviksi, nöyryyttäväksi ja jopa traumaattiseksi” (50). Seuraavissa esimerkeissä valotetaan sitä, mitä tunteita poliisin tekemä pysäytys herätti mustaihoisissa ja arabivastaaajissa.

TAPAUSTUTKIMUS 2: RANSKA

Mitkä olivat tunteesi pysäytyksen jälkeen?

”Olo on lannistunut.”

”Oikeudenmukaisuutta ei ole. Poliisi pysäyttää aina samat ihmiset, mustat ja arabit.”

”Se on epäoikeudenmukaista ja syrjivää, reaktiot näkyvät lähiöissä.”

”Poliisi pysäytti minut ulkonäköni takia, haluaisin lyödä niitä.”

”Ei se haittaa, poliisi tekee vain työtään.”

”Ne ovat paskiaisia.”

”Todella inhottavaa, ihmisiä pysäytetään heidän ulkonäkönsä takia.”

”Poliisit luulevat, että jokaisen lippalakin alla piileskelee rikollinen. Tiedän, että ne tekevät vain työtään, mutta suurimmat rikolliset käyttävät pukua.

Lähipoliisijärjestelmän aikaan oli enemmän vuoropuhelua.”

”Ne tekevät vaan työtään.”

”Selvää rasismia.”

”Ei se haittaa – poliisin tehtävä on pysäyttää ihmisiä.”

”Luulen, että minut pysäytettiin, koska näytän vääränlaiselta.”

”Ei pysäyttäminen haittaa, niin käy vähän väliä.” (51)

Seuraavassa kahdessa tapaustutkimuksessa esitetään yleisön, vähemmistöjen, pysäytetyksi ja tarkastetuksi tulleiden henkilöiden sekä poliisin itsensä käsityksiä asiasta neljässä eri valtiossa.

(49) Euroopan neuvoston ministerikomitea (2001), johdanto-osa.

(50) Shuford (1999), s. 373.

(51) Pysäytyksiä ja tarkastuksia koskeva (stop-and-search) tutkimus tehtiin metroasemilla Pariisissa. Katso OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), ”Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris”, s. 36.

TAPAUSTUTKIMUS 3: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Kansalaisten käsityksiä pysäytyksistä ja tarkastuksista

Yhdistyneen kuningaskunnan sisäministeriön teettämässä tutkimuksessa haastateltiin kaikkien etnisten ryhmien edustajia ja he kaikki kuvailivat pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevia kokemuksiaan samaan tapaan. Pysäyttäminen ja tarkastaminen, tehtiinpä se miten summittaisesti tahansa, oli yksityisyyttä loukkaava, hävettävä ja toisinaan pelottava kokemus. Sellaiset henkilöt, jotka tulivat usein poliisiin pysäyttämiksi, tunsivat joutuneensa poliisin uhreiksi. Tämä tunne oli erityisen voimakas mustien ja aasialaisten vastaajien keskuudessa. Heistä tuntui, että he tulivat useammin pysäytetyksi kuin valkoihoiset kansalaiset ja että heidät valittiin pysäytettäväksi yksinomaan heidän etnisen taustansa takia.

Vaikka pysäytysten ja tarkastusten tekemistä yleisesti ottaen tuetaan ja niitä pidetään hyödyllisinä, huonosti toteutettuina niiden synnyttämä epäluottamus, vihamielisyys ja epäluuloisuus syrjäyttävät kaikki niiden mahdolliset positiiviset vaikutukset. Vastaajat olivat tyytyväisiä pysäytyksiä koskevien lomakkeiden käyttöönottoon ja olivat sitä mieltä, että kirjallisesti saatu tieto lisäisi poliisityön läpinäkyvyyttä. Vastaajat pitivät hyvin tärkeänä myös sitä, että poliisi kohteli heitä kunnioittavasti ja ilmoitti heille pätevän syyn pysäytykseen ja tarkastukseen ⁽⁵²⁾.

TAPAUSTUTKIMUS 4: BULGARIA, UNKARI JA ESPANJA

Poliisin ja kansalaisten käsityksiä pysäytyksistä ja tarkastuksista

Vuonna 2005 toteutettiin Bulgariassa, Unkarissa ja Espanjassa kvalitatiivinen tutkimus, jossa kerättiin tietoja profilointiin liittyvistä kokemuksista ja asenteista kaikissa kolmessa maassa. Tutkimus perustui poliisien, kohderyhmien ja romaneista muodostuvien vähemmistöryhmien sekä Espanjassa oleskelevien maahanmuuttajien haastatteluihin.

Hyvinkin erilaisesta kansallisesta kontekstista huolimatta tutkimustulokset osoittivat, että poliisi profiloii romaneista ja maahanmuuttajista muodostuvia ryhmiä kaikissa kolmessa maassa. Bulgariassa ja Unkarissa jalkaisin liikkuvat romanit ja Espanjassa oleskelevat maahanmuuttajat tulivat valtaväestöön kuuluvia henkilöitä todennäköisemmin pysäytetyksi ja he kokivat pysäytyksen myös muita

⁽⁵²⁾ STONE & PETTIGREW (2000).

todennäköisemmin epämiellyttävänä. Poliisit ilmoittivat usein haastatteluissa luottavansa ”kuudenteen aistiin”, ”intuition” tai ”kokemuksiin” päättäessään, kenet he pysäyttävät, lisäten toisinaan perustavansa päätöksensä myös henkilön ”hermostuneisuuteen”, siihen, että hän vaikutti olevan ”väärässä paikassa” tai muuten ”oudolta”. Tutkimustulokset myös paljastivat, että vaikka pysäytyksiä koskevat raportit lähetettiinkin päämajaan, paikallisten poliisilaitosten päällystö ei yleensä tarkastanut, tallentanut tai arvioinut niitä järjestelmällisesti tehokkuuden, toiminnallisten tavoitteiden saavuttamisen tai tasapuolisuuden kannalta ⁽⁵³⁾.

On varmasti väistämätöntä, että monet henkilöt vastustavat pysäytetyksi ja kuulustelluksi tulemistä, silloinkin kun se tehdään laillisesti ja hyväksyttävästi. Näistä monilla ”yksittäisten henkilöiden kokemuksilla voi kuitenkin olla kielteisiä vaikutuksia koko ryhmän tasolla” ⁽⁵⁴⁾. Rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen liittyvää profilointia käytettäessä vähemmistöryhmän käsitys itsestään voi muuttua kielteiseksi samoin kuin muun yhteiskunnan käsitys tästä yhteisöstä voi muuttua kielteiseksi.

Vähemmistöryhmästä voi tulla epäilyttävä yhteisö ⁽⁵⁵⁾, jonka muut kansalaiset yhdistävät rikolliseen toimintaan. Tällä voi olla muita kielteisiä seurauksia, kuten rotuun perustuvien ennakkoluulojen lisääntyminen.

Vähemmistöryhmä voi joutua liiallisen, poliisien voimavaroja suhteettomasti kuluttavan poliisi-valvonnan kohteeksi, joka myös todennäköisesti johtaa useisiin pidätyksiin. Tämä johtaa itseään ruokkivaan syy ja seuraus—suhteeseen, jolloin intensiivinen poliisi-valvonta johtaa suurempiin pidätyslukuihin. ⁽⁵⁶⁾

Syrjivän etnisen profiloinnin yhteiskunnallisten seurausten lisäksi sillä on suora vaikutus lainvalvonnan tehokkuuteen. Poliisityön onnistuminen riippuu kansalaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä. Mikäli kansalaiset eivät enää voi

⁽⁵³⁾ MILLER ET AL. (2008) ja OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). Bulgariassa haastateltiin 1 202 henkilöä, jotka edustavat kotitalouksia, 534 romania sekä kolmea kohderyhmää ja 55 poliisia. Unkarissa haastateltiin 1 047 aikuista henkilöä, mukaan lukien 56 romania, sekä kuutta kohderyhmää, 20 poliisin pysäyttämäksi tullutta henkilöä ja 80 poliisia. Espanjassa haastatteluihin osallistui 10 kohderyhmää, 12 poliisin pysäyttämäksi tullutta henkilöä ja 61 poliisia.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), 57 kohta.

⁽⁵⁵⁾ Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (2006), s. 54.

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

luottaa poliisiin, yhteistyökkin kärsii. Lainvalvontaviranomaiset tarvitsevat kansalaisten apua niin rikostutkinnassa auttavina todistajina kuin rikosten ennaltaehkäisyssä ja rikosten selvittämisessäkin. Ilman yleisön apua poliisi onnistuu harvoin tunnistamaan tai pidättämään epäiltyjä tai saattamaan heidät tuomioistuimen tuomittavaksi. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Yhdysvalloissa tehdyt tutkimukset osoittavat, että kansalaisten huonot kokemukset poliisista vaikuttavat kielteisesti yleisön luottamukseen ja lainvalvontaviranomaisten kanssa tehtyyn yhteistyöhön. Tämä johtuu siitä, että yksittäiset henkilöt jakavat kokemuksensa perheenjäsenten, ystävien ja muiden tuttaviansa kanssa ⁽⁵⁷⁾.

Poliisityön onnistuminen riippuu kansalaisten kanssa tehdystä yhteistyöstä

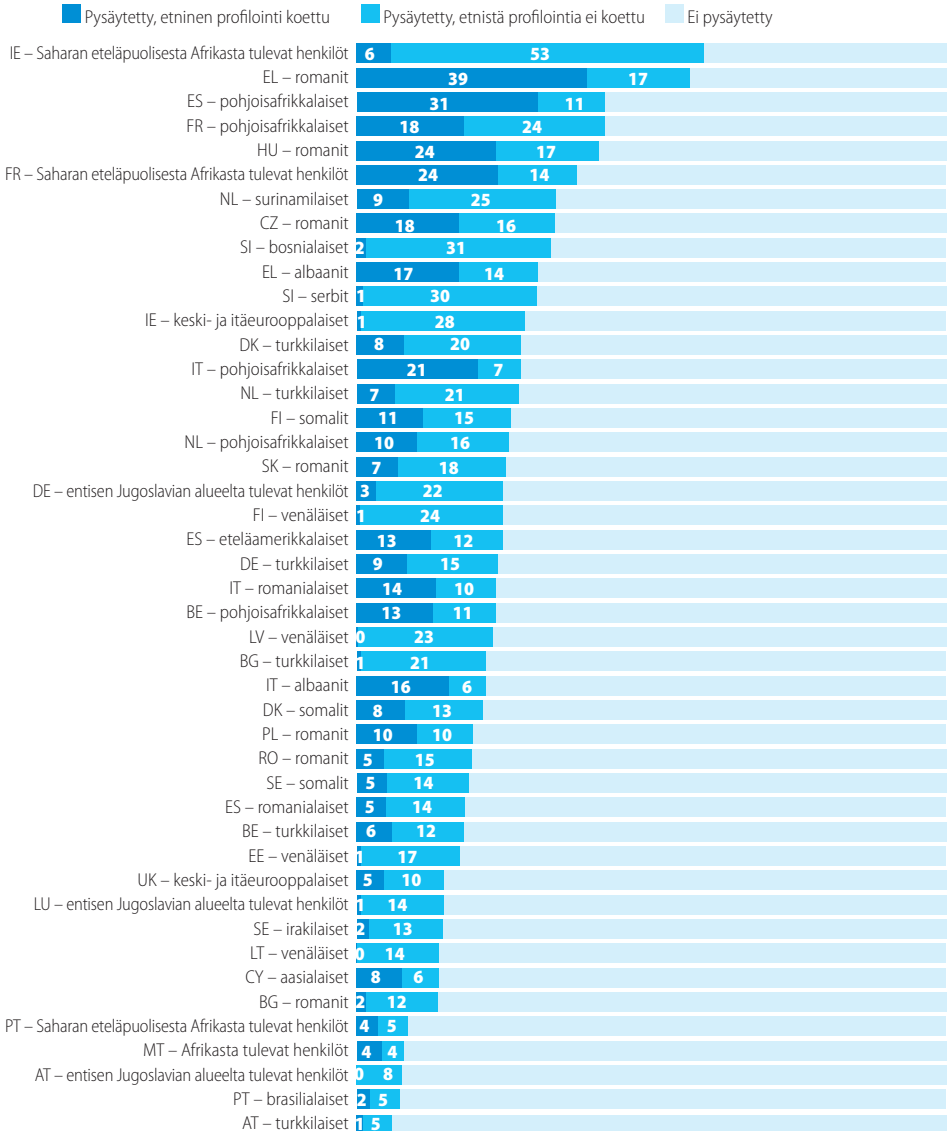
Eräässä Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetussa tutkimuksessa todettiin, että poliisi ratkaisi/selvitti yksin ainoastaan 15 prosenttia kaikista ratkaistuista/selvitetyistä rikoksista ja sellaisten rikosten osuus, jotka ratkaistiin ainoastaan rikosoikeudellisen todistusaineiston perusteella, oli vain 5 prosenttia ⁽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).

