



Naar een effectiever politieoptreden

# **Discriminerende etnische proflering**

begrijpen en voorkomen:  
een gids

Dit verslag heeft betrekking op artikel 8, De bescherming van persoonsgegevens, en artikel 21, Non-discriminatie, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Indien u vragen heeft over deze vertaling raadpleeg dan de versie in het Engels, de originele en officiële versie van het document.

**Europe Direct is een dienst die u ter beschikking staat om antwoorden te vinden op uw vragen over de Europese Unie**

Groen telefoonnummer (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\*). Sommige aanbieders van mobiele telefonie verschaffen geen toegang tot 00 800-nummers of berekenen daarvoor een vergoeding.

Meer informatie over de Europese Unie vindt u op internet: <http://europa.eu>.

Achterin deze publicatie zijn catalogusgegevens opgenomen.

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2011

ISBN 978-92-9192-721-0

doi:10.2811/39492

© Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, 2010

Verveelvoudiging met bronvermelding toegestaan, behalve voor commerciële doeleinden.



Naar een effectiever politieoptreden

# **Discriminerende etnische profilering**

begrijpen en voorkomen:  
een gids

## Lidstaten en te gebruiken afkortingen

Afkortingscode	Lidstaat	Afkortingscode	Lidstaat
AT	Oostenrijk	IT	Italië
BE	België	LT	Litouwen
BG	Bulgarije	LU	Luxemburg
CY	Cyprus	LV	Letland
CZ	Tsjechië	MT	Malta
DE	Duitsland	NL	Nederland
DK	Denemarken	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Griekenland	RO	Roemenië
ES	Spanje	SE	Zweden
FI	Finland	SK	Slowakije
FR	Frankrijk	SI	Slovenië
HU	Hongarije	UK	Verenigd Koninkrijk
IE	Ierland		
HR	Kroatië		

# Inhoud

Figuren .....	4
Inleiding .....	5
<b>1. Wat is profilering? .....</b>	<b>8</b>
1.1. Profilering in een algemene context .....	8
1.2. Profilering in het kader van rechtshandhaving.....	11
1.2.1. Profilering ten behoeve van rechtshandhaving .....	12
1.2.2. Profilering middels datamining .....	14
<b>2. Discriminerende etnische profilering .....</b>	<b>16</b>
2.1. Wat wordt er bedoeld met „discriminatie“? .....	16
2.1.1. Afwijkende behandeling.....	17
2.1.2. Onrechtmatige gronden.....	17
2.2. Wat is het verband tussen discriminatie en etnische profilering? .....	18
2.3. Waarom is discriminerende etnische profilering onrechtmatig? .....	20
2.4. Profilering binnen de wet houden.....	22
2.5. Indirecte discriminatie in het kader van etnische profilering .....	25
<b>3. Problemen voor politieoptreden en groeperingen als gevolg van discriminerende etnische profilering .....</b>	<b>29</b>
3.1. De EU-MIDIS-enquête .....	29
3.2. Etnische profilering – gewoon een „goede politiepraktijk“? .....	36
3.2.1. Van aandacht voor ras of etniciteit naar aandacht voor gedrag .....	39
3.2.2. De beperkingen en mogelijk negatieve uitwerking van etnische profilering.....	41
3.3. Negatief effect op individuen, gemeenschappen en politie .....	41
<b>4. Discriminerende etnische profilering tegengaan .....</b>	<b>50</b>
4.1. Duidelijke richtsnoeren voor functionarissen .....	50
4.2. Scholing .....	55
4.3. Controleformulieren .....	59
4.3.1. Interne controle en constatering van onevenredigheid .....	61
4.3.2. Mechanismen voor klachten van het publiek .....	64

4.4. Gedragsanalyse .....	65
4.5. Goede signalen en goede inlichtingen.....	67
4.6. Kwalitatief goede contacten .....	68
4.7. Overwegingen voor de toekomst.....	71
<b>Recapitulatie .....</b>	<b>73</b>
<b>Bibliography.....</b>	<b>74</b>

## Figuren

Figuur 1: Aangehouden door de politie in de afgelopen twaalf maanden....	33
Figuur 2: Frequentie van politiecontroles in de laatste twaalf maanden.....	35
Figuur 3: Omstandigheden en aard van de controles .....	47

# Inleiding

„Etnische profilering” is geen nieuwe praktijk in de lidstaten van de Europese Unie maar lijkt een grotere rol te zijn gaan spelen als reactie op de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika (2001), Madrid (2004) en Londen (2005), evenals op de toegenomen onrust over illegale immigratie. Naar aanleiding daarvan hebben intergouvernementele organisaties als de Verenigde Naties (VN), de Raad van Europa en de Europese Unie, evenals niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor de bescherming van de mensenrechten, uiting gegeven aan hun bezorgdheid. In het bijzonder is naar voren gebracht dat etnische profilering niet alleen indruist tegen antidiscriminatiewetgeving maar ook nadelige gevolgen heeft voor de samenleving. Buiten het Verenigd Koninkrijk (VK) is er in Europa over het algemeen echter een gebrek aan officiële gegevens over de praktijk van etnische profilering en weinig inzicht in het verschijnsel. Het VK houdt zich al sinds de jaren tachtig bezig met discriminerende etnische profilering en beschikt inmiddels dan ook over uitgebreide onderzoeksgegevens en talrijke beleidsmaatregelen op dit punt. In de andere EU-lidstaten geniet discriminerende etnische profilering echter nog niet eenzelfde mate van erkenning. Bijgevolg is verreweg de meeste Europese literatuur over dit onderwerp uit het VK afkomstig en is een groot aantal van de in deze gids aangehaalde voorbeelden ontleend aan de Britse realiteit. Er moet echter worden opgemerkt dat de EU, en in het bijzonder het Europees Parlement, het probleem van profilering hebben aangemerkt als dringende kwestie op het gebied van terrorismebestrijding, rechtshandhaving, immigratie en douane- en grenscontrole.<sup>(1)</sup> In dat perspectief is deze gids bedoeld ter introductie van het verschijnsel „etnische profilering” als een concept en een praktijk waarbij vraagtekens gezet kunnen worden, gelet op het inherente risico van discriminatie en ondermijning van de grondrechten.

Deze publicatie is primair gericht aan leidinggevenden die werkzaam zijn bij een rechtshandavingsinstantie. Het doel is meer inzicht te bieden in de theorie en praktijk van etnische profilering en die in een juridisch en sociale context te plaatsen. Daartoe wordt eerst uitgelegd hoe profilering wordt gebruikt in algemene situaties buiten de rechtshandhaving,

---

(1) Zie de Aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad van 24 april 2009.

zoals in marktonderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op profilering als praktijk binnen de rechtshandhaving. De gids licht in het bijzonder toe wanneer profilering volgens ras, etniciteit of religie wordt beschouwd als discriminerend en derhalve als onrechtmatig, en onder welke omstandigheden verwijzing naar die kenmerken toelaatbaar kan zijn. Ten slotte wordt gekeken naar de schadelijke effecten van discriminerende etnische profilering, de effectiviteit ervan als instrument voor rechtshandhaving, evenals naar alternatieve politiecontroles en maatregelen ter voorkoming van het verkeerde gebruik van profilering.

De gids hanteert het begrip „discriminerende etnische profilering” en niet het meer algemene „etnische profilering” om te verwijzen naar de praktijk een beslissing over rechtshandhaving uitsluitend of overwegend te baseren op iemands ras, etniciteit of religie. De reden daarvoor is dat „etnische profilering” als term in de media, academische kringen en organisaties op het gebied van burgerlijke vrijheden veelvuldig is gebruikt zonder exacte of eenvormige betekenis. Het dichtst in de buurt van een officieel goedgekeurde Europese beschrijving is de volgende definitie van „raciale profilering” afkomstig van de Europese commissie tegen racisme en onverdraagzaamheid (ECRI): „Het gebruik door de politie, zonder oogmerk en redelijke rechtvaardiging, van gronden zoals ras, kleur, taal, religie, nationaliteit of nationale of etnische afkomst, bij controle-, bewakings- of onderzoeksactiviteiten”.<sup>(2)</sup> Zoals de ECRI heeft benadrukt in de toelichting bij haar Algemene beleidsaanbeveling nr. 11, en zoals zal worden besproken in hoofdstuk 2, kan directe discriminatie nooit juridisch worden gerechtvaardigd, en kan er alleen in specifieke, beperkte omstandigheden sprake zijn van „redelijke rechtvaardiging” op grond van factoren als ras, etniciteit of religie.

Deze gids onderzoekt profilering uitsluitend in het kader van algemeen politieoptreden, waaronder terrorismebestrijding. Er wordt niet ingegaan op profilering in het kader van asiel, immigratie of douane waarbij nationaliteit (en dus indirect mogelijk ook ras, etniciteit en religie) een specifieke rol kan spelen in de totstandkoming van een beslissing. De gids beperkt zich tevens tot het onderzoeken van profilering in het kader van de uitoefening van bevoegdheden tot aanhouding en fouillering. Profilering in andere functies, zoals datamining en controles op legaal verblijf of identiteitscontroles, blijft derhalve buiten beschouwing.

---

<sup>(2)</sup> ECRI (2007), paragraaf 1.



Aan de hand van talrijke voorbeelden en casestudy's worden politiepraktijken en werkzaamheden geïllustreerd die negatieve dan wel positieve resultaten hebben gehad. Tenzij anders aangegeven, zijn de casestudy's afkomstig van de universiteit van Warwick (VK) en het Open Society Justice Initiative (OSJI).

Wij willen iedereen bedanken die heeft deelgenomen aan de collegiale toetsing in oktober 2009: mevrouw Greet Elsinga, commissaris van politie en hoofdadviseur bij de Politieacademie in Nederland; de heer Karl-Heinz Grundboeck, hoofd van de eenheid Beroepsonderwijs van het Oostenrijkse federale ministerie van Binnenlandse zaken en secretaris-generaal van de Europese Vereniging van Politieacademies (AEPC); mevrouw Maria Knutsson, hoofddocente aan de Zweedse Nationale Politieacademie; de heer Andre Konze, hoofdambtenaar bij de rijkspolitie van Noord-Rijnland-Westfalen (Duitsland); en de heer Murat Yildiz, adviseur opleidingen binnen de eenheid Strategische politiezaken van de OVSE. Verder zijn we de heer Simon Denison van het Britse Office for Criminal Justice Reform en de heer James A. Goldston, uitvoerend directeur van het OSJI, erkentelijk voor hun commentaar de ontwerpversie van de gids.

Waar mogelijk is gekozen voor korte verwijzingen in de voetnoten. Achterin de gids is een literatuurlijst met de volledige verwijzingen opgenomen, alsmede een overzicht van de websites van intergouvernementele organen wier documentatie veelvuldig wordt aangehaald.

# 1. Wat is profilering?

Dit hoofdstuk gaat in op de betekenis van „profilering” als concept en praktijk in globale zin. Profilering wordt algemeen gebruikt op commercieel gebied en we zullen onze verkenning beginnen tegen deze alledaagse achtergrond. Nadat de grondbeginselen en potentiële risico’s van profilering zijn uitgelegd, zullen we het verband tussen profilering en rechtshandhaving nader onderzoeken.

## 1.1. Profilering in een algemene context

Op een heel algemeen niveau betreft profilering het indelen van mensen op grond van hun kenmerken, zowel „onveranderlijke” (zoals geslacht, leeftijd, etniciteit en lengte) als „veranderlijke” (zoals gewoonten, voorkeuren en andere gedragskenmerken). Dit is hoe mensen vaak worden ingedeeld door verzekeraars om de hoogte van premies te beoordelen op basis van risico’s (voor rokers is het risico bijvoorbeeld groter dat zij gezondheidsproblemen krijgen, zodat zij mogelijk meer premie moeten betalen voor hun ziektepolis), en door marketingorganisaties om te bepalen voor welke producten te adverteren (uit de klantenkaart kan een supermarkt bijvoorbeeld weten hoe iemands kooppatroon eruitziet, zodat gerichte informatie kan worden toegestuurd over speciale aanbiedingen van vaak gekochte producten).

De methode voor het opstellen van dit soort profielen is vergelijkbaar met de zogenaamde „gedragkundige analyse”, een techniek waarbij een verband wordt gelegd tussen gedragspatronen (bv. koopt bier) en bepaalde kenmerken (bv. man tussen 18 en 35 jaar). Deze wijze van profilering verloopt in drie stappen:

- a. Ten eerste worden anonieme gegevens en informatie verzameld en opgeslagen in „datawarehouses” (gewoonlijk een digitaal opslagmedium, zoals een harde schijf). Dit kan bijvoorbeeld een eenvoudige reeks antwoorden op een vragenlijst over patronen in de aankoop van kleding zijn.
- b. Ten tweede wordt er een verband of correlatie gelegd tussen de betrokken variabelen om nieuwe informatiecategorieën te creëren.

Dit zogenaamde „datamining” wordt gewoonlijk uitgevoerd met computersoftware. In plaats van de informatie van elke afzonderlijke vragenlijst op zich te beschouwen, kan zij worden samengevoegd met die van alle overige lijsten om bijvoorbeeld vast te stellen welk percentage mannen en vrouwen en mensen in een bepaalde leeftijdscategorie kleding van een bepaald merk of een bepaalde stijl koopt.

- c. Ten derde worden op basis van een uitleg van deze informatie aannames gedaan over hoe mensen zich gedragen. Dit proces wordt „inferentie” genoemd, omdat een gedragspatroon wordt afgeleid uit de vastgestelde kenmerken. Soms wordt alleen laatstgenoemde stap bedoeld met „profilering”. Zo kan de informatie bijvoorbeeld suggereren dat een groot deel van degenen die een bepaald merk en een bepaalde stijl kleding draagt, vrouwen tussen 16 en 19 jaar zijn. Daaruit kan worden afgeleid dat het standaardprofiel van iemand die dat merk en die stijl kleding draagt, een vrouw tussen 16 en 19 jaar is.

 Via profilering kunnen mensen worden ingedeeld in categorieën volgens enkele waarneembare kenmerken om andere af te leiden die niet-waarneembaar zijn.<sup>(3)</sup>

Naar aanleiding van het verzamelen van gegevens voor het opstellen van profielen zijn vragen gerezen over ieders recht op bescherming van zijn of haar persoonlijke gegevens, in het bijzonder bij gebruik van profilering voor belangrijke beslissingen, zoals de verstrekking van een banklening. Er kunnen zich diverse problemen voordoen, waarvan de volgende twee met name belangrijk zijn:

- a. In de eerste plaats kunnen er fouten worden begaan bij het opstellen van bepaalde „categorieën”. Zo kan een softwareprogramma voor datamining abusievelijk wijzen op een **onjuiste correlatie** tussen seksuele geardeheid en kredietwaardigheid waaruit zou blijken dat homoseksuele mannen vaker dan anderen de aflossingen op hun lening niet tijdig voldoen. Als gevolg van deze verkeerde indeling kan het dan voor homo’s moeilijker zijn een banklening te krijgen. Niet alleen

<sup>(3)</sup> DINANT ET AL. (2009), blz. 3.

worden zij dan nadelig behandeld, maar ook is het besluit gebaseerd op verkeerde informatie waarvan zij niets weten. In het eerder aangehaalde voorbeeld over kleding doet zich eveneens de mogelijkheid voor dat **categorieën verkeerd worden uitgelegd**. Hoewel in dit voorbeeld degenen die een bepaald merk en een bepaalde stijl kleding dragen vooral meisjes tussen 16 en 19 jaar zijn, wil dit niet zeggen dat alle meisjes in die leeftijd zich zo kleden. Met andere woorden, er zijn vaak uitzonderingen op de regel. Algemene totaalprofielen van groepen kunnen daarom worden gebruikt om degenen die zich niet conform een generiek profiel gedragen, te discrimineren. Daarom dringen deskundigen aan op een „verhaalrecht” – d.w.z. de gelegenheid om informatie te corrigeren – wanneer besluiten automatisch zijn genomen volgens een profiel.<sup>(4)</sup>

- b. Het tweede probleem wordt impliciet geïllustreerd door bovenstaande voorbeelden, namelijk het verzamelen van informatie die als „gevoelig” wordt beschouwd, zoals die over iemands ras, etniciteit, seksuele geaardheid, geslacht, religie, invaliditeit of leeftijd. Leden van minderheden die volgens deze kenmerken worden gedefinieerd, genieten momenteel wettelijke bescherming tegen discriminatie. Als de profilering plaatsvindt aan de hand van die kenmerken, is de kans groot dat er sprake zal zijn van discriminatie tegen leden van die groeperingen. Dat komt doordat profilering berust op aannames over hoe mensen zich gedragen op grond van een bepaald kenmerk dat kan worden vastgesteld. Als we bijvoorbeeld een profiel opstellen op basis van ras, dan nemen we in feite aan dat veel mensen van dat ras ongeveer dezelfde voorkeuren en meningen hebben en zich op eenzelfde manier gedragen. Met het oog op de mogelijkheid van verkeerd gebruik van dit soort profilering dringen sommige deskundigen in gegevensbescherming aan op een algemeen verbod op het verzamelen van gevoelige gegevens, zoals ras, etniciteit of religie. Als dit soort gegevens in beginsel niet wordt opgeslagen in datawarehouses, verdwijnt het risico dat er profielen worden opgesteld die discriminerend zijn.<sup>(5)</sup>

---

<sup>(4)</sup> DINANT ET AL. (2009), blz. 32.

<sup>(5)</sup> DINANT ET AL. (2009), blz. 33.

\* Profilering kan ondernemingen in staat stellen hun diensten en producten beter af te stemmen door aan de hand van de kenmerken van hun klanten te kijken naar hun voorkeuren en gedragingen.

Dat kan op zich een waardevolle methode zijn maar brengt het gevaar met zich dat er verkeerde verbanden worden gelegd tussen bepaalde kenmerken en bepaalde voorkeuren of gedragingen.

Verder bestaat het gevaar dat profielen volgens kenmerken als ras, etniciteit of religie leiden tot schadelijke en onnauwkeurige stereotypen, en daarmee tot discriminatie.

De volgende paragraaf onderzoekt hoe profilering wordt gebruikt door rechtshandavingsinstanties.

## 1.2. Profilering in het kader van rechtshandhaving

Deze gids gaat uitsluitend in op profilering in het kader van algemeen politieoptreden, waaronder de uitoefening van bevoegdheden voor terrorismebestrijding. Profilering op het gebied van immigratie, asiel of douane waarbij nationaliteit (en dus ook ras, etniciteit of religie) op een andere manier relevant kan zijn voor de totstandkoming van beslissingen, blijft daarom buiten beschouwing. Steeds wanneer een functionaris een bevoegdheid kan uitoefenen, kan er sprake zijn van profilering, in de zin dat de beslissing om die bevoegdheid te gebruiken mede kan worden ingegeven door overwegingen als iemands ras, etniciteit of religie. Voorbeelden van dit soort bevoegdheden zijn:

- identiteitscontroles;
- aanhouding en foullering respectievelijk doorzoeking van voetgangers en voertuigen;
- aanhouding en foullering van groepen;
- uiteendrijving van groepen;
- waarschuwingen, arrestaties of detenties;
- invallen;

- bewakingsactiviteiten;
- datamining;
- anti-radicalisering.

Deze gids richt zich op het gebruik van profilering tijdens de uitoefening van bevoegdheden tot aanhouding en foullering of doorzoeking.

### 1.2.1. Profilering ten behoeve van rechtshandhaving

In het kader van de rechtshandhaving kan profilering op zich een legitieme onderzoeksmethode zijn.<sup>(6)</sup> Profilering kan nuttig zijn om misdrijven te behandelen en nieuwe misdrijven te voorkomen. Deze methode wordt psychologische profilering genoemd.

**\*** Psychologische profilering is het gebruik van abstracte indicatoren betreffende fysieke kenmerken, uiterlijk of gedrag (zoals etniciteit, wijze van kleden, veelbezochte plaatsen) als basis voor de rechtshandavingsmaatregelen (zoals aanhouding en foullering of doorzoeking, arrestatie en weigering van toegang tot bepaalde gebieden).

#### Profielen die zijn gebaseerd op specifieke inlichtingen

Het meest evidente geval van legitiem gebruik van profilering is de aanhouding van verdachten na een misdrijf. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een profiel van de kenmerken van bepaalde verdachten om de dader op te sporen, wordt dat gewoonlijk gezien als een kwestie van gezond verstand. Het stoelt dan op bewijs dat is verzameld in verband met een bepaalde gebeurtenis of reeks gebeurtenissen. Een dergelijk „profiel” kan meer specifiek een „signalement” worden genoemd. Hoe specifiek of gedetailleerder het profiel is, hoe kleiner de kans dat het zwaar leunt op

<sup>(6)</sup> M. Scheinin stelt dat er sprake is van profilering als bepaalde fysieke, gedrags- of psychologische kenmerken stelselmatig in verband worden gebracht met bepaalde misdrijven en als aan de hand daarvan besluiten worden genomen met het oog op rechtshandhaving; zie SCHEININ (2007), paragraaf 33.

globale categorieën als ras, etniciteit of religie, en hoe kleiner de kans dat het discriminerend is (zie 2.4).

### **Profielen die niet zijn gebaseerd op specifieke inlichtingen**

Profilering kan ook een legitiem en nuttig hulpmiddel zijn om individuen te herkennen die mogelijk een misdrijf begaan zonder dat dit direct zichtbaar is (houden bijvoorbeeld verboden voorwerpen verborgen) of die dat van plan zijn (zijn bijvoorbeeld onderweg om een overval te plegen). In dat geval stoelt het profiel op intuïtieve aannames die voortkomen uit ervaring en scholing, **waarbij de nadruk ligt op gedrag** en niet op ras, etniciteit of religie.

Zo kunnen functionarissen profielen aangereikt krijgen op basis waarvan zij alert moeten zijn op individuen die steeds dezelfde locatie bezoeken, die elkaar ontmoeten en tassen uitwisselen voordat ze uit elkaar gaan, die zich opvallend of zenuwachtig gedragen, of die herhaaldelijk grote aankopen uitsluitend contant betalen. Bij profielen die overwegend zijn gebaseerd op gedragingen is discriminatie op grond van ras, etniciteit of religie minder waarschijnlijk (zie 2.4).