Kuvio 3

Niiden vastaajien prosenttiosuus, jotka poliisi oli pysäyttänyt viimeisen 12 kuukauden aikana



Lähde: EU-MIDIS -tutkimus, kysymykset F3 ja F5

Kuviosta 3 käy selkeästi ilmi, että monet EU:n jäsenvaltioiden vähemmistöihin kuuluvat henkilöt katsovat tulleen poliisin pysäyttämiksi maahanmuuttajataustansa tai etnisen alkuperänsä takia – toisin sanoen poliisin syrjivien profiloitikäytäntöjen takia. Tuloksista käy ilmi, että eräät vähemmistöryhmät, kuten romanit ja Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tulevat henkilöt, kokevat muita ryhmiä, kuten Baltian maissa oleskelevia venäläisiä, enemmän poliisin syrjivää profilointia. Näin ollen ulkonäöllä ja syrjiviin profiloitikäytäntöihin liittyvien havaintojen välillä on selvä yhteys.

EU-MIDIS-tutkimuksen tulokset osoittavat myös selvän yhteyden poliisin syrjiviin profiloitikäytäntöihin liittyvien havaintojen ja poliisia kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen välillä. Tutkimuksessa haastatelluilta henkilöiltä kysyttiin heidän poliisin pysäytyksiä koskevia kokemuksiaan sekä sitä, olivatko he mielestään joutuneet kokemaan poliisin syrjivää profilointia. Tätä ennen heiltä kuitenkin kysyttiin yleisesti, luottivatko he poliisiin. Tulokset osoittavat, että sellaiset vastaajat, joiden luottamus poliisiin oli heikompi, ilmoittivat myös useammin poliisin käyttäneen etnistä profilointia heidän kohdallaan. Esimerkiksi 50 prosenttia sellaisista vähemmistöön kuuluvista vastaajista, jotka olivat tulleet poliisin pysäyttämiksi, mutta eivät katsoneet sen johtuvan etnisestä profiloinnista, ilmoitti luottavansa poliisiin, kun taas vain 27 prosenttia sellaisista vähemmistöön kuuluvista vastaajista, jotka olivat tulleet poliisin pysäyttämiksi ja jotka katsoivat sen johtuvan etnisestä profiloinnista, ilmoitti luottavansa poliisiin. Tuloksista ei voi päätellä sitä, tunsivatko vastaajat luottamuksen puutetta poliisia kohtaan jo ennen poliisin kohteluun liittyviä kielteisiä kokemuksia vai aiheuttivatko profilointiin liittyvät kielteiset kokemukset myös poliisia kohtaan tunnetun luottamuksen puutteen. Tulokset paljastavat kuitenkin näiden seikkojen välillä olevan yhteyden, jota ei voi sivuuttaa.

Tämä luottamuksen puute ja sen seuraukset ovat olleet poliisityötä koskevien keskustelujen aiheena Yhdistyneessä kuningaskunnassa jo 1980-luvulta lähtien ja ne ovat edelleen erimielisyyttä aiheuttava seikka poliisin ja eri yhteisöjen välisissä suhteissa. Kun Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaadittiin poliisitoimien eri yhteiskuntaryhmiin kohdistuvien vaikutusten tehokkaampaa seuraamista, maan hallitus teki pysäytyksiin liittyvien poliisitietojen, mukaan lukien henkilön etniseen alkuperään liittyvien tietojen, keräämisen pakolliseksi. EU-MIDIS-tutkimuksen tulosten perusteella voidaan todeta, että mahdollisten syrjivien profiloitikäytäntöjen laajuudesta ja luonteesta on edelleen kerättävä tietoja, jotta useassa EU:n jäsenvaltiossa olemassa olevat,

poliisin ja vähemmistöyhteisöjen välisiin suhteisiin liittyvät ongelmat voidaan tunnistaa ja ratkaista.

Lopuksi mainittakoon vielä yksi etnisen profiloinnin mahdollisista kielteisistä seurauksista, nimittäin muussakin yksilöiden ja poliisin tai muiden lainvalvontaviranomaisten välisessä kanssakäymisessä esiin tuleva vihamielisyys⁽⁵⁹⁾. Vihamielisyyden lisääntyminen voi aiheuttaa sen, että tavanomainen kanssakäyminenkin johtaa väkivallan käyttöön ja konflikteihin vaarantaen niin poliisin kuin yhteisön jäsentenkin turvallisuuden⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Katso lisätietojen saamiseksi *EU-MIDIS-tutkimus – "Data in Focus –raportti 4: Poliisin pysäytykset ja vähemmistöt* (2010).

⁽⁶⁰⁾ KATSO ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION (2003), 21..

4. Syrjivän etnisen profloinnin torjunta

Tässä luvussa käsitellään toimia, jotka voivat vähentää syrjivän etnisen profloinnin käyttöä tai käytäntöjä, jotka koetaan sellaiseksi. Näitä toimia voidaan toteuttaa niin johto- kuin operatiivisella tasollakin ja ne voivat muodostua selkeiden ohjeiden antamisesta poliiseille, koulutuksesta, jonka ansiosta poliisit voivat muodostaa hyvät suhteet eri yhteisöjen kanssa, pysäytytys- ja tarkastustietojen tallentamisesta ja asianmukaisista sisäisistä valvonta- ja valitusmekanismeista, jotka auttavat syrjivien poliisikäytäntöjen tunnistamisessa ja korjaamisessa, tiedustelutietojen käytöstä ja, erityisesti, tarkasti laadittujen epäillyn kuvausten käytöstä.

Vaikka tässä yhteydessä ei käsitellä tiettyjä laajempia poliisistrategioita, on kuitenkin huomioitava, että lähipoliisitoiminnan avulla tapahtuva hyvien suhteiden vaaliminen erityisesti epäilyksen alaisiksi itsensä tunteviin vähemmistöihin, voi parantaa luottamusta ja yhteistyötä. Pidemmällä aikavälillä nämä toimenpiteet ovat tärkeitä myös yksittäisten poliisien mahdollisten ennakkoluulojen ja virheellisten stereotyyppien syrjäyttämisessä. Tämän näkökulman puitteissa olisi kiinnitettävä huomiota myös rekrytointimenetelmiin sen varmistamiseksi, että eri yhteisöt ovat lainvalvontaviranomaisten joukossa edustettuna.

Tässä lyhyessä oppaassa ei pyritä esittämään kattavia vastauksia poliisityössä käytettävän profloinnin osalta, vaan tarjoamaan asiaan johdattavia tietoja keskustelun ja toimien tukemiseksi sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa kysymystä ei vielä tarpeeksi ole käsitelty.

4.1. Selkeät ohjeet poliiseille

Kun otetaan huomioon kuinka vaikeaa on tiedostaa, milloin etnisen alkuperän, rodun tai uskonnollisen vakaumuksen käyttäminen on syrjivää ja lainvastaista, on erittäin tärkeää, että poliisipäällystön antamat ohjeet ovat selkeät. Johtotehtävissä toimivien poliisiviranomaisten on selvitettävä alaisilleen, milloin rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen liittyvät seikat voidaan ottaa huomioon. Näin vältetään erilaiset tulkinnat ja stereotyyppioihin ja ennakkoluuloihin tukeutuminen. Seuraavassa tapaustutkimuksessa valotetaan

ongelmia, joita voi syntyä silloin, kun poliisit eivät täysin ja yksiselitteisesti ole ymmärtäneet sitä, missä tilanteissa he voivat käyttää harkintavaltaansa.

TAPAUSTUTKIMUS 5: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Poliisin pysäytykset, päätöksenteko ja käytäntö

Vuonna 2000 julkaistussa tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, kuinka poliisit muodostavat henkilöiden pysäyttämistä ja tarkastamista koskevat päätöksensä. Tutkimuksessa tunnistettiin erilaisia tekijöitä, jotka herättävät poliisin epäilykset, ja tarkasteltiin työskentelysääntöjä sekä poliisikäytäntöjä tukevia oletuksia.

Tutkimus osoitti, että poliiseilla oli hyvin erilaisia käsityksiä siitä, kuinka "todennäköistä syytä epäillä" käytännössä sovelletaan. Poliisin epäilyksen voi herättää ikä, ulkonäkö (erityisesti vaatetus, kuten baseball-lippalakki tai hupputakki), vanha auto (jossa on todennäköisemmin vikoja), usein varastettu automerkki, kallis auto (erityisesti silloin, kun sitä ajaa etniseen vähemmistöön kuuluva henkilö, jolla ei uskota olevan varaa kyseisen auton ostoon), käyttäytyminen (kuten "autojen tarkkailu" tai katsekontaktin välttely), kohtaamisen aika ja paikka (vaikuttaako siltä, ettei henkilön pitäisi olla kyseisessä paikassa kyseisellä hetkellä) sekä muut tiedot ja tiedustelutiedot (kuten todistajanlausunnoista tai rikoskertomuksista saadut tiedot). Näin ollen poliisit myös perustelevat pysäytysten ja tarkastusten tekemistä koskevia päätöksiään hyvin erilaisilla syillä ⁽⁶¹⁾.

Koska erilaisen kohtelun ja lainvastaisen syrjinnän välillä oleva ero on toisinaan vaikeasti ymmärrettävissä, poliisipäällystön on annettava selkeät ohjeet siitä, missä tapauksissa rotu, etninen alkuperä ja uskonnollinen vakaumus voidaan hyväksyttävästi ottaa huomioon. Yhdysvaltojen oikeusministeriön poliiseille antamat ohjeet, jotka koskevat rodun tai etnisen alkuperän käyttämistä epäillyn kuvauksessa, ovat hyvä esimerkki selkeistä ohjeista:

"Kun osavaltion poliisiviranomaiset tekevät rutiininomaisia tai spontaaneja päätöksiä lainvalvontatoimista, kuten tavanomaisista liikennetarkastuksista,

⁽⁶¹⁾ QUINTON ET AL. (2000). Raportti on laadittu 90 operatiivisissa tehtävissä toimivan poliisin haastattelun perusteella.

he eivät saa käyttää rotua tai etnistä alkuperää missään määrin päätöstensä perusteina, paitsi siinä tapauksessa, kun rotu tai etninen alkuperä on mainittu erityisessä epäilyn kuvauksessa... Kun osavaltion poliisiviranomaiset tekevät tietyn tapauksen tutkintaan liittyvää poliisityötä, he voivat huomioida rodun tai etnisen alkuperän ainoastaan siinä tapauksessa, jos poliisilla on käytössään sellaisia luotettavia, kyseiseen paikkaan ja hetkeen liittyviä tietoja, jotka liittävät tiettyä rotua tai etnistä alkuperää edustavat henkilöt tunnistettuun rikokseen, rikolliseen toimintamalliin tai rikollisorganisaatioon."

Yksityiskohtaisia ohjeita sisältyy myös Englannissa ja Walesissa sovellettavaan vuonna 1984 annettuun poliisityötä ja rikosoikeudellista todistusaineistoa koskevaan lakiin (Police and Criminal Evidence Act, PACE). Ensimmäisessä tapaustutkimuksessa tarkastellaan tilannetta, jossa ohjeet on annettu lainsäädäntöön liitettyjen käytännesääntöjen kautta. Seuraavassa kahdessa tapaustutkimuksessa käsitellään tilanteita, joissa poliisiviranomaiset itse antavat lainsäädäntöä selventäviä ohjeita.