Zoals nader wordt besproken in de hoofdstukken 2 en 3, kan profilering problematisch worden als er geen specifieke inlichtingen zijn om individuele verdachten beter te identificeren en als een profiel is gebaseerd op algemene kenmerken, zoals ras, etniciteit of religie, en niet op gedrag. Als de politie minderheden met een bepaalde raciale, etnische of religieuze achtergrond gewoonlijk associeert met crimineel gedrag, kan profilering discriminerend worden. In dat geval wordt het besluit tot politieoptreden immers bepaald door ras, etniciteit of religie in plaats van door andere, meer relevante factoren die verband houden met het gedrag. Het discriminerend gebruik van profilering op grond van ras is verboden en is bovendien ondoelmatig gebleken in de strijd tegen de misdaad (zoals in latere hoofdstukken wordt besproken).

Profilering kan plaatsvinden op organisatorisch niveau en/of op operationeel niveau. Op organisatorisch niveau is het betrekkelijk eenvoudig vast te stellen of bij profilering onrechtmatig wordt gediscrimineerd. Een voorbeeld daarvan is de uitvaardiging van een expliciete schriftelijke of mondelinge opdracht op hoog niveau (regering of commandanten) aan de politie om handhavend op te treden tegen bepaalde groeperingen.

Op operationeel niveau kan zich een subtielere vorm van profilering voordoen wanneer een functionaris zich laat leiden door stereotypen of generalisaties op basis van ras, etniciteit of religie. Dat kan bewust zijn, vanwege persoonlijke vooroordelen, of onbewust, als de functionaris niet beseft in hoeverre hij of zij zich schuldig maakt aan generalisering of stereotypering.<sup>(7)</sup>

### 1.2.2. Profilering middels datamining

Deze gids gaat in op etnische profilering in het kader van de uitoefening van politiebevoegdheden tot aanhouding en fouillering van mensen. Omwille van de volledigheid is evenwel onderstaande casestudy opgenomen om te illustreren dat rechtshandavingsinstanties datamining en datawarehouses op eenzelfde manier kunnen gebruiken als marktonderzoekers en verzekeraars dat doen.

Na de aanslagen van 11 september 2001 voerde de Duitse politie een geautomatiseerde zoekactie uit om zogenaamde „terrorist sleepers” op te sporen. Daarmee worden personen bedoeld die zijn getraind om in de toekomst aanslagen te plegen maar tot die tijd opgaan in de samenleving en zich onthouden van activiteiten die argwaan zouden kunnen wekken. Het profiel dat de Duitse autoriteiten opstelden voor de zoekactie was als volgt: mannen tussen 18 en 40 jaar die studeren of hebben gestudeerd en die als moslim zijn geboren in of afkomstig zijn uit een van 26 bij name genoemde landen. Er werd gezocht in de jaren tussen 2001 en 2003, met als uitkomst bijna 32 000 personen die beantwoordden aan alle criteria. Tijdens de uitvoering van de zoekactie werden de persoonlijke gegevens van 200 000 tot 300 000 personen opgeslagen in de gegevensbank. De geautomatiseerde zoekactie volgens het profiel leidde echter tot geen enkele arrestatie.

In 2006 oordeelde het grondwettelijk gerechtshof van Duitsland dat deze zoekactie op basis van een profiel in strijd met de wet was. Volgens de uitspraak was er sprake van schending van het recht op zelfbeschikking

---

<sup>(7)</sup> Evenals bij andere stelselmatige praktijken kan profilering bewust of onbewust, en bedoeld of onbedoeld zijn. Profilering volgens ras door de politie kan onbewust zijn. *The Queen v Campbell*, Court of Quebec (Criminal Division), arrest van 27 januari 2005, paragraaf 34.



over persoonlijke gegevens (artikel 2, lid 1, van de Duitse grondwet) en van artikel 1, lid 1, van de Duitse grondwet inzake de bescherming van de menselijke waardigheid. Het hof oordeelde dat datamining in beginsel een legitiem middel kan zijn om de nationale veiligheid te beschermen maar dat een dermate ernstige aantasting van de mensenrechten (die vooral stigmatiserend was voor buitenlandse moslims) alleen kon worden gerechtvaardigd bij acuut en specifiek gevaar. In dit geval was het gevaar dat van een eventuele aanslag in de toekomst. Hoewel het hof zich niet boog over de vraag of de profilering zelf in strijd was met het verbod op discriminatie, toont de uitspraak dat datamining op zich al een schending van de voorschriften voor de bescherming van persoonsgegevens en mensenrechten kan vormen.

## 2. Discriminerende etnische profilering

De term „etnische profilering” wordt algemeen gebruikt in de media en organisaties voor de burgerlijke vrijheden en door juristen en politici. Er is echter geen exacte betekenis en eenduidig gebruik van de term. Als met „etnische profilering” onrechtmatige profilering wordt bedoeld, is dat misleidend, omdat ras, etniciteit of religie deel kunnen uitmaken van een profiel zonder dat de wet wordt overtreden. Dit hoofdstuk legt uit wanneer profilering volgens ras, etniciteit en religie in strijd is met de wet. Die situatie zullen we aangeven met „discriminerende etnische profilering”.

- 
- \* Van discriminerende etnische profilering is sprake:
- als iemand een minder gunstige behandeling ten deel valt dan anderen in een vergelijkbare situatie (d.w.z. als iemand wordt „gediscrimineerd”), bijvoorbeeld bij de uitoefening van politiebevoegdheden, zoals aanhouding en fouillering;
  - als een besluit tot uitoefening van politiebevoegdheden uitsluitend of overwegend is gebaseerd op iemands ras, etniciteit of religie.
- 

Hieronder wordt stap voor stap uitgelegd wat discriminatie inhoudt. Vervolgens wordt dit concept toegepast op profilering.

### 2.1. Wat wordt er bedoeld met „discriminatie”?

Discriminatie in het kader van profilering betreft gewoonlijk „directe” discriminatie, die eenvoudig is vast te stellen omdat er dan sprake is van een **afwijkende behandeling** op **onwettige gronden**. Volgens de Richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras,<sup>(9)</sup> een van de belangrijkste rechtsinstrumenten op dit gebied, is er discriminatie „wanneer iemand op

<sup>(9)</sup> Artikel 2, Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22).

grond van ras of etnische afstamming ongunstiger wordt behandeld dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld". Een typisch voorbeeld hiervan is de aanhouding van een lid van een etnische minderheid op verdenking van het begaan van een misdrijf *uitsluitend of overwegend* omdat hij of zij lid is van die etnische minderheid.

Discriminatie kan ook „indirect” zijn. Hierop wordt nader ingegaan in 2.5.

### 2.1.1. Afwijkende behandeling

Een afwijkende behandeling is niet per se onaanvaardbaar. Ieder mens heeft voorkeuren en maakt keuzes volgens die voorkeuren, of die nu wortelen in een diepe overtuiging of ontspruiten aan een oppervlakkig idee. We maken dagelijks onderscheid wanneer we kiezen met wie we wel of niet willen omgaan, en wanneer we beslissen over meer elementaire zaken als voeding, kleding of waar en hoe we onze inkopen doen. We kunnen ons daarbij zelfs laten leiden door vooroordelen die als sociaal schadelijk worden gezien, zoals seksisme of racisme.

Gewoonlijk blijven onze keuzes zonder rechtsgevolgen wanneer zij volkomen persoonlijk van aard zijn. Zo kan het besluit van een vrouw om geen rijlessen te nemen bij een man omdat zij mannen agressief en onaangenaam vindt, als seksistisch worden aangemerkt, maar het is niet wettelijk strafbaar, mits die keuze beperkt is tot haar persoonlijke sfeer. Als zich echter een andere situatie voordoet waarin een rij-instructrice om dezelfde reden alle mannelijke leerlingen weigert, dan zou dat kunnen vallen onder discriminerend gedrag met gevolgen in de openbare sfeer.

### 2.1.2. Onrechtmatige gronden

Onder afwijkende behandeling wordt verstaan dat iemand een andere (minder gunstige) behandeling ten deel valt dan anderen in een betrekkelijk gelijke of vergelijkbare situatie. Dit is niet toegestaan wanneer het plaatsvindt in een „openbare” context en gebaseerd is op „onrechtmatige” gronden. Voorbeelden van dergelijke gronden worden uitdrukkelijk genoemd in de diverse richtlijnen over non-discriminatie, zoals: ras of etniciteit, leeftijd, invaliditeit, seksuele geaardheid, geslacht en religie. Deze gids richt zich op

de gronden die verband houden met „etnische” profilering, dat wil zeggen, ras, etniciteit en religie.

Als bijvoorbeeld de politie iemand op een andere manier behandelt dan anderen in een vergelijkbare situatie en dat *uitsluitend* of *overwegend* doet vanwege diens etniciteit of religie, betreft dit een geval van onrechtmatige discriminatie. Het is in rechte en in feite echter buitengewoon lastig te bepalen of een bepaalde beslissing *uitsluitend* is genomen op basis van etniciteit en religie, dat wil zeggen, zonder dat er rekening is gehouden met andere factoren die mogelijk relevant waren. De volgende paragraaf gaat nader in op deze kwestie en op de complexe aard ervan.

## 2.2. Wat is het verband tussen discriminatie en etnische profilering?

Volgens een algemeen aanvaard beginsel in het internationaal recht is **directe discriminatie op basis van ras, etniciteit of religie nimmer gerechtvaardigd of rechtmatig kan zijn**. Dit verbod is zo fundamenteel dat directe discriminatie volgens het internationaal recht zelfs niet is toegestaan in een algemene noodtoestand.<sup>(9)</sup> Daaronder vallen ook ernstige bedreigingen voor de veiligheid.

Op het moment van publicatie van deze gids was er kennelijk nog geen hof op Europees niveau in de gelegenheid geweest **specifiek** uitspraak te doen over het concept van etnische profilering in het kader van de rechtshandhaving. In recente jaren zijn er echter wel diverse rechtszaken geweest op nationaal en op internationaal niveau naar aanleiding van controles door de politie of immigratiedienst. Uit deze zaken zijn bepaalde regels naar voren gekomen die relevant zijn voor de praktijk van profilering en in de volgende bespreking als voorbeeld dienen.

Een zaak uit 2009 waarin volgens de VN-Commissie voor de rechten van de mens sprake was van onrechtmatige discriminatie omdat er rassenprofielen waren opgesteld – ook al wordt die term niet als zodanig gebruikt in de uitspraak – is *Rosalind Williams Lecraft vs Spain*. Het oordeel is vooral

<sup>(9)</sup> Artikel 4, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Zie: UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE (2001), paragraaf 8; SCHEININ (2007), paragraaf 41.

belangrijk omdat dit voor het eerst was dat een VN-orgaan zich uitsprak tegen identiteitscontroles door de politie op basis van ras en etniciteit. In dit geval was de klagster aangehouden door een politiefunctionaris op het perron van een treinstation in Spanje met het verzoek zich te legitimeren. De klagster vroeg de politiefunctionaris waarom zij als enige werd aangehouden op het perron. Het antwoord luidde: „Omdat u zwart bent“. De Mensenrechtencommissie oordeelde dat, hoewel het in het algemeen rechtmatig is identiteitscontroles uit te voeren met het oog op de openbare veiligheid, misdaadpreventie en de beheersing van illegale immigratie, de autoriteiten in de uitvoering van deze controles geen aannames zouden mogen doen over een eventueel illegaal verblijf in het land op grond van de fysieke of etnische kenmerken van de betrokken personen. Ook zouden identiteitscontroles niet alleen mogen zijn gericht op mensen met bepaalde fysieke kenmerken of van bepaalde etnische achtergrond. Dat zou niet alleen de waardigheid van de betrokkenen aantasten maar tevens aanzetten tot xenofobisch gedrag onder de gehele bevolking; het zou bovendien ingaan tegen een effectief beleid voor de bestrijding van rassendiscriminatie.<sup>(10)</sup>

Stel nu, in het kader van profilering, dat er een anti-terroristische actie plaatsvindt:

In een Europese hoofdstad is de politie de bevoegdheid verleend iedereen aan te houden en te fouilleren van wie zij denkt dat hij of zij betrokken zou kunnen zijn bij terrorisme. Er zijn geen specifieke inlichtingen over degenen die betrokken zijn bij de mogelijke aanslagen, anders dan dat de dreiging waarschijnlijk komt van een cel die in verband staat met Al Qaeda. De politie houdt jongemannen met een „islamitisch“ of „Aziatisch“<sup>(11)</sup> uiterlijk veel vaker aan dan mensen van andere etnische afkomst, omdat dat overeenstemt met het terroristenprofiel dat zij hebben ontvangen van hun commandanten.

Gelet op de voorschriften die zijn vastgelegd in het internationaal recht en in diverse rechtszaken, kunnen we het volgende concluderen met betrekking tot bovenstaand scenario: in situaties waarin de politie aanhoudingen verricht en zich daarbij uitsluitend of overwegend laat leiden door iemands

---

<sup>(10)</sup> *Rosalind Williams Lecraft tegen Spanje*, Communication Number 1493/2006, 30 juli 2009, paragraaf 7.2. Zie voor het standpunt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens *Timishev tegen Rusland*, nr. 55762/00, 13 december 2005 (hieronder besproken).

<sup>(11)</sup> In dit geval wordt met „Aziatisch“ bedoeld afkomstig uit India, Pakistan of Bangladesh.

ras, etniciteit of religie, is er sprake van directe discriminatie en schending van de wet. Met „overwegend” wordt bedoeld dat de betrokkenen niet zouden zijn aangehouden als hun ras, etniciteit of religie anders was geweest. Hoewel ras, etniciteit of religie **één** van de factoren kan zijn die de politie in overweging neemt, **mogen zij niet de enige of belangrijkste redenen** zijn voor de aanhouding (zie met name hoofdstuk 2).

\* Een besluit tot aanhouding en fouillering dat alleen of overwegend wordt genomen vanwege iemands ras, etniciteit of religie, is directe discriminatie en onrechtmatig.<sup>(12)</sup>

### 2.3. Waarom is discriminerende etnische profilering onrechtmatig?

Discriminerende etnische profilering is onrechtmatig omdat daardoor de verhoudingen tussen diverse groeperingen in de samenleving achteruit kunnen gaan en omdat afbreuk wordt gedaan aan de menselijke waardigheid. De samenleving wordt geschaad omdat er spanningen en gevoelens van wantrouwen tussen uiteenlopende gemeenschappen kunnen ontstaan, en de menselijke waardigheid wordt aangetast omdat voorbij wordt gegaan aan het feit dat ieder mens uniek is. De wet schrijft voor dat iedereen wordt behandeld als individu. Het kan dan wel zijn dat de islamitische terroristen die in verband staan met de dreiging in kwestie over het algemeen een islamitisch en Aziatisch voorkomen hebben, maar dat wil niet zeggen dat alle mensen met een islamitisch of Aziatisch voorkomen

<sup>(12)</sup> Deze principe-uitspraak is niet rechtstreeks ontleend aan de jurisprudentie, maar gedistilleerd uit de argumentatie van de belangrijke besluiten over deze kwestie. Zie bijvoorbeeld Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Timishev tegen Rusland*, paragraaf 58: „the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures” (het Hof oordeelt dat geen enkel verschil in behandeling dat uitsluitend of in doorslaggevende mate is gebaseerd op iemands etnische afkomst, objectief gerechtvaardigd kan zijn in een hedendaagse democratische maatschappij die rust op de beginselen van pluralisme en respect voor verschillende culturen). Zie evenzo Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v UK*, nr. 9214/80, 28 mei 1985, paragraaf 78. Zie over deze kwestie ook: VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, *Rosalind Williams Lecraft vs Spain*, Communication Number 1493/2006, 30 juli 2009, paragraaf 7.2; CERD (2002) Concluding Observations, paragraaf 9; CERD (2005), paragraaf 20. Zie ook: Lord Hope in *UKHL R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, paragraaf 44; Baroness Hale in *UKHL R v Immigration Officer at Prague Airport et al.*, ex p. *European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, paragraaf 73.

over het algemeen terrorist zijn.<sup>(13)</sup> Zoals Lord Hope stelde (in zijn oordeel als Law Lord in het Britse Hogerhuis in de zaak Gillan), is discriminatie door een openbare autoriteit op grond van ras juist onrechtmatig omdat de indruk die er bestaat van het gedrag van bepaalde leden van een groepering niet hoeft op te gaan voor de hele groepering.<sup>(14)</sup>

Om vergelijkbare redenen kan discriminerende etnische profilering ook als contraproductief worden beschouwd. Maatregelen op basis van onrechtmatige profilering kunnen de spanningen tussen rassen doen oplopen en gevoelens van wrok onder minderheden jegens de politie en de meerderheidsbevolking aanwakkeren. In dit verband heeft het EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van grondrechten opgemerkt dat als mensen in vergelijkbare situaties anders worden behandeld omdat zij vermoedelijk tot een ander „ras” behoren of een andere etnische afkomst hebben, dit leidt tot verdeeldheid en gevoelens van wrok, bijdraagt tot stereotypering en leidt tot de stigmatisering van bepaalde groeperingen en stereotypische associaties tussen misdrijven en etniciteit, en dat afwijkende behandeling op die gronden in beginsel altijd als onrechtmatig zou moeten worden beschouwd.<sup>(15)</sup> Indien de relatie tussen de autoriteiten en het publiek is verstoord, kan dit bovendien negatieve gevolgen hebben voor het inwinnen van inlichtingen en andere vormen van samenwerking met minderheden. Dit wordt besproken in 3.3.

---

<sup>(13)</sup> Bij zijn toelichting hiervan in de zaak Gillan, verwees Lord Hope naar de verklaring van Baroness Hale over het beleid van de immigratiedienst om Roma omzichtiger te behandelen dan andere reizigers (in de zin van een eventueel voornemen om asiel aan te vragen bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk). Baroness Hale stelde dat een Immigration Officer weliswaar kan handelen op grond van bepaalde aannames over leden van de betrokken etnische groepering die vaak waar zijn en die, als ze waar zijn, gereede aanleiding zouden vormen voor de desbetreffende minder gunstige behandeling, maar dat wat voor een groep opgaat niet hoeft op te gaan voor menig individu binnen die groepering. *UKHL R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, paragraaf 82. Baroness Hale citeert Hartmann J in *Equal Opportunities Commission v Director of Education* [2001] HKLRD 690, paragraaf 86.

<sup>(14)</sup> Oordeel van Lord Hope in *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, paragraaf 44. Zie de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in deze zaak: *Gillan and Quinton v. United Kingdom*, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, nr. 4158/05, 12 januari 2010.

<sup>(15)</sup> EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van grondrechten (2006), paragraaf 54.

## 2.4. Profilering binnen de wet houden

Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 1, is het gebruik van een profiel op zich niet onrechtmatig maar een legitiem hulpmiddel voor rechtshandhaving. In deze paragraaf wordt onderzocht wat dit betekent voor rechtshandhavinginstanties en wordt toegelicht wat het verschil is tussen rechtmatige en onrechtmatige handhavingsactiviteiten of – beleidsmaatregelen in het kader van etnische profilering.

Bevoegdheden tot aanhouding en fouillering worden rechtmatig uitgeoefend als dit gebeurt volgens een profiel dat niet alleen ras, etniciteit of religie in aanmerking neemt.<sup>(16)</sup> Dat betekent niet dat ras, etniciteit of religie geen rol mogen spelen. Iedereen moet echter op gelijke manier worden behandeld, tenzij er een bepaalde reden is om iemand afwijkend te behandelen. In dit verband is in de Europese code voor politie-ethiek bepaald dat de politie haar taken op eerlijke wijze moet uitvoeren volgens de beginselen van onpartijdigheid en non-discriminatie.<sup>(17)</sup>

Het kan zijn dat etniciteit, ras of religie aanleiding is voor extra waakzaamheid, maar een functionaris moet zich kunnen baseren op meer factoren. Welke factoren dat zijn, hangt af van de wettelijke voorschriften in elk land. Gewoonlijk wordt ervan uitgegaan dat er „redelijke gronden” moeten zijn voor een „vermoeden” (bv. gedrag dat in een bepaalde context verdacht of ongebruikelijk is).<sup>(18)</sup> In sommige gevallen kan volgens een minder strenge norm de uitoefening van bevoegdheden zijn toegestaan op basis van beroepsmatige intuïtie.<sup>(19)</sup>

Het is natuurlijk niet altijd onrechtmatig wanneer iemand die tot een religieuze of etnische minderheid behoort, wordt aangehouden en gefouilleerd. Soms is etniciteit, ras of religie een legitieme factor om rekening

<sup>(16)</sup> Dit geldt zelfs als de verleende bevoegdheden heel ruim blijken te zijn. Zo kan volgens de artikelen 44 tot en met 47 van de Britse Terrorism Act 2000 de bevoegdheid worden verleend tot aanhouding voor fouillering zonder redelijk vermoeden dat er een misdrijf is gepleegd. Het Britse Hogerhuis heeft evenwel verklaard dat deze bevoegdheid wel moet worden uitgeoefend volgens het beginsel van non-discriminatie. *R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12. Zie ook de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in deze zaak: *Gillan and Quinton v. United Kingdom*, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, nr. 4158/05, 12 januari 2010.

<sup>(17)</sup> Comité van ministers van de Raad van Europa (2001), paragraaf 40.

<sup>(18)</sup> Comité van ministers van de Raad van Europa (2001), paragraaf 40.

<sup>(19)</sup> Lord Brown in UKHL R (*on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, paragrafen 78-79.



mee te houden. Stel bijvoorbeeld dat er informatie beschikbaar is waaruit blijkt dat er een overval gepland is in een bepaald deel van een stad en dat die zal worden uitgevoerd door een criminele organisatie met een Chinese achtergrond. In een dergelijk geval zou het rechtmatig zijn etniciteit te zien als relevante factor om te bepalen of iemand verdacht zou kunnen zijn.<sup>(20)</sup> Volgens de wet kan iemand alleen anders worden behandeld als daar een reden voor is die geen verband houdt met ras. Die reden moet specifiek betrekking hebben op die persoon.<sup>(21)</sup> Voorbeelden zijn dat iemand zich verdacht gedraagt, een ongebruikelijk voorwerp bij zich heeft of op een andere manier opvalt.<sup>(22)</sup> Het kan ook zijn dat hij of zij beantwoordt aan een bepaald signalement. Het is van essentieel belang dat iemands etniciteit, ras of religie niet de enige of belangrijkste reden is voor zijn of haar aanhouding en foullering of ander politieoptreden.