TAPAUSTUTKIMUS 6: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Vuonna 1984 annettu poliisityötä ja rikosoikeudellista todistusaineistoa koskeva laki (Police and Criminal Evidence Act, PACE) ja muut pysäyttämistä ja tarkastamista koskevat säädökset

Vuonna 1984 annettuun poliisityötä ja rikosoikeudellista todistusaineistoa koskevaan lakiin (Police and Criminal Evidence Act, PACE) sisältyvissä käytännesäännöissä A (Code of Practice A) määritellään poliisin valtuudet, jotka koskevat henkilöiden pysäyttämistä ja tarkastamista kadulla ⁽⁶²⁾. Säännöt kattavat muun muassa vuonna 1984 annetun PACE-lain (1 jakso), vuonna 1971 huumeiden väärinkäytöstä annetun lain (Misuse of Drugs Act) (23 jakso), vuonna 1968 annetun aselain (Firearms Act) (47 jakso), vuonna 2000 terrorismista annetun lain (Terrorism Act) (43 ja 44 jakso) ja vuonna 1994 rikosoikeudesta ja yleisestä järjestyksestä annetun lain (Criminal Justice and Public Order Act) (60 jakso). PACE-lain 1 jaksossa poliisille annetaan valtuudet pysäyttää, tarkastaa ja ottaa säilöön henkilö, mikäli on olemassa "todennäköinen syy epäillä kyseisen henkilön pitävän hallussaan varastettuja tai kiellettyjä tavaroita, "jotta poliisi voi poistaa tai vahvistaa kyseistä henkilöä koskevan epäilynsä pidätysvaltuuksien käyttöön turvautumatta".

⁽⁶²⁾ PACE-lakiin sisältyviä käytännesääntöjä A on tarkistettu useita kertoja, viimeisin versio tuli voimaan 26.10.2008. Niitä ollaan jälleen tarkistamassa.

Käytännessä todetaan, että ”todennäköisen syyn epäillä” on perustuttava objektiivisiin ja henkilökohtaisiin tekijöihin, ja että ”todennäköistä syytä epäillä” ei voida perustella yksinomaan henkilökohtaisilla tekijöillä, vaan epäilyä on tuettava tiedustelutiedoilla tai muilla tiedoilla.

Henkilön tarkastamista ei voida perustella yksinomaan hänen ihonväriään, iällään, hiustyyliään, pukeutumistavallaan tai sillä seikalla, että hänet on aikaisemmin tuomittu laittoman tavaran hallussapidosta, eikä myöskään useamman mainitun seikan yhdistelmällä. Todennäköiset syyt epäillä eivät voi perustua tiettyjä ihmisryhmiä tai –luokkia koskeviin yleistyksiin tai stereotyyppioihin, joiden perusteella kyseinen henkilö todennäköisemmin olisi sekaantunut rikolliseen toimintaan. Henkilön uskonnollista vakaumusta ei voida pitää riittävänä syynä eikä sitä näin ollen koskaan pitäisi käyttää pysäytyksen tai tarkastuksen perusteena.” (2.2 kohta)

TAPAUSTUTKIMUS 7: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Pysäyttäminen ja tarkastaminen vuonna 2000 terrorismista annetun lain (Terrorism Act 2000) 44 jakson nojalla: Suur-Lontoon poliisivoimien (London Metropolitan Police Service, MPS) vakioidut toimintaohjeet

Poliisi voi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön nojalla pysäyttää henkilöitä tietyissä olosuhteissa, kuten terrorismin torjunnan yhteydessä, myös ilman ”todennäköistä syytä epäillä” (katso vuonna 2000 terrorismista annetun lain 44 jakso).

Suur-Lontoon poliisivoimien (London Metropolitan Police Service, MPS) vakioiduissa toimintaohjeissa (Standard Operating Procedures, SOPs) annetaan poliiseille ohjeita siitä, kuinka pysäytettävät henkilöt valitaan:

”Etsittyjen henkilöiden profiilien olisi vastattava kyseisellä alueella tavattavien henkilöiden profiilia. Terroristit voivat kuulua mihin tahansa etniseen ryhmään tai yhteiskuntaluokkaan. Terroristit määritellään tekojen, ei etnisen alkuperän, rodun tai uskonnollisen vakaumuksen perusteella.

Terroristien tausta voi olla hyvin erilainen, he voivat yrittää muuttaa käyttäytymistään rikollisten aikeidensa salaamiseksi ja sulautua ympäristöönsä.

Poliisi ei koskaan saa käyttää "terroristeista" muodostettuja stereotyyppioita pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käytöstä päättäessään, koska se voi johtaa

- pysäytysten ja tarkastusten kohdistamiseen ainoastaan tiettyihin yhteisöihin ja ryhmiin,
- epäsuhtaisuuteen,
- syrjintään,
- siihen, että terroristit välttävät kiinni joutumisen ja voivat jatkaa toimiaan ⁽⁶³⁾.

TAPAUSTUTKIMUS 8: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Yhdistyneen kuningaskunnan poliisitoiminnan tehostamiseen erikoistuneen kansallisen viraston (National Policing Improvement Agency) käytännön ohjeita terrorismin torjuntaan liittyvien pysäytysten ja tarkastusten osalta

Ohjeissa muistutetaan, että vaikka 44 jakson nojalla tehtäviä tarkastuksia ei tarvitse perustella, poliisiin ei tästä huolimatta pitäisi koskaan tehdä mielivaltaisia tarkastuksia.

"Poliisiin olisi aina valittava tarkastettavat henkilöt objektiivisin perustein, jotka voivat liittyä

- kyseisiin henkilöihin,
- paikkaan, jossa henkilö on,
- näiden kahden tekijän yhdistelmään.

Ohjeissa määritellään rotuun tai uskonnolliseen vakaumukseen perustuva profilointi seuraavasti:

"[R]otuun, etniseen alkuperään, uskonnolliseen vakaumukseen tai muihin seikkoihin perustuvien stereotyyppien käyttö yksilön käytökseen tai erityistiedustelutietojen käytön sijaan sellaisten toimintaan tai tutkintaan liittyvien päätösten perusteena, joilla pyritään selvittämään onko tietty henkilö sekaantunut rikolliseen toimintaan. Poliisien on erityisesti vältettävä käyttämästä rotuun tai uskonnolliseen vakaumukseen perustuvaa profilointia 44 jakson nojalle tehtyjen tarkastusten yhteydessä. Tämänkaltaista profilointia voidaan pitää laittomana syrjintänä aivan kuten ikään, sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai vammaisuuteen perustuvaa syrjintääkin."

⁽⁶³⁾ METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, *Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007*, s. 16.

Ohjeissa muistutetaan, että terroristit voivat olla lähtöisin mistä tahansa, eikä ole olemassa tyypillisen terroristin profilia. Ohjeissa kehoitetaan

“kiinnittämään erityistä huomiota siihen, ettei henkilöitä valita yksinomaan heidän etnisen alkuperänsä, uskonnollisen vakaumuksensa tai muun henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella. Toisinaan henkilön ulkonäkö tai etninen alkuperä ovat huomioon otettavia seikkoja, mutta poliisi voi päättää tarkastuksen tekemisestä 44 jakson nojalla vain konkreettisten tiedustelutietojen perusteella. Tiettyihin etnisiin tai uskonnollisiin ryhmiin kuuluvien henkilöiden profilointi voi johtaa siihen, että koko yhteisö menettää luottamuksensa poliisiin. Profiloinnin käyttöä voidaan estää tehokkaasti vertaamalla tarkastettujen henkilöiden lukumäärää sen alueen demografiseen koostumukseen, jossa tarkastukset tehdään. Poliisien on kuitenkin varmistettava, että vertailu tehdään asianmukaisesti. Jos operaatio suoritetaan kaupungin keskustassa sijaitsevalla suurella rautatieasemalla, tarkastettavien henkilöiden demografista koostumusta olisi verrattava asemalla liikkuvien henkilöiden demografiseen koostumukseen eikä kaupunginosassa asuvan väestön demografiseen koostumukseen.”

Ohjeissa myös korostetaan sitä, että yhteisöille on annettava tietoja 44 jakson perusteella tehtävistä operaatioista sekä siitä, missä niitä tehdään, jollei tämä toiminnan kannalta ole epäasianmukaista, joko kuulemismekanismien, kuten riippumattomien neuvontaryhmien, julisteiden tai lehtisten avulla ⁽⁶⁴⁾.

4.2. Koulutus

Poliiseille annettavien erityisohjeiden lisäksi syrjivän etnisen profiloinnin käyttöä voidaan ehkäistä koulutuksen avulla. Koulutuksella olisi pyrittävä antamaan poliiseille tietoja syrjintää koskevasta lainsäädännöstä, kyseenalaistamaan stereotyyppioita ja ennakkoluuloja, parantaa tietoisuutta syrjinnän seurauksista ja yleisön luottamuksen merkityksestä sekä tarjoamaan käytännön neuvoja yleisön kanssa viestimiseen. Hallitukset ovat sopineet eurooppalaisen poliisien eettisen säännösten avulla siitä, että ”poliisien koulutuksessa otetaan täysimääräisesti huomioon tarve vastustaa ja torjua rasismia ja muukalaisvihaa myös poliisiorganisaation sisällä ⁽⁶⁵⁾. Eräät

⁽⁶⁴⁾ Poliisitoiminnan tehostamiseen erikoistunut kansallinen virasto (NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY) (2008), s. 14.

⁽⁶⁵⁾ Euroopan neuvoston ministerikomitea (2001), 30 kohta. Perustelut, 30. kohtaa koskevat kommentit.

koulutusmuodot, kuten monimuotoisuutta tai tiedostamista edistävä koulutus, ovat tietyissä jäsenvaltioissa jo vakiintuneita koulutusmuotoja. Monimuotoisuutta edistävässä koulutuksessa pyritään muuttamaan etniseen alkuperään, erilaisuuteen ja stereotyyppioihin liittyviä henkilökohtaisia mielipiteitä ja sitä, kuinka ne vaikuttavat jokapäiväiseen elämäämme. Kaikilla monimuotoisuutta edistäville kursseille ei kuitenkaan käsitellä syrjintää. Eräissä tutkimuksissa on väitetty, että eri kulttuureihin perehdyttävä ja monimuotoisuutta edistävä koulutus voi korostaa erilaisuutta ja vahvistaa stereotyyppioita niiden vähentämisen sijaan ⁽⁶⁶⁾. Kulttuurillisen erilaisuuden tiedostamista edistävän koulutuksen (vastakohtana yleisemmälle monimuotoisuutta edistävälle koulutukselle) avulla poliiseille pyritään antamaan tietoja sellaisten etnisten ryhmien kulttuurista, joiden kanssa he ovat usein tekemisissä, mutta joiden kulttuuria he eivät henkilökohtaisesti tunne. Koulutuksessa käsitellään "sallittuja" ja "kiellettyjä" asioita sekä kohteliaisuutta erilaisten etnisten ja uskonnollisten ryhmien tai eri maiden kansalaisten näkökulmasta. Eri kulttuureihin perehdyttävä koulutus on kaikkein tehokkainta silloin, kun kyseisten yhteisöjen jäsenet avustavat ja osallistuvat koulutuksen kehittämiseen ja opetuksen antamiseen.

TAPAUSTUTKIMUS 9: IRLANTI JA POHJOIS-IRLANTI

Monimuotoisuutta edistävä koulutus "Diversity Works"

Irlannin ja Pohjois-Irlannin lainvalvontaviranomaiset kehittivät monimuotoisuutta edistävän koulutusohjelman "Diversity Works" EU:n PEACE II -ohjelman tuella. He ovat sittemmin muuttaneet koulutusohjelmaa omia olosuhteitaan vastaavaksi. Koulutuksen kehitysvaiheessa kuultiin poliiseja, vähemmistöyhteisöjä sekä asiaan perehtyneitä tutkijoita, järjestettiin koeluontoinen koulutuskurssi ja kerättiin palautetta aiheiden ja menetelmien mukauttamiseksi.