Dat betekent echter niet dat het niet mogelijk is onder bepaalde omstandigheden alleen mensen met een bepaalde etniciteit of religie aan te houden, mits ras, etniciteit of religie niet het enige criterium voor hun aanhouding is. Neem bijvoorbeeld het geval waarin een groep illegale immigranten die niet „blank” waren besloot uit protest een openbaar gebouw te bezetten omdat hun een verblijfsvergunning werd geweigerd. Zij demonstreerden aldus openlijk tegen het feit dat hun een legale verblijfsstatus werd onthouden omdat zij geen verblijfsvergunning kregen. De politie ontruimde het gebouw en hield alleen degenen aan die demonstreerden, en toevallig waren dat allemaal „niet-blanken”. Hoewel de politie alleen „niet-blanken” aanhield, wil dat niet zeggen dat zij zich schuldig maakte aan etnische of rassendiscriminatie. Er waren namelijk andere redenen om aan te nemen dat deze personen in overtreding waren (aangezien zij illegaal in het land verbleven). Dat mocht worden aangenomen, omdat zij dat zelf hadden toegegeven. De reden waarom zij anders werden behandeld dan andere leden van de bevolking was dat zij

<sup>(20)</sup> Baroness Hale, UKHL R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al. [2004] UKHL 55, paragraaf 92. Evenzo: Lord Scott in UKHL R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12, paragrafen 80, 81, 45.

<sup>(21)</sup> Dat iemands etniciteit deel (en soms een heel belangrijk deel) uitmaakt van zijn of haar profiel is iets geheel anders dan dat iemand uitsluitend op grond van zijn of haar etniciteit wordt geprofileerd (hetgeen volkomen onaanvaardbaar is). Het is evident dat bij het besluit wel of geen gebruik te maken van bevoegdheden tot aanhouding en foullering ook andere factoren moeten worden overwogen. Lord Brown in UKHL R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12, paragraaf 91.

<sup>(22)</sup> Lord Scott in UKHL R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al. [2006] UKHL 12, paragraaf 67.

zich in een objectief andere situatie bevonden, aangezien zij hun illegaal verblijf hadden toegegeven.<sup>(23)</sup>

Stel nu dat de situatie iets anders is en dat niemand onder de demonstranten openlijk toegeeft in overtreding te zijn. Als bij de ontruiming van het gebouw alle niet-blanken worden aangehouden alleen maar omdat zij niet-blank zijn, dan zou er sprake zijn van discriminatie. De politie zou over andere redenen moeten beschikken om hen te verdenken, bijvoorbeeld hun gedrag.<sup>(24)</sup>

Hier is nog een voorbeeld. Na een reeks gewelddadige overvallen in Wenen, die zouden zijn gepleegd door twee mannen met een donkere huidskleur, kregen rechtshandhavers het bevel alle zwarte mannen die zij in groepen zagen, aan te houden voor identiteitscontrole. Na protesten onder de bevolking werd het bevel nader geformuleerd als „zwarte Afrikanen, ongeveer 25 jaar en 1 meter 70 lang, gekleed in een lichte donsjas”.<sup>(25)</sup> Op één dag werden 136 zwarte mannen aangehouden en gefouilleerd maar geen van hen bleek iets van doen te hebben met de overvallen.<sup>(26)</sup>

Aanhoudingen op grond van het oorspronkelijke signalement worden waarschijnlijk beschouwd als een geval van directe discriminatie, in tegenstelling tot het tweede profiel. De etniciteit van de verdachte is uiteraard belangrijk met het oog op identificatie. Voor rechtshandavingsmaatregelen tegen iemand zijn echter nog andere factoren nodig. Uit bovenstaande zaken wordt duidelijk dat het „vermoeden” dat aanleiding is voor het politieoptreden (hetzij op „redelijke gronden” hetzij volgens een minder streng criterium) gebaseerd zou moeten zijn op iemands gedrag of vergelijkbare onderscheidende factor, en niet op kenmerken als ras, etniciteit of religie.

<sup>(23)</sup> Deze situatie deed zich voor in Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Cissé v France* (ontvankelijkheid), nr. 51346/99, 16 januari 2001.

<sup>(24)</sup> Dit is vergelijkbaar met de situatie die zich voordeed in de zaak VN-Mensenrechtencommissie, *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, Communication Number 1493/2006, 30 juli 2009, waarin een vrouw werd aangehouden alleen omdat zij vanwege haar zwarte huidskleur automatisch verdacht werd van illegaal verblijf, ondanks het feit dat er geen andere aanleiding was om aan te nemen dat dit zo was.

<sup>(25)</sup> EU-netwerk van onafhankelijke deskundigen op het gebied van grondrechten (2006), blz. 48.

<sup>(26)</sup> Amnesty International (2009), blz. 35.

- 
- \* Profilering wordt beschouwd als discriminerend (en dus onrechtmatig) als de reden voor uitoefening van politiebevoegdheden tegenover iemand uitsluitend of overwegend diens ras, etniciteit of religie is.

Wil een besluit tot uitoefening van politiebevoegdheden niet als discriminerend worden aangemerkt, dan zal het nog op andere factoren dan alleen iemands ras, etniciteit of religie gebaseerd moeten zijn, ook als ras, etniciteit of religie wel relevant is voor de actie of maatregel in kwestie.

De eis extra factoren te hanteren om iemand te kunnen identificeren, voorkomt dat een procedure of beleid wordt gevolgd waarbij ras, etniciteit of religie automatisch in verband wordt gebracht met crimineel gedrag.

Door „redelijke gronden” voor het identificeren van een verdachte te baseren op onderscheidende gedragsfactoren, wordt de kans op discriminerende etnische profilering kleiner.

---

## 2.5. Indirecte discriminatie in het kader van etnische profilering

Als op bevel of uit eigen beweging vanwege bewuste of onbewuste vooroordelen een aanhouding wordt verricht op grond van iemands ras, etniciteit of religie, dan is dat een geval van directe discriminatie. In dat geval heeft het er alle schijn van dat het criterium waarop het besluit tot deze afwijkende behandeling is gebaseerd, onrechtmatig is (ook al betreft

het slechts een persoonlijk vooroordeel). Er kan echter ook indirect worden gediscrimineerd. Van indirecte discriminatie is sprake als:<sup>(27)</sup>

- a. een regel wordt gevolgd die ogenschijnlijk neutraal is (bv. aanhouden van een van elke tien auto's in stad X tussen 21.00 en 01.00 uur);
- b. maar die een bepaalde etnische of religieuze groepering in verhouding sterker treft dan andere groeperingen (bv. 60 % van de inwoners van stad X die in die uren rijden, is van Afro-Caribische afkomst, hoewel deze groep niet meer dan 30 % van de inwoners van de stad en omstreken uitmaakt).

Indirecte discriminatie kan evenwel rechtmatig zijn als er een rechtvaardiging voor is. Indirecte discriminatie kan gerechtvaardigd zijn als:

- a. met de afwijkende behandeling een legitiem doel wordt nagestreefd (bv. controle op gestolen voertuigen);
- b. de maatregel in verhouding staat tot het beoogde doel (bv. in stad X blijkt het aantal gestolen voertuigen groot te zijn).

---

<sup>(27)</sup> Het begrip „indirecte discriminatie” is vastgelegd in de communautaire wetgeving en in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Een goed voorbeeld van de benadering van het Hof van Justitie van de Europese Unie is Zaak 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, [1986] ECR 1607, waarin het hof „indirecte discriminatie” als concept definieerde in verband met een onderneming waarin deeltijdmedewerkers beleidsmatig werden uitgesloten van de beroepspensioenregeling, waardoor veel meer vrouwen dan mannen werden getroffen. Volgens de testcase van het Hof van Justitie van de Europese Unie kunnen indirect discriminerende maatregelen gerechtvaardigd zijn als daarvoor een „echte noodzaak” van werkgevers zijde bestaat en de daarvoor gekozen middelen „passend en nodig” en proportioneel zijn. Het standpunt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt geïllustreerd in Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *D.H. v. Czech Republic*, nr. 57325/00, 13 november 2007. Deze zaak betrof de indirecte discriminatie van Roma-kinderen die in onevenredig grote aantallen op bijzondere scholen voor kinderen met leerproblemen waren geplaatst, hetgeen een schending van artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden inhield. Wat definities in de communautaire wetgeving betreft, zijn Richtlijn 2000/43/EG inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming, Richtlijn 2000/78/EG inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep en de „herschikte” Richtlijn 2006/54/EG inzake gelijke behandeling van man en vrouw in het bijzonder relevant. In artikel 2 van de Richtlijn gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming is het begrip als volgt gedefinieerd: „indirecte discriminatie’ [is er], wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen van een bepaald ras of een bepaalde etnische afstamming in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt, tenzij de bepaling, maatstaf of handelwijze objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn”.

Hoewel de rechtspraak het bestaan van indirecte discriminatie heeft aanvaard, is het lastig om een geval van indirecte discriminatie te bewijzen of om aan te tonen dat de rechtvaardiging niet terecht of niet in verhouding is. Er zullen immers statistische gegevens beschikbaar moeten zijn om duidelijk te maken dat een groepering minder gunstig wordt behandeld dan andere groeperingen of dat de maatregel niet in verhouding staat tot het doel.<sup>(28)</sup> In bovenstaand voorbeeld zou bij voorkeur rekening moeten worden gehouden met een aantal factoren om de wisselwerking tussen de „feiten” en discriminerende praktijken vast te stellen, zoals: (a) de inwoners van de stad en omgeving (aangezien mensen 's avonds met de auto naar de stad komen voor ontspanning) naar etnische afkomst; (b) de inwoners die auto rijden, naar etnische afkomst; (c) de inwoners die auto rijden in bepaalde gebieden van de stad en op bepaalde tijden, naar etnische afkomst; (d) het aantal arrestaties / vervolgingen naar aanleiding van aanhoudingen (het „vangstpercentage”), in verhouding tot het aantal aanhoudingen op bepaalde tijden op bepaalde locaties, naar etnische afkomst en de inwoners die zouden kunnen worden aangehouden.

Aan de hand van gedetailleerde gegevens kan worden aangetoond dat intensief politieoptreden in stad X een onevenredig negatief effect heeft op bepaalde groepen en weinig „succes” heeft (d.w.z. er worden weinig misdrijven opgespoord). Daarom zou het voor de misdaadbestrijding meer in verhouding en passend zijn als voor een andere controlestrategie werd gekozen (een strategie die niet overwegend gericht is op één etnische groepering). Helaas zijn dergelijke gegevens in de meeste landen niet voorhanden: bij het verzamelen van statistische gegevens worden zelden categorieën naar ras, etniciteit of religie aangemaakt. Dat komt doordat veel nationale autoriteiten de beschermingsvoorschriften voor het verzamelen van „gevoelige” gegevens verkeerd uitleggen en geen verzamelingen statistische gegevens aanleggen aan de hand waarvan het mogelijk zou

<sup>(28)</sup> Zie bijvoorbeeld Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *D.H. v. Czech Republic*, nr. 57325/00, 13 november 2007, paragrafen 192-193; nog een voorbeeld van een belangrijke uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waaruit het belang van statistische gegevens voor het vaststellen van discriminerende praktijken blijkt, is Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Opuz v. Turkey*, nr. 33401/02, 9 juni 2009, paragrafen 192-202. Zie ook Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Oršuš and Others v. Croatia*, nr. 15766/03, 17 juli 2008. Evenzo is door het Europees Hof van de Europese Unie gebruikgemaakt van statistische gegevens om vast te stellen of er sprake was van een verschil in behandeling tussen twee groeperingen in vergelijkbare situaties (met name in het kader van discriminatie naar geslacht op de arbeidsmarkt) in Zaak C-167/97, *Seymour-Smith and Perez*, [1999] ECR I-623; Zaak C-256/01, *Allonby v. Accrington & Rossendale College and Others*, [2004] I-873; Zaak C-300/06, *Voß v. Land Berlin*, [2007] ECR I-10573.