Koulutuskursilla pyritään siihen, että osallistujat tiedostavat oman kykynsä muodostaa stereotyyppioita, sulkea muita ulkopuolelle tai syrjäyttää, pohditaan erilaisia stereotyyppioita, ennakkoluuloja ja oletuksia, pyritään siihen, että osallistujat tiedostavat oman valtansa ja sen, että ennakkoluulojen ja vallan yhdistäminen voi johtaa syrjintään, pyritään ymmärtämään monimuotoisuutta paremmin, tiedostamaan paremmin erilaiset vähemmistöryhmien kohtaamat

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), s. 108-114.

syrynnän muodot, tunnistamaan, tunnustamaan ja kunnioittamaan erilaisuutta (RAR), kehittämään kulttuurienvälisiä viestintätaitoja, kunnioittamaan eri kulttuureihin ja uskontoihin liittyviä käytäntöjä poliisioperaatioiden aikana ja mieltämään monimuotoisuuden hyvään poliisityöhön kuuluvaksi ammattimaiseksi seikaksi.

Koulutus toteutetaan tehtävien ja videoiden avulla vähemmistöryhmien jäsenten avustuksella. Irlannin poliisivoimat Garda Síochána tarjoaa koulutuskurssia jatkuvaan ammatilliseen kehittymiseen liittyvän koulutuksen yhteydessä (ei poliisikokelaiden peruskoulutuksen yhteydessä). Monimuotoisuutta edistävässä koulutuksessa ei erikseen käsitellä etnistä profilointia. Koulutus on kuitenkin aika ajoin nostanut keskustelun aiheeksi myös etnisen profiloinnin.

TAPAUSTUTKIMUS 10: ALANKOMAAT

Johtajuuskoulutus

Amsterdamin poliisivoimat antoi 300:lle johtotehtävissä toimivalle poliisille johtotehtäviä ja johtajan käyttäytymistä koskevaa koulutusta "turvallinen ilmapiiri" -ohjelman yhteydessä. Osallistujat työskentelivät ryhmissä yli 30 kuukauden ajan. He osallistuvat 10 päivän pituiseen pakolliseen koulutusjaksoon sekä toiseen, vapaamuotoisempaan koulutusjaksoon, joka oli suunniteltu koulutettavien tarpeita vastaavaksi ja tarjosi erilaisen oppimisenäkökulman. Koulutuksen tarkoituksena oli parantaa johtajien tietoisuutta ennakkoluuloista ja stereotyyppioista, saada heidät kuuntelemaan ja pidättäytymään välittömien päätelmien tekemisestä, lisätä eri kulttuureita koskevaa tietoisuuttaan, parantaa viestintätaitoja, kehittää taitoja erilaisten yhteisöjen kanssa toimimiseksi ja oppia erilaisia johtamistyytlejä ja käyttäytymismalleja, joita erilaisten ympäristöjen hallitsemisessa tarvitaan. Ohjelma pyrkii luomaan turvallisen ilmapiirin, jossa johtotehtävissä toimivat henkilöt voivat keskustella ja pohtia johtajuuteen ja monimuotoisuuteen liittyviä kysymyksiä ja haasteita. Hankkeesta vastaavat henkilöt vertasivat hanketta "siltaan, jota rakennetaan sitä mukaa kun sillä edetään".

Samantapaisia koulutusohjelmia on järjestetty myös muissa EU:n jäsenvaltioissa, esimerkiksi Itävallassa ⁽⁶⁷⁾. Monimuotoisuuteen liittyvillä koulutusohjelmilla on kuitenkin yleensä pyritty vaikuttamaan lähinnä syrjiviin asenteisiin, eikä niissä ole erityisemmin käsitelty syrjivän etnisen profiloinnin vaaroja. Tätä aihetta olisi käsiteltävä syvällisemmin.

Viimeisessä esimerkissä tarkastellaan sitä, miten koulutus voi auttaa poliiseja tiedostamaan heidän pysäytyksen ja tarkastuksen aikaisen käytöksensä kielteiset ja myönteiset vaikutukset. Kuten tapaustutkimus osoittaa, tästä koulutuksesta voi olla hyötyä molemmille, niin poliisille kuin yleisöllekin, koska se auttaa yleisöä ymmärtämään poliisin työssään kohtaamat haasteet samalla kun se parantaa yleisön luottamusta poliisiin ja näin myös yhteistyötä (katso EU-MIDIS-tutkimuksen tulokset, jotka koskevat vastaajien kokemuksia pysäytysten aikana tehdystä profiloinnista ja poliisia kohtaan tunnetusta luottamuksesta s. 41-42).

TAPAUSTUTKIMUS 11: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Nuorisopoliisin pysäytyksiin ja tarkastuksiin liittyvä koulutus

Second Wave on Lontoossa toimiva nuorten taidehanke. Hankkeen vetäjät ovat järjestäneet paikallisten nuorten ja Lewishamin alueellisen tukiryhmän (Territorial Support Group, TSG) ⁽⁶⁸⁾ kanssa palkittuja, pysäytyksiä ja tarkastuksia käsitteleviä työpajoja jo kolmena vuonna. Koska alueelliset tukiryhmät ovat liikkuvia yksiköitä, niiden jäsenet joutuvat usein työskentelemään alueilla, joiden asukkaita he eivät tunne, ja tämä herättää yleistä huolta siitä, miten he käyttävät pysäytys- ja tarkastusvaltuuksiaan erityisesti nuoriin henkilöihin.

Second Wave järjestää säännöllisesti työpajoja paikallisista nuorista ja TSG:n poliiseista koostuville pienille ryhmille. Työpajoissa käytetään näyttelemiseen liittyviä menetelmiä, kuten roolipelejä. Harjoitukset perustuvat nuorten todellisiin kokemuksiin. Äskettäin järjestetyissä työpajoissa on käsitelty

⁽⁶⁷⁾ ANTI-DEFAMATION LEAGUE –järjestön kehittämä syrjinnänvastainen ja monimuotoisuutta edistävä ”A World of Difference”-koulutusohjelma on osa Itävallan poliisien ihmisoikeuksiin liittyvää opinto-ohjelmaa. Koulutusohjelma perustuu käsitykseen, jonka mukaan jokaisen henkilön on kohdattava omat ennakkoluulonsa ennen kuin hän voi ”pyyhkiä mielestään” syrjivät asenteensa. Lisätietoja saatavilla Anti-Defamation League –järjestön WWW-sivustolla: http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

⁽⁶⁸⁾ TSG:t ovat tarkastuksia suorittavia erikoisyksiköitä, jotka on yleensä sijoitettu johonkin keskeiseen kaupunginosaan ja josta ne sitten siirretään eri alueille pysäytyksiä, tarkastuksia tai muita poliisitoimia varten. Lisätietoja: http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

esimerkiksi julkisen tilan omistamista, nuorten käsityksiä sekä identiteettiä pysäytyslomakkeisiin merkittävän etnisen alkuperän yhteydessä. Roolipeleissä poliisit ovat pukeutuneet siviilivaatteisiin ja kun rooleja vaihdetaan, nuoret pukevat poliisien virkapuvut päälleen. Roolipelit järjestetään julkisilla paikoilla. Keskustelut ovat jatkuneet myös myöhempien työpajojen puitteissa ja tämä on luonut yhteyden nuorten ja poliisien välille.

Poliisit ovat kertoneet saaneensa paremman käsityksen nuorten kokemuksista ja käsityksistä työpajojen ansiosta. Nuoret puolestaan ilmoittivat saaneensa työpajoista uutta energiaa ja olivat tyytyväisiä siihen, että he voivat vaikuttaa tapaan, jolla poliisi kohtelee heitä.

EU-MIDIS-tutkimuksessa haastetuilta henkilöiltä kysyttiin myös, oliko poliisi kohdellut heitä kunnioittavasti viimeisen poliisin pysäytyksen aikana. Tuloksista käy ilmi, että suurin osa poliisin pysäyttämiksi tulleista henkilöistä, Kreikan romaneja lukuun ottamatta, oli sitä mieltä, että poliisi kohteli heitä kunnioittavasti tai neutraalisti. Espanjassa kyselyyn vastanneita eteläamerikkalaisia ja romaneja lukuun ottamatta, kaikissa muissa maissa, missä valtaväestön ja vähemmistön kokemuksia voitiin vertailla, valtaväestöön kuuluvat vastaajat ilmoittivat kuitenkin vähemmistöön kuuluvia vastaajia todennäköisemmin poliisin kohdelleen heitä kunnioittavasti.

4.3. Pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevat lomakkeet

Pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevat lomakkeet voivat olla hyödyllinen ja käytännöllinen apuväline, jonka avulla poliiseja ohjataan tekemään perusteltuja pysäytyksiä ja olemaan avoimempia ja vastuullisempia yleisöä kohtaan. Käytäntöä sovelletaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa PACE:n käytäntösäännöt edellyttävät, että poliisi toimittaa pysäytetyksi tulleelle henkilölle pysäytystä koskeva raportin silloin kun tämä on mahdollista. Tällä hetkellä Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa EU:n jäsenvaltio, missä tämä on pakollista ⁽⁶⁹⁾. EU AGIS -ohjelman ⁽⁷⁰⁾ puitteissa

⁽⁶⁹⁾ Vuoden 2005 käytäntösäännöissä vahvistettiin pysäytyksiä sekä pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevien raporttien käyttöönotto. Pysäytykset sekä pysäytykset ja puhutellut määriteltiin pysäytyksiksi silloin, kun poliisi pyysi henkilöä selvittämään tekojaan tai oleskeluaan tietyllä alueella, mutta ei tehnyt kyseiselle henkilölle tarkastusta.

⁽⁷⁰⁾ Euroopan komission vuosina 2003 - 2006 toteuttamalla AGIS-puiteohjelmalla tuettiin EU:n jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltioiden poliisiviranomaisten, oikeuslaitosten ja alan ammattilaisten yhteistyötä rikosasioiden ja rikollisuuden torjunnan alalla.

toteutettu STEPPS-hanke (Strategies for Effective Stop and Search) on saanut hyvän vastaanoton ja sitä alettiin äskettäin toteuttaa Unkarissa ja Espanjassa pysäytyslomakkeiden käyttöönottoa tukevien koulutuspakettien kehittämiseksi. Hankkeessa tarkasteltiin myös epäilyjä koskevia perusteita. Hankkeen ansiosta yhteisöjen jäsenet saivat osallistua lomakkeiden suunnitteluun ja toteuttamiseen ⁽⁷¹⁾. Lomakkeisiin merkitään tarkastuksen syy, tavarat tai esineet, joita poliisi etsii, tarkastuksen tulos sekä tarkastuksen tehneen poliisin nimi ja poliisilaitos, jossa hän työskentelee. Lomakkeisiin tallennetaan myös tarkastetuksi tulleen henkilön henkilökohtaisia tietoja, kuten nimi, osoite ja etninen alkuperä. Kyseinen henkilö voi myös kieltäytyä antamasta näitä tietoja.

Nykyisin Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytössä olevassa lomakkeessa on 16 "etnistä ryhmää" sekä kohta "muu". Pysäytettyä henkilöä pyydetään valitsemaan ryhmä, mihin hän itse katsoo kuuluvansa. Poliisi voi myös ilmoittaa oman käsityksensä henkilön etnisestä alkuperästä, mikäli hän on eri mieltä ilmoitetusta luokasta.

Kuten 2. luvussa todettiin, tietyt esteet, erityisesti tietosuojaan liittyvät seikat, voivat vaikeuttaa rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen liittyvien tietojen keräämistä kansallisella tasolla. Kyseisten esteiden voittamiseksi on ehkä tarpeen korostaa tietojen erityistä käyttötarkoitusta, sitä, että niiden avulla pyritään suojelemaan vähemmistöjä mahdollisten syrjivien käytäntöjen tunnistamisen kautta. Useissa jäsenvaltioissa vaikeutena voi lisäksi olla se, ettei pysäytyslomakejärjestelmää ole olemassa ja se on ensin otettava käyttöön keskushallinnon toimesta, poliisin ja vähemmistöryhmien tuella.

Pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käytön ja erityisesti pysäytettyjen henkilöiden rodun, etnisen alkuperän ja uskonnollisen vakaumuksen tallentamisesta on hyötyä muun muassa

- **sisäisessä valvonnassa** ja vähemmistöihin kohtuuttomassa määrin kohdennetun poliisivalvonnan havaitsemisessa, jolloin voidaan toteuttaa korjaavia toimia. Kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla kerättyjen pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevien tietojen avulla voidaan laatia tilastoja, joiden avulla voidaan tarkastella sitä, käytetäänkö kyseisiä valtuuksia

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

suhteettomasti vähemmistöihin. Tämä puolestaan voi johtaa korjaavien toimien käyttöön kansallisella tasolla poliiseille jaettavien ohjeiden tai yksittäisille poliiseille tai paikallisella tasolla poliisiryhmille jaettavien ohjeiden muodossa.

- **syrjintää koskevien valitusten tukemisessa yleisön käyttöön annettavien tilastojen ja tietojen avulla.** Näiden tietojen kerääminen on tärkeää myös kansalaisten kannalta, jotta he voivat asettaa lainvalvontaviranomaiset tai yksittäiset poliisit vastuuseen teoistaan. Kuten luvussa 2 todettiin, yhdistelmätietojen kerääminen voi auttaa mahdollisen poliisiviranomaisten taholta tapahtuvan välillisen syrjinnän toteennäyttämässä. Ne ovat tärkeitä myös välitöntä syrjintää koskevien valitusten tukemisessa yleensä.

4.3.1. Sisäinen valvonta ja epäsuhtaisuuden havaitseminen

Tietojen keräämisestä on hyötyä myös pidemmällä aikavälillä, sillä poliisipäällystö voi niiden avulla havaita, mikäli pysäytys- ja tarkastusvaltuuksia kohdistetaan suhteettomasti johonkin tiettyyn vähemmistöryhmään. Tällöin poliiseille annettuja ohjeita voidaan muuttaa tilanteen mukaan. Englannissa ja Walesissa sovellettavat PACE käytännesäännöt velvoittavat johtotasolla toimivat poliisiviranomaiset valvomaan pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käyttöä ja erityisesti sitä, "onko olemassa todisteita siitä, että valtuuksia käytetään stereotyyppien tai epäasianmukaisten yleistysten perusteella" ⁽⁷²⁾. Säännöissä suositellaan, että johtotasolla toimivat poliisiviranomaiset tutkisivat pysäytyksiä koskevat tiedot mahdollisten huolestuttavien suuntausten tai toistuvien kuvien havaitsemiseksi. Tätä valvontaa olisi tuettava kunkin poliisilaitoksen ja alueellisella tasolla, kunkin poliisipiirin pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevia tietoja kokoamalla ja tilastoimalla. Seuraavassa kahdessa tapaustutkimuksessa selvitetään sitä, miten kaksi eri poliisilaitosta on hyödyntänyt pysäytys- ja tarkastuslomakkeiden avulla kerättyjä tietoja muutosten tekemiseksi poliisikäytäntöihinsä ⁽⁷³⁾.

⁽⁷²⁾ Home Office (2008), 5.1 kohta.s. 54

⁽⁷³⁾ Myös Yhdysvalloissa on toteutettu yllä kuvaillun kaltaisia toimia, katso Hill (2002), s. 18.

TAPAUSTUTKIMUS 12: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Yksittäisten poliisien tekemien pysäytysten tietokoneavusteinen seuranta Hertfordshiressa

Hertfordshiren poliisipiirin tilastot osoittavat, että vuosien 2006 ja 2007 välisellä ajanjaksolla kyseisen piirin poliisit tekivät 43 326 pysäytystä ja 11 511 pysäytystä ja tarkastusta ⁽⁷⁴⁾. Vaikka luvut ovat suhteellisen alhaiset muiden Yhdistyneen kuningaskunnan poliisipiireihin verrattuna, tietojen analysointi osoitti, että mustaihoiset henkilöt tulivat 5 kertaa todennäköisemmin ja aasialaiset 1,8 kertaa todennäköisemmin poliisin pysäyttämiksi kuin valkoihoiset henkilöt. Poliisipäälystö myönsi, etteivät johtotehtävissä toimivat poliisiviranomaiset olleet tietoisia kyseisistä luvuista eivätkä he olleet saaneet koulutusta tämän epäsuhtaan oikaisemiseen. Melko alhaisesta pysäytysten ja tarkastusten määrästä johtuen, poliisiviranomaisten oli vaikea havaita eroja. Johtotehtävissä toimivat poliisiviranomaiset eivät myöskään tilastollisten todisteiden puuttuessa halunneet kyseenalaistaa alaistensa toimia siinä pelossa, että heidän olisi luultu esittävän rasismiin liittyviä syytöksiä.

Huhtikuussa 2007 otettiin käyttöön uudet pysäytyslomakkeet, jotka johtotehtävissä toimivien poliisiviranomaisten on tarkastettava kunkin työvuoron lopussa. Tämän jälkeen ne skannataan tietokantaan, joka on kaikkien poliisien käytettävissä intranet-verkon välityksellä. Johtotehtävissä toimivat poliisiviranomaiset laativat tilastotietoihin perustuvan esityksen kunkin yksittäisen poliisin ja kunkin poliisiryhmän pysäytyksistä. Vuoden 2008 alussa kehitettiin ohjelmisto, jonka avulla voidaan tarkkailla sitä, pysäyttävätkö poliisit tilastollisesti suhteettoman paljon etniseen vähemmistöön kuuluvia henkilöitä ⁽⁷⁵⁾. Ohjelmisto ottaa huomioon: sattumat ja yhteensattumat, sen tosiseikan, että pysäytysten ja tarkastusten kokonaismäärä on alhainen, etteivät poliisit voi vaikuttaa siihen, mihin heidät lähetetään suorittamaan valvontaa sekä sen, että tiettyinä päivinä he kohtaavat ainoastaan vähemmistöihin kuuluvia epäiltyjä. Ohjelmisto luo eräänlaisia ”todennäköisyysalueita”, jotka perustuvat yksittäisten poliisien

⁽⁷⁴⁾ MINISTRY OF JUSTICE, (2008).

⁽⁷⁵⁾ Epäsuhtaa laskettaessa otettiin huomioon kunkin kohdealueen väestön koostumus sekä poliisien työskentelyajat kullakin alueella. Aikaisemmin epäsuhta määriteltiin vertaamalla pysäytetyksi tulleiden vähemmistöön kuuluvien henkilöiden prosenttiosuutta ja heidän prosenttiosuuttaan alueen kokonaisväestöstä. Poliisit selittivät epäsuhtaa sillä, että he olivat tehneet pysäytykset alueella, jonka väestö koostui paljolti vähemmistöihin kuuluvista henkilöistä.

todennäköisyyteen pysäyttää vähemmistöön kuuluvia henkilöitä enemmän kuin heidän heille tilastollisesti lasketun arvon perusteella tulisi pysäyttää. Ohjelmisto tunnistaa kaikki poliisit, jotka ovat pysäyttäneet vähemmistöön kuuluvia henkilöitä heille laskettua arvoa enemmän.

Alussa todennäköisyysalueelle sijoittui 25 poliisia. Monimuotoisuudesta vastaava yksikkö keskusteli kaikkien ohjelmiston tunnistamien poliisien kanssa ja kysyi kohtuullisen tai korkean arvon saaneilta poliiseilta, kuinka he tekivät päätöksensä pysäytysten kohdistamisesta. Tietojen analysointi osoitti, että poliisit eivät täysin ymmärtäneet, millä "todennäköisillä syillä" pysäytyksen tekemistä voidaan perustella. Myös tietyt operaatiot, joilla oli hyväksyttävä tavoite, tuottivat epäsuhtaisia tuloksia.

Ohjelmaa käytetään kuukausittain ja se lähettää automaattisesti johtotehtävissä toimiville poliisiviranomaisille sähköpostiviestin tunnistamastaan poliisista. Se tuottaa yksityiskohtaisia tietoja kunkin poliisin tekemistä pysäytyksistä ja luo mallin poliisille esitettävistä kysymyksistä. Johtotehtävissä toimivat poliisiviranomaiset ovat saaneet koulutusta ja heidän edellytetään keskustelevan alaisiensa kanssa. Johtotehtävissä toimivat poliisiviranomaiset laativat alaistensa kanssa käymistä keskusteluista raportin, jossa he myös antavat suosituksia toteutettavista toimista tai uudelleenkoulutuksesta.

Tilastollisesti merkittävät epäsuhtaisuudet ovat vähentyneet niin tunnistettujen ja johtotehtävissä toimivien poliisiviranomaisten kanssa keskustelleiden poliisien kuin kuten koko poliisipiirinkin kohdalla. Tiedot helpottavat johtotehtävissä toimivien poliisiviranomaisten ja heidän alaistensa säännöllistä keskustelua. Poliisit myös tietävät, että heidän tekemiään pysäytyksiä tarkkaillaan ja että pysäytyksiin liittyvät epäsuhtaisuudet on perusteltava. Näiden yksittäisiin poliiseihin liittyvien toimien lisäksi myös yhteisöille aiheutuvien vaikutusten arvioinnissa käytettäviä menettelyjä on parannettu. Näin ollen operaatioiden suunnittelussa otetaan huomioon myös niiden mahdolliset vaikutukset yleisöön ja poliiseille annetaan asiaa koskevia ohjeita.

TAPAUSTUTKIMUS 13: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Suur-Lontoon poliisivoimat (Metropolitan Police Service): Operation Pennant -järjestelmä

Suur-Lontoon poliisivoimat (Metropolitan Police Service) otti lokakuussa 2006 käyttöön sisäisen "Operation Pennant" -vastuullisuusjärjestelmän, jonka tarkoituksena on vähentää pysäytyksissä ja tarkastuksissa esiintyvää epäsuhtaa kaikkein huonoimmat tulokset omaavat, Lontoon eri kaupunginosissa toimivat poliisilaitokset vastuuseen saattamalla. Pennant -suorituskyvyn parantamisen puitteissa tarkastellaan viittä pysäytysvaltuuksien käyttöön liittyvää seikkaa: Pennant -

- pysäytysten ja tarkastusten lukumäärä,
- pidätysten määrä,
- onko henkilön itsensä määrittelemä etninen alkuperä kirjattu lomakkeeseen,
- pysäytyslomakkeen tietojen oikea-aikainen siirto keskustietokantaan,
- etninen epäsuhtaisuus lontoolaisiin kohdistuneissa tarkastuksissa.

Jokaista muuttujaa painotetaan sen merkityksen mukaan ja ohjelmisto asettaa Lontoon 37 kaupunginosaa paremmuusjärjestykseen niiden suoritusten perusteella. Viiden huonoimmin sijoittuneen poliisilaitoksen on neljännesvuosittain itse arvioitava toimintaansa kyselylomakkeen avulla sellaisten toimintamallien ja käytäntöjen havaitsemiseksi, joilla on voi olla epäsuhtaisuutta aiheuttavia vaikutuksia. Tämän jälkeen niiden on selvitettävä tuloksiaan poliisipäällikölle, suur-Lontoon poliisitarkastajalle (Metropolitan Police Authority) ja paikallisten yhteisöjen jäsenille. Huonoja tuloksia saaneiden kaupunginosien on laadittava kolmikuukautinen toimintasuunnitelma ja tiedottava tuloksistaan seuraavissa tapaamisissa.

Operation Pennant -järjestelmän käyttöön oton jälkeen suur-Lontoon poliisivoimat on saanut epäsuhtaa pienennettyä koko Lontoon alueella ja tasoittanut pysäytetyksi ja tarkastetuksi tulleiden henkilöiden etniseen alkuperään liittyneitä eroja. Tiedot tallennetaan paremmin aikataulun puitteissa ja valvonta on parantunut. Valvonnalla myös varmistetaan se, että poliisiviranomaiset todellakin kysyvät ja merkitsevät muistiin pysäytettyjen henkilöiden itsensä ilmoittaman etnisen alkuperän. Noin 15 - 20 kaupunginosaa on tunnistettu ongelmallisiksi kaupunginosiksi järjestelmän käyttöön oton jälkeen ja 90 prosentissa niistä on tapahtunut kehitystä parempaan suuntaan.