zijn discriminerende praktijken vast te stellen die niet effectief zijn voor de politie.<sup>(29)</sup>

## \* Etnische statistieken

Om indirecte discriminatie te kunnen aantonen in het kader van etnische profilering moet er statistische informatie over de uitoefening van politiebevoegdheden beschikbaar zijn die is uitgesplitst naar ras, etniciteit of religie. Helaas zijn dergelijke gegevens in de meeste landen niet voorhanden. Dat deze gegevens niet worden verzameld, komt vooral doordat nationale instanties veelal veronderstellen dat dit niet verenigbaar zou zijn met de privacybescherming, met name de wetgeving over gegevensbescherming. Ondanks het gevaar voor verkeerd gebruik van dit soort gevoelige gegevens voorziet de wet wel degelijk in de mogelijkheid een evenwicht te vinden tussen het recht op bescherming van persoonlijke gegevens en de behoefte aan de verzameling ervan om discriminatie door openbare organen te voorkomen, mits er voldoende garanties zijn.<sup>(30)</sup>

Bovendien blijkt uit het resultaat van het FRA-onderzoek naar minderheden en discriminatie (FRA EU-MIDIS) (zie 3.1) dat 65 % van de 23 500 respondenten die behoren tot een etnische minderheid of immigrant zijn in een EU-lidstaat, bereid waren anonieme informatie over hun etnische afkomst te verstrekken in het kader van een volkstelling als daarmee de bestrijding van discriminerende praktijken geholpen zou zijn.<sup>(31)</sup>

<sup>(29)</sup> Zie het Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming 2009/C 276/02; Resolutie van het Europees Parlement 2010/C 16 E/08, blz. 44–49; Commissiemededeeling over de toepassing van Richtlijn 2000/43/EG (COM (2006) 643).

<sup>(30)</sup> Zie in het bijzonder SIMON (2007).

<sup>(31)</sup> Vraag A5a van de EU-MIDIS-enquête luidde als volgt: Zou u wel of niet bereid zijn om in het kader van een volkstelling anonieme informatie over uw etnische afkomst te verstrekken als dat zou helpen om discriminatie tegen te gaan in [LAND]?

### 3. Problemen voor politieoptreden en groeperingen als gevolg van discriminerende etnische profilering

Profilering volgens globale categorieën als ras, etniciteit of religie kan diverse nadelen inhouden. Wat rechtshandhaving betreft is het grootste probleem dat de verstandhouding met minderheden onder druk kan komen te staan.<sup>(32)</sup> Dat kan ondermijnend werken voor de effectiviteit van politiemethoden die afhankelijk zijn van de medewerking van de bevolking en kan bovendien leiden tot gevoelens van wrok onder de betrokken groeperingen. Er zijn ook twijfels of de inzet van algemene profielen bij het opsporen van misdrijven in feite wel effectief is, dat wil zeggen, of het vangstpercentage bij aanhoudingen en fouilleringen daardoor wel hoger wordt. In dit hoofdstuk wordt eerst de EU-MIDIS-enquête besproken, waarvan we de uitkomsten zullen gebruiken om bepaalde punten te illustreren, en wordt vervolgens nader ingegaan op elk van deze kwesties.

Als woord vooraf dient te worden opgemerkt dat rechtshandhavingsautoriteiten die profilering op discriminerende en onrechtmatige wijze gebruiken, gerechtelijk kunnen worden vervolgd. Dat kan zijn in de vorm van intern toezicht via autoriteiten voor politiekklachten, het reguliere civiel- en strafrechtelijke systeem of speciale klachteninstanties voor non-discriminatie. Dat kan op zich al een aanslag zijn op de middelen, evenals op het moraal van de politie, en een onderbreking van de politietaken met zich brengen.

#### 3.1. De EU-MIDIS-enquête

De voor dit hoofdstuk gebruikte gegevens zijn deels ontleend aan de FRA-enquête naar minderheden en discriminatie, afgekort de EU-MIDIS-enquête. De in deze gids gepresenteerde resultaten gaan

---

<sup>(32)</sup> Zie OSCE (2006).

vergezeld van een publicatie in de reeks *Data in Focus* uit het onderzoek naar rechtshandhaving, met meer gedetailleerde bevindingen.<sup>(33)</sup>

Afgezien van een enkel onderzoek naar de ervaringen van bepaalde groeperingen met de profileringspraktijken van de politie, is het lastig harde gegevens te vinden over de omvang en aard van profilering door de politie. Zonder dit bewijs is het moeilijk om aan te tonen of er verschillen zijn in het politieoptreden tegenover diverse groeperingen en - als dat zo is - of die verschillen het gevolg zouden kunnen zijn van discriminerende profilering.

Van de 27 EU-lidstaten is het Verenigd Koninkrijk momenteel het enige land dat stelselmatig politiegegevens verzamelt over controles, met inbegrip van informatie over de etnische afkomst van degenen die zijn aangehouden. Zo verzamelde de politie in Engeland en Wales tussen april 2007 en maart 2008 gegevens over 1 205 841 aanhoudingen van personen, waaronder door de betrokkenen zelf verstrekte informatie over etnische afkomst.<sup>(34)</sup> Belangrijk is dat de gegevens algemeen beschikbaar zijn, zodat in geval van ongerechtvaardigde verschillen in de controle van minderheden de politie beter rekenschap kan afleggen en zo nodig hervormingen kan doorvoeren.

Aangezien het in de meeste lidstaten ontbrak aan dit soort gegevens, besloot het FRA in de EU-MIDIS-enquête vragen op te nemen over ervaringen met politiecontroles en over percepties van „etnische profilering” tijdens die controles.

De resultaten van de EU-MIDIS-enquête over politiecontroles zijn gebaseerd op een steekproef onder 23 500 leden van etnische minderheden en immigranten in de EU-lidstaten. De resultaten kunnen worden vergeleken met een deelsteekproef onder 5 000 leden van de rest van de bevolking die

<sup>(33)</sup> FRA (2010) 'Police Stops and Minorities', *Data in Focus Report 4*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie. Zie ook *EU-MIDIS Main Results Report* (december 2009) uit EU-MIDIS, met gegevens over politieaanhouding en percepties van profilering volgens algemene groeperingen die hebben deelgenomen aan het onderzoek – bijvoorbeeld voor alle Sub-Sahara-Afrikanen of alle Noord-Afrikanen die hebben deelgenomen aan het onderzoek.

<sup>(34)</sup> Het totaal aantal aanhoudingen is gebaseerd op artikel 1 van de Police and Criminal Evidence Act 1984 en andere wetgeving, zoals aanhoudingen krachtens artikel 60 van de Criminal Justice and Public Order Act 1994 en aanhoudingen krachtens artikel 44, lid 1 en lid 2, van de Terrorism Act 2000. Gegevens over de etnische afkomst die zijn verstrekt door degenen die werden aangehouden en gefouilleerd zelf (in tegenstelling tot die verstrekt door de politie) zijn voor het eerst opgenomen in de Britse cijfers in het verslag van het Britse ministerie van Justitie over de periode april 2007 tot en met maart 2008 (zie Ministry of Justice (2009)).



in tien lidstaten werden gevraagd naar hun ervaringen met politiecontroles en die in dezelfde buurten woonden als de respondenten uit de minderheden. Al met al is dit het eerste EU-brede onderzoek naar de omvang en aard van politiecontroles onder minderheden, met onder meer resultaten over hun percepties van discriminerende controles.

---

**\* Let op:**

De uitkomsten van de EU-MIDIS-enquête kunnen niet worden gezien als overtuigend bewijs dat de politie discriminerend profileert.

De EU-MIDIS-resultaten geven aan waar er verschillen zijn tussen de minderheden die zijn onderzocht in de 27 lidstaten en tussen minderheden en de rest van de bevolking die zijn onderzocht in tien lidstaten, op de volgende punten:

**Het aantal aangehouden mensen:** hoeveel mensen zijn aangehouden in een periode van twaalf maanden als percentage van de respondenten?

**De frequentie van de controles:** voor degenen die in de laatste twaalf maanden zijn aangehouden, hoe vaak is dat gebeurd?

**De frequentie van de controles:** waar vond de controle plaats en wat deed de politie? Zijn de betrokkenen van mening dat zij met respect zijn behandeld door de politie?

Een mogelijke verklaring voor eventuele verschillen in de resultaten zijn discriminerende politiepraktijken. In dit verband dient te worden opgemerkt dat alleen aan leden van minderheden werd gevraagd of zij van mening waren dat zij anders waren behandeld door de politie op grond van hun etniciteit of immigrantenstatus. Aan leden van zowel minderheden als de rest van de bevolking werd evenwel gevraagd of zij tijdens hun laatste aanhouding met respect waren behandeld door de politie (waarover later meer in deze gids en in de publicatie *Data in Focus* over politiecontroles en minderheden).

---

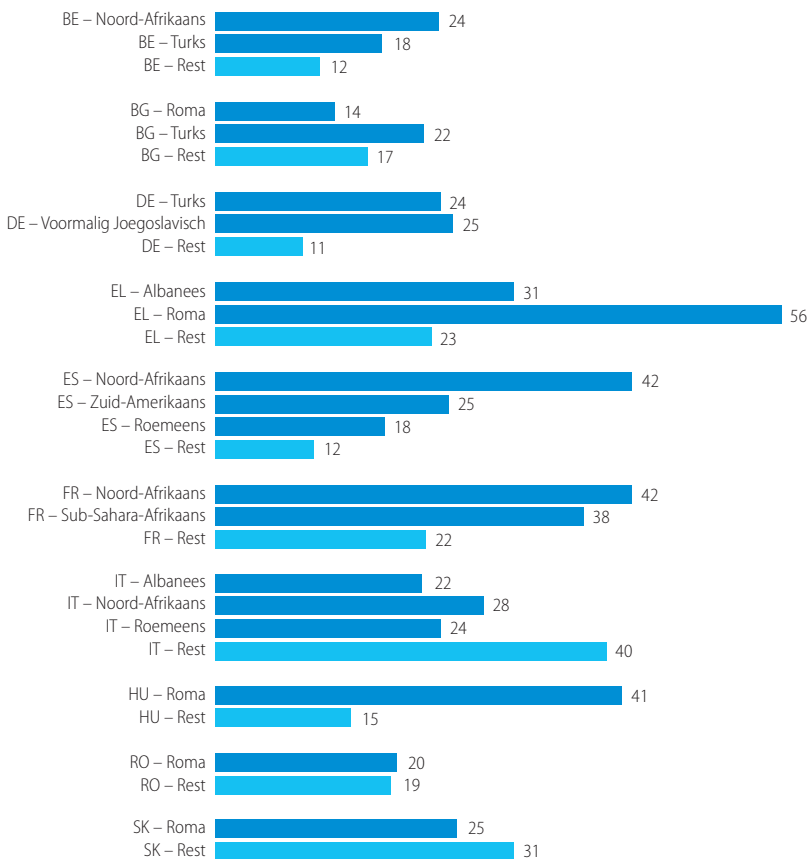
Wat zeggen de EU-MIDIS-resultaten over de ervaringen van minderheden en de rest van de bevolking met politiecontroles? Als we kijken naar de onderzoeksresultaten in de tien lidstaten voor de controlegroep respondenten uit de rest van de bevolking die in dezelfde buurten woonden als de ondervraagde leden van minderheden, zien we een aantal verschillen tussen de omvang, frequentie en aard van de verrichte aanhoudingen, zoals:

- **Het aantal mensen dat is aangehouden – zie figuur 1:**
  - In het algemeen zijn meer leden van minderheden aangehouden door de politie in vergelijking met de rest van de bevolking.
  - Gemiddeld is in de afgelopen twaalf maanden in de tien lidstaten 28 % van de leden van minderheden aangehouden tegen 20 % van de rest van de bevolking.
  - In zeven van de tien lidstaten werden meer aanhoudingen verricht onder minderheden dan onder de rest van de bevolking.
- **Frequentie van de controles – zie figuur 2:**
  - Onder leden van minderheden die door de politie werden aangehouden, gebeurde dat in het algemeen vaker in de onderzochte twaalf maanden dan onder de rest van de bevolking.
  - Alle respondenten die stelden in de afgelopen twaalf maanden minstens drie keer te zijn aangehouden door de politie, behoorden tot een minderheid.
- **Omstandigheden en aard van de controles<sup>(35)</sup>:**
  - Tussen 70 % en 98 % van de respondenten uit de rest van de bevolking bevonden zich in een particulier voertuig op het moment van de aanhouding. In vergelijking loopt de kans op aanhouding in een particulier voertuig aanzienlijk uiteen onder de onderzochte minderheden, waarbij de respondenten uit minderheden een grotere kans hadden dan de respondenten uit de rest van de bevolking om te worden aangehouden in het openbaar vervoer of op straat, waar eerder sprake zal zijn van profilering aangezien mensen dan beter zichtbaar zijn dan in een auto.
  - In het algemeen waren de respondenten uit de rest van de bevolking van oordeel dat de politie hen tijdens een controle met respect behandelde, terwijl meer respondenten uit minderheden zeiden dat de politie oneerbiedig was geweest tegenover hen.

<sup>(35)</sup> Zie FRA (2010) 'Police Stops and Minorities', *Data in Focus Report 4*, Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

Figuur 1

## Aangehouden door de politie in de afgelopen twaalf maanden (% van alle respondenten)<sup>(36)</sup>



Bron: EU-MIDIS-onderzoek, vraag F3

<sup>(36)</sup> Betekenis van de afkortingen: BE=België, BG=Bulgarije, DE=Duitsland, EL=Griekenland, ES=Spanje, FR=Frankrijk, IT=Italië, HU=Hongarije, RO=Roemenië, SK=Slowakije.

In figuur 1 valt Italië op als uitzondering op de regel dat respondenten uit de rest van de bevolking minder vaak voor controle worden aangehouden door de politie dan respondenten die tot een minderheid behoren; volgens het onderzoek worden in Italië namelijk meer aanhoudingen verricht onder de rest van de bevolking dan onder minderheden. Uit de enquêteresultaten blijkt evenwel dat de rest van de bevolking veel vaker wordt aangehouden in een auto, hetgeen verband kan houden met de aard van de politiecontroles in Italië en tevens kan wijzen op het feit dat er minder respondenten uit minderheden eigenaar van een auto waren dan onder de rest van de bevolking – vandaar dat het aantal aanhoudingen tijdens verkeerscontroles groter was voor de rest van de bevolking.

De resultaten vertonen zowel binnen als buiten de lidstaten diverse patronen voor wat betreft de omstandigheden van de controle – in een particulier voertuig, in het openbaar vervoer of te voet – en dat nader onderzoek nodig is om licht te kunnen werpen op politiepraktijken die zouden kunnen leiden tot een afwijkende behandeling van sectoren in de samenleving. Het is belangrijk dat we ons bij het bestuderen van kennelijke patronen in profileringspraktijken die verschillende gevolgen lijken te hebben voor groeperingen afvragen of verschillen tussen de ervaringen met politiecontroles van minderheden en de rest van de bevolking toeval zijn of dat er een onderliggend patroon is dat verklaard zou kunnen worden uit discriminerende politiepraktijken.

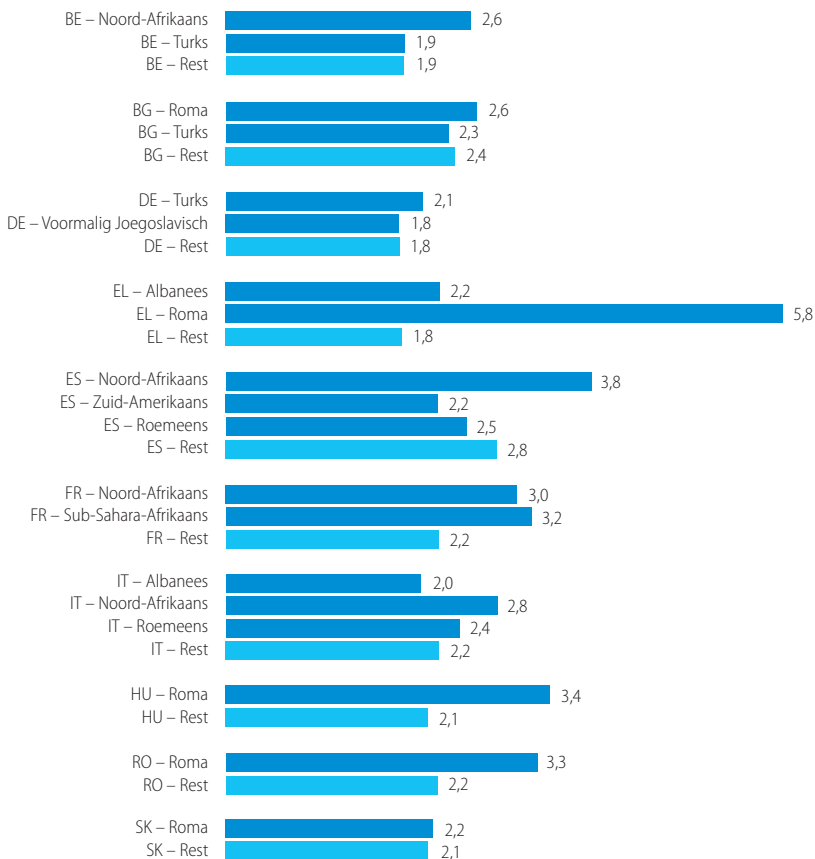
Uit controles van statistische verschillen tussen de EU-MIDIS-resultaten voor respondenten onder minderheden en de rest van de bevolking in tien lidstaten<sup>(37)</sup> blijkt dat die verschillen in de meeste gevallen geen toeval zijn. Met andere woorden, **de verschillen in de ervaringen van minderheden en de rest van de bevolking met politiecontroles zijn geen toeval – er is een patroon dat verklaard moet worden via nader onderzoek.**

In figuur 2 kunnen we de resultaten tussen de minderheden en de rest van de bevolking in tien lidstaten vergelijken. Daaruit blijkt duidelijk dat bepaalde minderheden sterk worden gecontroleerd – met andere woorden, zij worden vaker aangehouden in twaalf maanden dan de rest van de bevolking. Zo was in Griekenland het gemiddelde aantal aanhoudingen 5,8 voor Roma-respondenten die zeiden in de afgelopen twaalf maanden voor controle te zijn aangehouden door de politie, tegen respectievelijk 2,2 en 1,8 voor Albanese respondenten en de rest van de bevolking. Van de onderzochte minderheden in de tien lidstaten blijken de Roma samen met Noord-Afrikanen de zwaarst gecontroleerde groep.

<sup>(37)</sup> Betrouwbaarheid van 95% volgens Pearsons chi-kwadraattoets.

Figuur 2

## Frequentie van politiecontroles in de laatste twaalf maanden (onder degenen die werden aangehouden)<sup>(38)</sup>



Bron: EU-MIDIS-onderzoek, vraag F4

<sup>(38)</sup> Betekenis van de afkortingen: BE=België, BG=Bulgarije, DE=Duitsland, EL=Griekenland, ES=Spanje, FR=Frankrijk, IT=Italië, HU=Hongarije, RO=Roemenië, SK=Slowakije.

### 3.2. Etnische profilering – gewoon een „goede politiepraktijk“?

Vaak wordt door rechtshandavingsinstanties naar voren gebracht dat profilering volgens globale ras- of etnische kenmerken gewoon een „goede politiepraktijk“ is – met andere woorden, een effectief controlemiddel. De politie maakt algemeen gebruik van sociaaleconomische en demografische kenmerken, zoals ras of etniciteit, om patronen in strafbare feiten te onderscheiden, waarbij bepaalde misdrijven worden beschouwd als meer gebruikelijk onder leden van bepaalde minderheden. Op grond hiervan wordt gesteld dat het beleid voor rechtshandhaving gericht dient te zijn op bepaalde gemeenschappen met betrekking tot bepaalde misdrijven.

Het is aannemelijk dat in bepaalde samenlevingen etnische groeperingen, wat strafbare feiten betreft, duidelijke profielen vertonen die worden beïnvloed door factoren als maatschappelijke en economische status.<sup>(39)</sup> Er zijn echter aanwijzingen dat de frequentie waarmee aanhoudingen voor controle en fouillering plaatsvinden niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met de percentages strafbare feiten onder etnische of raciale groeperingen.<sup>(40)</sup>

Om de „effectiviteit“ van politiecontroles te testen zijn gegevens nodig op twee gebieden:

- ten eerste, gegevens over eventuele **onevenredigheid** door na te gaan hoe vaak verschillende etnische / raciale groeperingen voor controle worden aangehouden en gefouilleerd volgens de bestaande praktijken ten opzichte van de bevolking in het algemeen en ten opzichte van de bevolking die op bepaalde tijden op bepaalde plaatsen voor controle kan worden aangehouden;
- ten tweede, gegevens over het feitelijke **vangstpercentage** van een politiecontrole, waarmee eenvoudig wordt bedoeld of de politie bewijs heeft gevonden dat de wet is overtreden.

<sup>(39)</sup> MODOOD ET AL. (1997); GROSS & LIVINGSTON (2002), blz. 1413, 1415; HARCOURT (2004), blz. 1329-1330.

<sup>(40)</sup> PHILLIPS & BOWLING (2002); DELSOL & SHINER (2006), blz. 241-263.

---

\* Definitie van „vangstpercentage” en „onevenredigheid”

Het „vangstpercentage” is het aandeel aanhoudingen voor controle en fouillering waarbij bewijs van wetsovertreding is gevonden en die aanleiding kunnen zijn voor strafrechtelijk optreden – zoals een arrestatie.

Bijvoorbeeld: wanneer bij een politiecontrole wordt geconstateerd dat iemand illegale drugs in bezit heeft of in zijn of haar voertuig vervoert, is dat een „vangst”.

In de meeste lidstaten is het op basis van de strafrechtelijke gegevens niet mogelijk een overzicht te krijgen van de strafrechtelijke behandeling van individuele incidenten of processen, zodat vooralsnog niet kan worden vastgesteld of een arrestatie leidt tot vervolging en uiteindelijk tot een veroordeling. Het „vangstpercentage” geeft daarom geen uitsluitsel over de vraag of degenen die zijn aangehouden, een misdrijf hebben gepleegd.