4.3.2. Kansalaisten käytettävissä olevat valitusmekanismit

Kun pysäytysten ja tarkastusten tekemisessä noudatetaan virallista menettelyä, myös pysäytetyksi tulleelle henkilölle voidaan pysäytyksen yhteydessä antaa tietoja hänen oikeuksistaan ja valituksentekomahdollisuuksistaan. Näin myös kansalaisilla on oma roolinsa sen varmistamisessa, ettei valtuuksia käytetä syrjivällä tavalla.

TAPAUSTUTKIMUS 14: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

”Tunne oikeutesi”-kirjaset

Poliisiviranomaisten liitto (Association of Police Authorities) tuottaa ”Tunne oikeutesi” -kirjasia, joiden avulla kansalaisille, erityisesti nuorille, pyritään tarjoamaan tietoja pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevista menettelyistä. Kirjasta on saatavana 20 kielellä, mukaan lukien arabiaksi, kiinaksi, gudžaratiksi, serbiaksi, somaliksi ja vietnamiksi. Siinä tarjotaan selkeitä ja ymmärrettäviä tietoja siitä,

- mikä katsotaan pysäytykseksi tai tarkastukseksi ja tarkastukseksi,
- miksi pysäytyksiä ja tarkastuksia tehdään,
- missä pysäytyksiä voidaan tehdä,
- mitä vaatteita poliisi voi pyytää riisumaan,
- mitä tietoja poliisiin olisi annettava ja mitä tietoja pysäytyslomakkeeseen olisi merkittävä,
- kuinka epäoikeudenmukaiseksi koetusta kohtelusta valitetaan ⁽⁷⁶⁾.

Valitusmekanismit ovat erittäin tärkeä keino poliisivaltuuksien käyttöön liittyvien väärinkäytösten havaitsemiseksi. Ne voivat myös palauttaa kansalaisten luottamuksen lainvalvontajärjestelmiin ja jopa vahvistaa sitä lainvalvontajärjestelmien läpinäkyvyyttä tukemalla. Valitusmekanismeja on useita erilaisia ja ne toimivat usein rinta rinnan:

- valitusten käsittelyyn erikoistuneet poliisielimet – nämä voivat olla sisäisiä mekanismeja (yleensä poliisien muodostamia elimiä), jotka tutkivat epäoikeudenmukaista kohtelua koskevia väitteitä ja voivat ryhtyä kurinpidollisiin toimiin. Valitusten käsittelyyn erikoistuneet elimet voivat myös olla riippumattomia tai poliisi-instituution ulkopuolisia elimiä (joiden jäsenet ovat sekä poliiseja että siviilejä).

⁽⁷⁶⁾ ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES (2009).

- erityiset syrjinnänvastaiset elimet – kaikkien EU:n jäsenvaltioiden edellytetään perustavan erityisiä rotujen yhdenvertaisuutta edistäviä elimiä. Näiden elimien tehtävät vaihtelevat eri jäsenvaltiossa, mutta usein miten ne voivat käsitellä myös valituksia, jotka koskevat rotuun perustuvaa syrjintää.
- tuomioistuimet – jos poliisi tekee rikoksen tai rikkoo siviili- tai hallinnolliseen lakiin kuuluvia säännöksiä, myös hän, kuten tavalliset kansalaisetkin, joutuu vastaamaan teostaan kansallisen tuomioistuimen edessä.

4.4. Käyttäytymisanalyysi

Kuten luvussa 2 jo todettiin, poliisin olisi tehtävä toimintaansa koskevat päätökset epäillyn ominaispiirteiden perusteella, jotta hän välttäisi syrjivän etnisen profiloinnin käytön. Poliisin olisi erityisesti tarkasteltava epäillyn käyttäytymistä sen määrittelemiseksi, onko olemassa ”todennäköinen syy epäillä” tai muita tilanteeseen sovellettavia perusteita pysäytyksen tekemiseksi. Seuraavissa tapaustutkimuksissa käsitellään koulutusohjelmia, joilla pyritään kehittämään poliisin havainto- ja analysointikykyä epäilyttävän käytöksen osalta ja siirtämään huomio pois sellaisista ennakkoluuloja herättävistä ominaispiirteistä kuin rotu, etninen alkuperä tai uskonnollinen vakaumus ⁽⁷⁷⁾.

TAPAUSTUTKIMUS 15: ALANKOMAAT

"Etsi Havaitse ja Reagoi" -koulutusohjelma (Search Detect and React Training Program, SDR)

Koulutusohjelman on kehittänyt kansainvälinen turvallisuus- ja terrorismintorjunta-akatemia (International Security and Counter-Terrorism Academy) ja se on tarkoitettu poliisien ja turvallisuusyritysten käyttöön. SDR-ohjelmaa soveltamalla pyritään varmistamaan julkisten paikkojen ja yleisötapahtumien turvallisuus, tunnistamaan mahdollisen väkivallan, laittomien toimien ja kuolemaan johtavien iskujen ⁽⁷⁸⁾ todennäköisyys ja parantamaan turvallisuudesta vastaavan henkilökunnan taitoja käyttäytymiseen perustuvan profiloinnin alalla. Tämä tarkoittaa sitä, että huomio keskitetään ”muuttamattomien” ominaispiirteiden, kuten ihonvärin, sijaan henkilön käyttäytymiseen poliisitoimintaa koskevien

⁽⁷⁷⁾ Yhdysvalloissa on tehty analyysyjä samantapaisista näkökohdista, katso Harris (2002), s. 8; US Customs Service (2009).

⁽⁷⁸⁾ Kansainvälinen turvallisuus- ja terrorismintorjunta-akatemia (The International Security & Counter-Terrorism Academy), 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', saatavilla: <http://www.sdr.org.il/index.html>

valistuneiden päätösten tekemiseksi. Koulutuksen aikana poliisit oppivat, miten henkilöt normaalisti käyttäytyvät tietyissä paikoissa ja miten poikkeava, epäilyttävä käytös havaitaan. Kun poliisit ovat tehneet havainnon kyseisistä käyttäytymismalleista, heidän odotetaan käyttäytyvän ”järkevästi”. Useimmissa tapauksissa he ainoastaan puhuttelevat epäiltyä epävirallisesti virallisia poliisivaltuuksiaan käyttämättä. Ohjelma koostuu luokahuoneessa tapahtuvasta opetuksesta, käytännön koulutuksesta sekä työn yhteydessä toteutetusta koulutuksesta. SDR-ohjelmaa sovelletaan tällä hetkellä Schipholin lentokentällä ja Alankomaiden poliisivoimien eri jaostoissa. ⁽⁷⁹⁾

TAPAUSTUTKIMUS 16: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Liikenteen turvallisuudesta vastaavan poliisin käyttämä käytöksen arviointiin perustuva seulontajärjestelmä (Behavioural assessment screening system, BASS)

Käytöksen arviointiin perustuva seulontajärjestelmä (Behavioural Assessment Screening System, BASS) kehitettiin alun perin Yhdysvalloissa Massachusetts State Police –poliisilaitoksen toimesta ja mukautettiin sittemmin Yhdistyneen kuningaskunnan liikenteen turvallisuudesta vastaavan poliisin käyttöön sopivaksi. Koulutusohjelmassa profiloidaan lentokentillä ja liikennekeskuksissa liikkuvia stressaantuneita henkilöitä heidän käyttöksensä perusteella. Massachusetts State Police –poliisilaitoksen poliisit katsoivat kriminologien kanssa Loganin lentokentällä Bostonissa nauhoitettuja videonauhoja syyskuun 11. päivänä terroristi-iskuista vastuussa olleiden terroristien liikkeistä, heidän lentokentälle saapumisestaan ja sieltä poistumisestaan. He kehittivät useita kriteerejä, joiden avulla tunnistetaan ihmisten ympäröimänä, lähtöselvityksessä tai turvatarkastuksessa olevat äärimmäisen stressaantuneet ihmiset. Näitä kriteerejä mukautettiin Lontoon maanlaisessa 7. 7. 2005 tehdyistä terroristi-iskuista saatujen tietojen perusteella.

Kaikki liikenteen turvallisuudesta vastaavan poliisin työntekijät, jotka työskentelevät Lontoon maanlaisverkostossa, ovat osallistuneet BASS-koulutukseen. Koulutusta laajennetaan parhaillaan koskemaan myös kaikkia kansallisen rautatieverkoston työntekijöitä. Kaksipäiväinen koulutus koostuu luennoista, keskusteluista ja käytännön harjoituksista, jotka toteutetaan sekä luokahuoneessa että liikennekeskuksissa. Koulutuksessa korostetaan sitä,

⁽⁷⁹⁾ Kansainvälinen turvallisuus- ja terrorismintorjunta-akatemia (The International Security & Counter-Terrorism Academy), *The SDR™ (Search, Detect and React)™*, saatavilla: <http://www.sdr.org.il/index.html>

ettei terroristeihin voi liittää johonkin tiettyyn rotuun tai uskonnolliseen vakaumukseen perustuvaa profilia – viimeaikaisista terroristi-iskuista vastuussa olleet terroristit ovat edustaneet kaikenlaisia etnisiä ryhmiä.

Liikenteen turvallisuudesta vastaava poliisi suoritti kuusi kuukautta koulutuksen päättymisen jälkeen sisäisen arvioinnin ja totesi, että maanalaisessa tehtyjen pysäytysten laatu oli parantunut. Pysäytyksiä tehtiin huomattavasti vähemmän, mutta pysäytysten johdosta tehtyjen pidätysten määrä sen sijaan kasvoi huomattavasti. Myös pysäytyksiin liittyvien tiedustelutietojen kerääminen tehostui. Poliisit olivat myös tyytyväisiä koulutuksen aikana saatuihin käytännön apuvälineisiin ⁽⁸⁰⁾.

4.5. Epäiltyjen tarkat kuvaukset ja tehokkaat tiedustelukäytännöt

Epäillyistä henkilöistä tehdyt tarkat kuvaukset voivat auttaa välttämään lainvastaisen syrjivän profiloinnin käyttöä. Epäillyn kuvaus sisältää tietoja epäillyn henkilökohtaisista ominaisuuksista, kuten ihon-, hiusten ja silmien väristä, pituudesta ja painosta sekä vaatetuksesta. Se laaditaan rikoksen uhrin tai todistajien antamien kuvausten perusteella. Poliisit voivat käyttää tarkasti laadittua epäillyn kuvausta pysäytysten ja tarkastusten tekemiseen epäiltyjen säilöönottamiseksi. Jos poliisien käytettävänä on liian yleisluonteinen epäillyn kuvaus, jossa mainitaan epäillyn rotu, etninen alkuperä tai vastaavia ominaispiirteitä, heidän ei pitäisi suorittaa poliisioperaatioita, kuten pysäytyksiä tai tarkastuksia tämän kuvauksen perusteella, koska he joutuvat todennäköisesti pysäyttämään useita viattomia henkilöitä, joiden ominaispiirteet sattumalta muistuttavat epäillyn ominaispiirteitä. Heidän olisi yritettävä saada käyttöönsä muita toimintaan liittyviä tiedustelutietoja tutkimustensa suuntaamiseen.

***** “Yksityiskohtaiset profilit, jotka perustuvat tekijöihin, joiden on tilastojen avulla todistettu liittyvän tiettyihin rikollisiin käyttäytymismalleihin, voivat olla tehokkampia apuvälineitä rajallisten poliisiresurssien kohdentamisessa”.

⁽⁸⁰⁾ Katso myös, BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), *Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings* 20.1.2009 (Agenda Item 9.1), s. 2-3 ja 6.4.2009 (Agenda Item 8.3), s. 3.

**Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoija
ihmisoikeuksien suojelusta terrorismin vastaisessa
toiminnassa, (Scheinin, 2007) 33 kohta.**

Tehokkaat tiedustelutiedot vähentävät myös lainvastaisen syrjivän profiloinnin riskiä. Mikäli poliisitoimet perustuvat tarkkoihin ja ajankohtaisiin tiedustelutietoihin, ne ovat myös todennäköisemmin objektiivisia ja vähemmän todennäköisemmin stereotyyppioihin perustuvia. Mikäli poliisit saavat esimerkiksi jokaisen työvuoron alussa pidettävässä tilannekatsauksessa käyttöönsä ajankohtaisia ja yksityiskohtaisia tiedustelutietoja, heidän ei todennäköisesti tarvitse käyttää harkintavaltaansa, vaan he voivat perustaa valtuuksien käytön heille annettuihin ohjeisiin, ja kohdistaa ne paremmin erityisten rikollisuuden mallien ja tunnistettujen turvallisuuskysymysten ratkaisemiseen. Tiedustelun laadun parantaminen ja sen käytön tehostaminen käytökseen liittyviin tekijöihin tai tiedustelutietoihin keskittymiseksi on tehokkainta silloin, kun sitä tuetaan poliisin valtuuksien käyttöä koskevalla lisääntyneellä valvonnalla ja seurannalla.

4.6. Laadukas kanssakäyminen

Kuten luvussa 3 todettiin, pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käyttö voi herätää kielteisiä tunteita kansalaisissa. Tämän vuoksi olisi varmistettava, että poliisitoiminta ei tarpeettomasti häiritse yksilöiden elämää, että menettelyt olisivat läpinäkyviä ja että kansalaisia kohdeltaisiin kunnioittavasti ja ihmisarvoisesti. Sen lisäksi, että pysäytetyksi tulleet henkilöt ovat huolissaan etnistä vähemmistöä edustaviin henkilöihin kohdistuvien poliisin pysäytysten tiheydestä, heitä huolestutti se, miten poliisit kohtelivat pysäytetyksi tulleita henkilöitä (tähän viitataan usein termillä ”pysäytyksen laatu”) sekä pysäytyksen perusteena käytetyt seikat⁽⁸¹⁾.

Negatiiviset vaikutukset, joita usein toistuvat poliisin tekemät pysäytykset aiheuttivat, pieneivät huomattavasti, mikäli poliisi käyttäytyi ammattimaisesti ja kunnioittavasti. Erityisesti pysäytyksen syyn ilmoittaminen paransi kanssakäymisestä jäänyttä tunnetta. Sen varmistaminen, että poliisi on kohtelias ja antaa tietoja ei vaadi erityisiä voimavaroja, mutta tästäkään huolimatta se ei aina ole helposti toteutettavissa. Vaikeudet pysäytysten

⁽⁸¹⁾ HAVIS and BEST (2004).

laadun korjaamisessa johtuvat joidenkin poliisien rajoitetuista viestintätaidoista, eli siitä, etteivät he pysty ilmoittamaan toimiensa syitä. Joskus taas kyseessä on vaikeudet voittaa vihamielisyydet yhteisön tiettyjen jäsenten kanssa. Vaikka kanssakäymisen laadun varmistaminen ei takaakaan sitä, ettei etnistä profilointia käytettäisi, se ainakin pakottaa poliisin vakuuttamaan itselleen ja pysäytetylle henkilölle, ettei henkilön etninen alkuperä, rotu tai uskonnollinen vakaumus ollut pysäytyksen pääasiallisena syynä. Laadukas kanssakäyminen varmistaa myös sen, ettei pysäytetyksi tullut henkilö koe tulleen pysäytetyksi syrjivän syyn takia. Syrjivän etnisen profiloinnin aiheuttamat vahingot nähdään selvästi vasta silloin, kun henkilö kokee joutuneensa syrjivän profiloinnin kohteeksi, vaikka näin ei olisi käynytäkään.

TAPAUSTUTKIMUS 17: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Henkilöille annettavat pysäyttämistä ja tarkastamista koskevat tiedot

PACE-lain 2 jakossa vahvistetaan pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käyttöön liittyvät pakolliset turvatakeet. Ennen kuin poliisi voi tarkastaa henkilön tai ajoneuvon tai ottaa henkilön tai ajoneuvon säilöön tarkastamista varten, hänen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin selvittääkseen henkilölle

- oman nimensä,
- sen poliisiaseman nimen, jossa hän työskentelee,
- tarkastuksen motiivin, sekä
- perusteet tarkastuksen tekemiselle.

Henkilölle on myös ilmoitettava, että hänellä on oikeus saada tarkastuksesta tehty raportti sekä se, mistä poliisiasemalta hän voi tätä pyytää. Henkilölle on myös ilmoitettava, että hänellä on oikeus saada tarkastuksesta tehty raportti sekä se, mistä poliisiasemalta hän voi tätä pyytää.

Poliiseille on laadittu GO-WISELY -ohjeet (etene harkiten), joiden tarkoituksena on muistuttaa heitä pysäytyksiin ja tarkastuksiin liittyvistä velvollisuuksista:

[G]rounds for the search - tarkastuksen syy

[O]bject of the search - tarkastuksen tavoite

[W]arrant card must be produced if in plain clothes - siviilivaatteissa olevan poliisin on esitettävä henkilökorttinsa

[I]dentify, the PC must inform the suspect of his name - poliisin on ilmoitettava henkilöllisyytensä epäillylle

[S]tation, the police station at which the constable works - poliisin on ilmoitettava millä poliisiasemalla hän työskentelee

[E]ntitlement to a copy of the search record - epäillylle on luovutettava jäljennös tarkastuslomakkeesta
[L]egal power being used for detention - epäillylle on ilmoitettava lainsäädäntöön perustuvat syyt, minkä takia hänet otetaan säilöön/
[Y]ou are being detained for the purpose of a search. That is, the suspect must be told he is being detained. - Sinut otetaan säilöön tarkastusta varten. Epäillylle on ilmoitettava siitä, että hänet otetaan säilöön

TAPAUSTUTKIMUS 18: YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Hertfordshire Constabulary monitoring the quality of encounters

Hertfordshiren poliisipiirin huhtikuussa 2007 käyttöön ottamat pysäytys- ja tarkastuslomakkeet sisältävät osion, johon myös pysäytetyksi tullut henkilö voi tallentaa kanssakäymisten laatua koskevia tietoja. Hertfordshiren poliisipiiri on ensimmäinen Yhdistyneen kuningaskunnan poliisipiiri, joka tarjoaa tämän mahdollisuuden järjestelmällisesti pysäytetyksi tulleille henkilöille. Poliisien on esitettävä jokaisen pysäytyksen ja tarkastuksen lopussa seuraavat kysymykset pysäytetylle henkilölle:

"Kun ajattelet äskeistä paikallisen poliisin tekemää pysäytystä, oletko samaa vai eri mieltä seuraavista väittämistä

- Ymmärrän minkä takia minut pysäytettiin - Kyllä/Ei
- Kohdeltiinko minua pysäytyksen aikana ammattimaisesti, kunnioittavasti ja ihmisarvoni mukaisesti?
Kyllä/Ei
Allekirjoitus"

TAPAUSTUTKIMUS 19: ITÄVALTA

Kohtelias puhuttelu

Itävallan lainsäädäntö sisältää ohjeita siitä, miten poliisin olisi puhuteltava kansalaisia. Ohjeista annetun asetuksen 5 kohdan 2 alakohdassa säädetään seuraavaa: "Yleisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten on käytettävä muodollista puhuttelumuotoa (Sie) kaikkien sellaisten henkilöiden kohdalla, joita tavallisesti puhutellaan kyseisellä tavalla

tai jotka sitä pyytävät”⁽⁸²⁾. Sisäministeriö on myös antanut asetuksen lainsäädäntöviranomaisten kielenkäytöstä syrjintää, nöyryytystä, alemmuuden tuntoa ja ennakkoluuloista kohtelua koskevien vaikutelmien välttämiseksi. Kyseisessä 7. elokuuta 2002 annetussa asetuksessa säädetään, että ”se, minkälainen maine lainsäädäntöviranomaisilla kansan keskuudessa on ja miten heidät hyväksytään, ja loppujen lopuksi myös miten tehokkaita he ovat turvallisuuteen liittyvissä tehtävissään riippuu siitä, miten lainvalvontaviranomaiset kohtelevat muita henkilöitä ja erityisesti ulkomaalaisia ja muita syrjinnälle alttiita henkilöitä. Näin ollen on välttämätöntä, että jokainen turvallisuuteen liittyviä palveluja tarjoava henkilö käyttäytyy ammittinsa vaatimalla tavalla työssään, käyttää sellaista kieltä ja ilmaisuja, jotka eivät herätä epäilyjä syrjivistä, alentavista, nöyryyttävistä tai ennakkoluuloisista käytännöistä ja/tai anna aiheita epäillä, että poliisin normaali asenne voisi muodostua kyseisistä motiiveista.”⁽⁸³⁾

Kyseiset säännöt ovat välttämättömiä, mutta näiden sääntöjen täytäntöönpanoa on myös valvottava käytännössä jonkin valvontamekanismin avulla.

4.7. Tulevaisuutta koskevia pohdintoja

Yhdistyneen kuningaskunnan laajan syrjivää etnistä profilointia koskevan kokemuksen johdosta, monet asiaa käsittelevät kirjat ja tiedot liittyvät Yhdistyneen kuningaskunnan tilanteeseen. Toivon mukaan tulevaisuudessa sellaiset EU:n jäsenvaltiot, jotka nykyään ovat yhä kasvavan maahanmuutonkohteena, kohtaavat terrorismintorjuntaan liittyviä haasteita ja tarvitsevat tehokkaita poliisikäytäntöjä, käsittelevät aiheita yhtä laajasti.

Koska tämän opas on tarkoitettu käytännölliseksi ja käytännönläheiseksi apuvälineeksi, perusoikeusvirasto kehottaa lukijoita lähettämään perusoikeusviraston WWW-sivuston <http://fra.europa.eu/> kautta tässä oppaassa käsiteltyihin asioihin liittyviä tietoja, tapaustutkimuksia, ja yleensä kirjallisuutta.

⁽⁸²⁾ Katso ohjeita koskeva asetus ((Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. nro 266/1993).

⁽⁸³⁾ Decree of the Interior Ministry, General Administration for Public Security of 07.08.2002 on the use of language by law enforcement officers (Erlass des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

Oppaan tärkeimpien kohtien kertaus

- Yksilön kohtelevaaminen muita samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä epäedullisemmin on syrjintää. Tämä on lainvastaista poliisivaltuuksien käyttöä pysäytysten ja tarkastusten yhteydessä.
- Henkilön rotu, etninen tausta tai uskonnollinen vakaumus voi olla osa erityistä epäilyä kuvausta. Rotu, etninen alkuperä ja uskonnollinen vakaumus voidaan ottaa huomioon myös tietyn rikoksen yhteydessä, kun erityiset tiedustelutiedot tätä tukevat.
- Henkilön pysäyttämistä tai tarkastamista koskevaa päätöstä, joka tehdään yksinomaan tai pääasiallisesti rodun, etnisen alkuperän tai uskonnollisen vakaumuksen perusteella, voidaan pitää syrjivänä etnisenä profilointina ja lainvastaisena.
- Poliisien olisi keskityttävä sellaisiin henkilön ominaispiirteisiin, jotka erottavat hänet muista konkreettiseksi epäillyksi. Näiden ominaispiirteiden olisi liityttävä henkilön käytökseen. Käytökseen ei voida lukea fyysisiä piirteitä.
- Syrjivällä etnisellä profiloinnilla voi olla eri yhteiskuntaryhmien välisiä suhteita vahingoittava vaikutus Tämä voi vaikeuttaa myös sellaisia poliisityön muotoja, joiden kannalta kansalaisten yhteistyö ja luottamus on oleellista. Syrjivän etnisen profiloinnin on myös osoitettu olevan tehotonta "osumien" eli pidätykseen ja/tai syytetoimiin johtaneiden pysäytysten vähäisen määrän perusteella.
- Poliisin päällystön olisi saatava asianmukaista koulutusta syrjivään etniseen profilointiin liittyvien käytäntöjen ehkäisemiseksi. Tämän lisäksi päällystön pitäisi seurata, miten pysäytyksiä ja tarkastuksia koskevia poliisivaltuuksia käytetään..
- Pysäytys- ja tarkastusvaltuuksien käytön seuranta varten on kerättävä rotuun liittyviä yhdistelmätietoja, jotta voidaan asianmukaisesti tarkastella sitä, käytetäänkö valtuuksia oikeassa suhteessa väestöjakaumaan. Tiedot ovat myös välttämättömiä poliisien taholta harjoitettavaa välillisen syrjintää koskevien valitusten käsittelemiseksi.
- Etnistä alkuperää koskevia tietoja kerätessä yksityisyyden suoja olisi varmistettava asianmukaisten turvatakeiden avulla. Esimerkiksi pysäytettyjen tai tarkastettujen henkilöiden olisi voitava antaa tietoaan nimettömänä ja heiltä olisi pyydettävä nimenomainen lupa tietojen keräämiseen tilastointitarkoituksissa.

Lähdeluettelo

WWW-sivut

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA):

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

Euroopan neuvoston ministerikomitea:

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

Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI):

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

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:

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

Euroopan unionin tuomioistuin:

<http://www.curia.eu>

Euroopan unionin lainsäädäntö:

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

Euroopan parlamentti:

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

Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutettu:

<http://www.ohchr.org>

Viralliset asiakirjat

Yhdistyneet kansakunnat

SCHEININ MARTIN, YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN ERITYISRAPORTOIJIA IHMISOIKEUKSIEN SUOJELUSTA TERRORISMIN VASTAISESSA TOIMINNASSA, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, UN Doc. A/HRC/4/26, 29.1.2007

YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN ROTUSYRJINNÄN POISTAMISTA KÄSITTELEVÄ KOMITEA, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria*, UN Doc. CERD/C/60/CO/1, 21.5.2002

YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN ROTUSYRJINNÄN POISTAMISTA KÄSITTELEVÄ KOMITEA, *Yleiskannanotto nro 31, The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System*, para. 20, UN Doc. A/60/18 (SUPP), 3.10.2005

YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN IHMISOIKEUSKOMITEA, *Yleiskannanotto nro 29, States of Emergency*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31.8.2001

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)

VÄHEMMISTÖVALTUUTETUN TOIMISTO, *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, 2006, saatavilla:

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

Euroopan neuvosto

EUROOPAN NEUVOSTON MINISTERIKOMITEA, Suositus R (2001) 10 eurooppalaisesta poliisien eettisestä säännöstöstä ja siihen liittyvät perustelut, 19.9.2001, saatavilla: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

EUROOPAN NEUVOSTON IHMISOIKEUSVALTUUTETTU, *Yksityisyyden suoja terrorismin torjunnassa*, Issue Paper, CommDH/Issue Paper (2008) 3, saatavilla: http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#

EUROOPAN NEUVOSTON IHMISOIKEUSVALTUUTETTU, *Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective*, View Point, 20.6.2009, saatavilla: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

ECRI (Euroopan neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio), Yleiset poliittiset suositukset nro 11 rasismien ja rotusyrjinnän torjunta poliisityössä, 29.6.2007, Doc. CRI(2007) 39

Euroopan unioni

EUROOPPA-NEUVOSTO, Neuvoston puitepätös 2008/977/YOS, tehty 27 päivänä marraskuuta 2008, rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta, EUVL L 350, 30.12.2008, s. 60

EUROOPAN RASISMIN JA MUUKALAISVIHAN SEURANTAKESKUS, Havaintoja syrjinnästä ja islamofobiasta - Euroopan unionin muslimiyhteisöjen jäsenten käsityksiä, 2006, saatavilla: <http://fra.europa.eu>

EUROOPAN PARLAMENTTI, Euroopan parlamentin suositus neuvostolle alkuperään ja rotuun perustuvan profiloinnin ongelmasta terrorismin torjunnan, lainvalvonnan, maahanmuuton sekä tulli- ja rajavalvonnan yhteydessä, P6_TA-PROV(2009)0314, saatavilla: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

EUROOPAN PARLAMENTTI, Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. marraskuuta 2008 ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin käytöstä lainvalvontatarkoituksiin, EUVL C 16E, 22.1.2010, saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0 049:EN:PDF>

EUROOPAN KOMISSIO, Komission tiedonanto neuvoston direktiivin 2000/43/EY soveltamisesta (KOM(2006) 643), saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:FI:PDF>

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO, Euroopan unionin perusoikeusviraston lausunto ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisterin käytöstä lainvalvontatarkoituksiin, 28. lokakuuta 2008

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO, EU-MIDIS – Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Tärkeimmät tulokset -raportti, 2009, saatavilla: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO, EU-MIDIS-kyselylomake, 2009, saatavilla: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO, EU-MIDIS – Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – ”Data in Focus” -raportti, 4 – Poliisin pysäytykset ja vähemmistöt, saatavilla:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, Lausunto komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille antamasta tiedonannosta ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”, 2009/C 276/02, saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:FI:PDF>

Kansalliset asiakirjat

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

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

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, *Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009*, saatavilla <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 no 4 – 2006, saatavilla: http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=353

HOME OFFICE, *The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, Cm 4262-I, helmikuu 1999, saatavilla: *Official Documents - Home*

HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE, *The Macpherson Report – Ten Years On*, Twelfth Report of Session 2008–09, 22.7.2009, saatavilla: <http://www.publications.parliament.uk>

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

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, *Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1*, saatavilla:

http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_

NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY, *Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism*, 2008, saatavilla: 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, saatavilla: <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD, *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*, huhtikuu 2009, saatavilla: ***Statistics by topic - Ministry of Justice***

UK MINISTRY OF JUSTICE, *Statistics on Race and the Criminal Justice system 2006/2007*, kesäkuu 2008, saatavilla:

<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, saatavilla: <http://www.gao.gov/>

US DEPARTMENT OF JUSTICE, CIVIL RIGHTS DIVISION, *Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies*, 2003, saatavilla:

<http://www.usdoj.gov>

Kirjallisuus

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, s. 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, saatavilla:
http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/

PERUSOIKEUKSIA KÄSITTELEVÄ EUROOPAN UNIONIN RIIPPUMATON ASiantuntijaverkosto (2006), Raportti etnisestä profiloinnista, CFR-CDF, lausunto 4.2006, saatavilla:
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, talvi 2002, 8, saatavilla:
<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, saatavilla: <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, saatavilla: 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, saatavilla: <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, saatavilla: <http://www.homeoffice.gov.uk>.

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, saatavilla: <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, saatavilla: <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 teoksessa 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, saatavilla: <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 teoksessa 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, s. 371-385

SIMON, P., *"Ethnic" statistics and data protection in the Council of Europe countries. Study Report.* European Commission against Racism and Intolerance, marraskuu 2007, saatavilla: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/>

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, saatavilla: <http://www.homeoffice>.

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), saatavilla: <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

Kansalaisjärjestöjen julkaisuja

AMNESTY INTERNATIONAL (2009), *Victim or Suspect – A Question of Colour*. Saatavilla: <http://www.amnesty.org>

EUROOPAN RASISMIN VASTAINEN VERKKO (ENAR), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, kesäkuu 2009, saatavilla: http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=%2015289&la%20=1&%20l%20angue%20=%20EN

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*, Open Society Institute, New York, 2009, saatavilla: 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, saatavilla: <http://www.soros.org/initiatives/justice/>

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

Säädökset

Euroopan unioni

Neuvoston direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22

Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16

Neuvoston direktiivi 2004/113/EY miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla, EUVL L 373, 21.12.2004, s. 37

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY muuttamisesta, EUVL L 269, 5.10.2002, s. 15

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa (uudelleenlaadittu toisinto), EUVL L 204 26.7.2006, s. 23

Itävalta

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

Yhdistynyt kuningaskunta

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

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

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Asia *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio nro 9214/80, 28.5.1985

Asia *Cissé v. Ranska* (käsiteltäväksi ottaminen), tuomio nro 51346/99, 16.1.2001

Asia *D.H. v. Tšekin tasavalta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio nro. 57325/00, 13.11.2007

Asia *Opuz v. Turkki*, tuomio nro 33401/02, 9.6. 2009

Asia *Oršuš ja Others v. Kroatia*, tuomio nro 15766/03, 17.7.2008

Asia *Timishev v. Venäjä*, tuomio nro 55762/00, 13.12.2005

Asia *Gillan ja Quinton v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio nro 4158/05, 12.1.2010

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, tuomio 13.5.1986, kok. 1986, s. 1607

Asia C-167/97 *Seymour-Smith ja Perez*, tuomio 9.2.1999, kok. 1999, s. I-623

Asia C-256/01 *Allonby v. Accrington & Rossendale College ym.*, tuomio 13.1.2004, kok. 2004, s. I-873

Asia C-300/06 *Voß v. Land Berlin*, tuomio 6.12.2007, kok. 2007, s. I-10573

YK:n ihmisoikeuskomitea

Rosalind Williams Lecraft v. Espanja, komm. nro 1493/2006, 30.7.2009

Kansallinen oikeuskäytäntö

Kanada

The Queen v. Campbell, Court of Quebec (Criminal Division), No. 500-01-004657-042-001, tuomio 27.1.2005, saatavilla: <http://www.jugements.qc.ca/>

Saksa

BVerfGE 115,320; BVerfG 518/02, tuomio 4.4.2006, saatavilla: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Yhdistynyt kuningaskunta

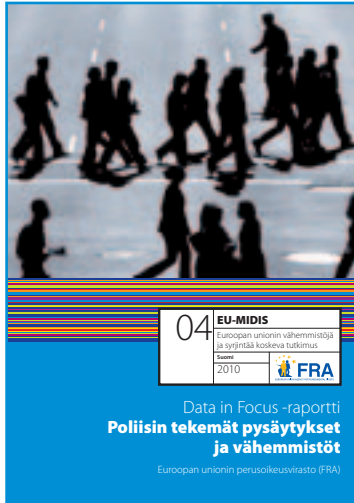
Equal Opportunities Commission v Director of Education [2001] HKLRD 690
R v. Prahan lentokentän maahanmuuttovirasto et al., ex parte Euroopan romanien oikeuksien keskus (ERRC) et al. [2004] UKHL 55
R. (Gillan et al. hakemuksesta) v. Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12

Euroopan perusoikeusviraston oppaassa *”Syrjivän etnisen profiloinnin taustaa ja sen ehkäiseminen”* tarkastellaan perusteellisesti erilaisia profilointikäytäntöjä lainvalvonnan alalla ja pyritään selvittämään lukijalle profilointi-käsitteen teoreettista perustaa ja siihen liittyviä käytännön kokemuksia. Koska julkaisu on tarkoitettu ennen kaikkea poliisin päällystölle, siinä painotetaan profilointia poliisityössä.

Oppaaseen sisältyvien tapaustutkimusten ja käytännön esimerkkien ansiosta se on arvokas tietolähde lainvalvonnan alalla toimiville ammattilaisille.

Oppaassa selvitetään sitä, missä tapauksessa rotuun, etniseen alkuperään tai uskonnolliseen vakaumukseen perustuva profilointi katsotaan syrjiväksi ja missä tapauksissa se on hyväksyttävää. Siinä tarkastellaan myös syrjivän etnisen profiloinnin vahingollisia vaikutuksia. Lisäksi oppaassa kuvaillaan kyseisten käytäntöjen kielteisiä vaikutuksia tehokkaaseen poliisityöhön.

Näissä kahdessa Euroopan perusoikeusviraston (FRA) laatimassa raportissa käsitellään kahta toisiinsa läheisesti liittyvää aihetta poliisin ja vähemmistöjen välisten suhteiden aihepiiristä.



Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA)

Kohti tehokkaampaa poliisitoimintaa
Syrjivä etninen profilointi – sen tausta ja ehkäiseminen - Opas

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto

2011 — 83 s. — 14.8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-717-3

doi:10.2811/36706

Valokuvaoikeuksien haltija (kansi): Frédéric Cirou/PhotoAlto