Met „onevenredigheid” wordt bedoeld dat leden van sommige etnische groeperingen in de samenleving vaker te maken hebben met politieoptreden dan andere groeperingen in verhouding tot hun respectieve omvang binnen de gehele bevolking van een bepaald gebied. Dit begrip mag niet worden verward met juridische toetsing van „proportionaliteit”. Als van de mensen die in een bepaald gebied wonen of er doorheen komen ongeveer 90 % blank is en 10 % niet blank, en van de aanhoudingen voor controle en fouillering in dat gebied 50 % onder niet-blanken plaatsvindt, dan zou dit erop wijzen dat er onevenredig veel aanhoudingen voor controle en fouillering zijn onder een bepaald deel van de bevolking. Er zou verwacht mogen worden dat het percentage aanhoudingen en fouilleringen meer zou overeenstemmen met de verhoudingen tussen de groeperingen binnen de bevolking.

---

De EU-MIDIS-resultaten voor het aantal en de frequentie van de politiecontroles van minderheden en de rest van de bevolking in tien lidstaten (zie de figuren 1 en 2) wijzen op zich niet op discriminerende profilering, aangezien zij een weerspiegeling kunnen zijn van criminaliteitspatronen in bepaalde buurten en onder bepaalde gemeenschappen waardoor de politie intensiever moet optreden. Wel is het aan de hand van de onderzoeksresultaten over de laatste aanhouding van de respondenten, waarvoor een reeks vragen werd gesteld over wat de politie in feite deed, mogelijk om te zien of de aanhouding aanleiding was voor arrestatie – hetgeen kan wijzen op een „vangst”, bijvoorbeeld omdat de betrokkene in het bezit was van illegale drugs. Samengevat voor alle tien lidstaten waar we de resultaten kunnen vergelijken voor minderheden en de rest van de bevolking, behalve minderheden in Griekenland, waren de percentages arrestaties, die indicatief zijn voor het feit dat de politie bewijs van een misdrijf had gevonden, lager dan 10 % voor zowel de minderheden als de rest van de bevolking;<sup>(41)</sup> desondanks werden leden van minderheden meestal vaker voor controle aangehouden dan de rest van de bevolking (zie figuur 2).

In de meeste gevallen *kan* een arrestatie wijzen op het bestaan van een misdrijf; in gevallen waarin na de controle zelf geen nadere actie is ondernomen, wijzen de onderzoeksresultaten echter meer op een cultuur van zware politiecontroles, die in de gunstigste zin zouden kunnen worden uitgelegd als onderdeel van *misdaadpreventie*, maar die misschien niet kunnen worden gezien als effectieve *misdaadbestrijding*.

Binnen de Europese Unie heeft het Verenigd Koninkrijk de meest inzichtelijke officiële gegevens over politiecontroles en „vangstpercentages” geproduceerd. Zo is bijvoorbeeld bekend dat in de periode van april 2007 tot en met maart 2008 krachtens artikel 44, lid 1, van de Terrorism Act 699 arrestaties zijn verricht bij 65 217 controles, hetgeen overeenkomt met een vangstpercentage van 1 %. Het aantal arrestanten krachtens artikel 44, lid 2, van de Terrorism Act was 553 bij 52 061 controles, eveneens een vangstpercentage van 1 %. Gelet op de middelen die nodig zijn voor dergelijke politiecontroles, lijkt een vangstpercentage van 1 % erg laag. In vergelijking hiermee is het effect van politieactiviteiten ter bestrijding

<sup>(41)</sup> Zie het EU-MIDIS-verslag *Data in Focus Report 4*, met als titel ‘Police Stops and Minorities’, voor gegevens over wat er gebeurde met respondenten die door de politie voor controle werden aangehouden.



van terrorisme na 9/11 op bepaalde gemeenschappen uitgesproken negatief, aangezien de meeste leden van een verdachte gemeenschap geen band hebben met terrorisme.

Buiten de EU is onderzoek naar profilering het verst gevorderd in de Verenigde Staten van Amerika. Een studie uit 1999 naar aanhoudings- en fouilleringspraktijken van de politie van New York bevat gegevens over onevenredigheid en vangstpercentages. Uit onderzoek van 175 000 gegevensbestanden bleek dat latino's, terwijl zij samen ongeveer 22 % van de bevolking van New York vormen, 33 % uitmaakten van alle personen die de politie had aangehouden voor controle en fouillering; de „zwarte” (Afrikaans-Amerikaanse) bevolking bedraagt bij benadering 24 %, maar was goed voor 52 % van de controles en fouilleringen.<sup>(42)</sup> Daarentegen was het percentage aanhoudingen en fouilleringen voor de 40 % blanke bevolking van de stad ongeveer 10 % van het totaal aantal; desondanks was het vangstpercentage volgens de gegevens 12,6 % voor blanken, 11,5 % voor latino's en 10,5 % voor „zwarten”. Kortom, de gegevens dienen om vraagtekens te plaatsen bij de doelmatigheid van profileringspraktijken die niet effectiever op doelgroepen worden afgestemd, en zij ondersteunen beweringen dat er sprake is van discriminerende profilering.

### 3.2.1. Van aandacht voor ras of etniciteit naar aandacht voor gedrag

Onderzoek onder drugskoeriers heeft enkele bewijzen opgeleverd dat de doelmatigheid of het „vangstpercentage” van politiecontroles kan worden verhoogd en discriminerend optreden kan worden vermeden als het element van ras of etniciteit achterwege blijft in een algemeen crimineel profiel (niet in een specifiek signalement) en de aandacht uitgaat naar specifieke niet-etnische criteria. In een heel enkel geval waarin gestopt werd met etnische profilering en een profiel werd ingevoerd dat expliciet was opgesteld volgens niet-rationale gedragskenmerken, bleek uit meting van het effect dat het gebruik van gedrag in plaats van ras of etniciteit als bepalende factor in een profiel inderdaad kan bijdragen tot effectievere rechtshandhaving.

---

<sup>(42)</sup> SPITZER (1999).

## CASESTUDY 1: VERENIGDE STATEN VAN AMERIKA

### Andere patronen in politiecontrole leiden tot een hoger „vangstpercentage”

In 1998 werd 43 % van de fouilleringen door de Amerikaanse douane verricht onder „zwarten” en latino’s, veel hoger dan het percentage van het totaal aantal reizigers. In het bijzonder werden veel controles uitgevoerd, onder meer met sterke invasieve methoden als röntgenstraling en ontkleding, onder latina’s en zwarte vrouwen die ervan werden verdacht drugskoerier te zijn volgens een profiel dat sterk was gebaseerd op nationaliteit en etniciteit. De vangstpercentages bij deze controles waren in alle groeperingen laag: 5,8 % voor „blanken”, 5,9 % voor „zwarten” en 1,4 % voor „latino’s”. Het percentage was met name laag voor „zwarte” vrouwen en latina’s, bij wie de kans in feite het kleinst was dat zij drugs op of in hun lichaam vervoerden. In 1999 koos de douane voor andere procedures, waarin ras niet meer voorkwam als factor voor het uitvoeren van controles. Er werden waarnemingsmethoden ingevoerd om te herkennen of passagiers zich zenuwachtig gedroegen of zichzelf tegenspraken bij nadere ondervraging. Deze methoden waren meer gebaseerd op inlichtingen en gingen gepaard met strikter toezicht op de beslissingen over aanhouding en fouillering. In 2000 vertoonden de douanecontroles bijna geen verschillen meer naar ras. Het aantal fouilleringen was gedaald met 75 % terwijl het vangstpercentage was gestegen van iets minder dan 5 % naar ruim 13 %, en voor bijna alle etnische groeperingen nu bijna gelijk was.<sup>(43)</sup>

In de VS is het onderzoek naar „vangstpercentages” en etniciteit gevorderd en ook in het Verenigd Koninkrijk is dit soort onderzoek uitgevoerd. Er zal in de hele EU echter gedetailleerd empirisch onderzoek moeten worden uitgevoerd om ondubbelzinnig aan te tonen dat er bij politiecontroles op verschillende plaatsen en in verschillende situaties, en onder verschillende groeperingen binnen de samenleving, sprake kan zijn van discriminatie.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op gedragsanalyse.

<sup>(43)</sup> Harris (2002), US Customs Service (1998).

### 3.2.2. De beperkingen en mogelijk negatieve uitwerking van etnische profilering

Etnische profilering kent enkele inherente beperkingen en ook al kunnen de profielen worden gezien als een effectief instrument in de opsporing van criminaliteit op de korte termijn, zijn ze zowel voorspelbaar als vermijdbaar. Als te veel wordt vertrouwd op een stereotypisch profiel, kan het algehele percentage voor het desbetreffende misdrijf in feite toenemen, en wel om twee redenen: ten eerste kunnen groeperingen voor wie een crimineel stereotype is opgesteld, zich daarnaar gaan gedragen – een verschijnsel waarin sociologisch en criminologisch meer inzicht is verschaft middels theorieën als ‘labelling’; en ten tweede kunnen leden uit groeperingen die niet met bepaalde misdrijven in verband worden gebracht, die misdrijven begaan terwijl de aandacht van de politie uitgaat naar een andere groeperingen. In wezen kunnen misdrijfpatronen overeenkomen met patronen van politiecontrole. Zo kan het gebeuren dat, ook al scoort de politie bij haar controles onder minderheden misschien een bepaald „vangstpercentage”, het percentage misdrijven onder leden van de rest van de bevolking toeneemt, juist omdat zij niet in de aandacht staan en de kans dus kleiner is dat zij betrapt worden.<sup>(44)</sup>

### 3.3. Negatief effect op individuen, gemeenschappen en politie

Sinds het begin van de jaren tachtig houdt het Verenigd Koninkrijk zich bezig met de documentatie en aanpak van de zeer negatieve implicaties van discriminerende politiepraktijken voor minderheden. De toetssteen daarvoor waren de intensieve politiecontroles, met aanhoudingen en fouilleringen, onder de overwegend Afro-Caribische gemeenschap in Brixton, Zuid-Londen, in 1981, die leidden tot gevechten tussen politie en leden van deze gemeenschap, en in de volgende weken tot vergelijkbare rellen in andere Britse steden. De regering verrichtte openbaar onderzoek naar de rellen in Brixton. Lord Scarman, die het onderzoek leidde, noemde de gebeurtenissen „een uitbarsting van woede en wrok onder zwarte jongeren tegen de politie”.<sup>(45)</sup> De bevindingen waren aanleiding voor een

---

<sup>(44)</sup> HARCOURT (2004).

<sup>(45)</sup> SCARMAN (1981).

aantal veranderingen in de politiecontroles onder minderheden en de uitoefening van aanhoudings- en fouilleringsbevoegdheden in Engeland en Wales.<sup>(46)</sup> Er was evenwel nog een onderzoek naar de reactie van de politie op de racistische moord op een jonge Afro-Caribische man in Londen in de jaren negentig, Stephen Lawrence, voordat er verdere aanbevelingen en verbeteringen kwamen voor de politiecontrole van minderheden in Engeland en Wales.<sup>(47)</sup>

Eenzelfde dynamiek als die in Brixton in 1981 deed zich voor bij de veel grotere rellen in Frankrijk in november 2005, die ook ontstonden als gevolg van een noodlottig ongeval in een minderheid, in dit geval twee allochtone jongeren die verongelukt zouden zijn tijdens een politieachtervolging.<sup>(48)</sup>

Sommige Europese regeringen hebben erkend dat de politie voor een effectieve voorkoming en opsporing van criminaliteit sterk afhankelijk is van een goede verstandhouding met de gemeenschappen:

„[P]olice activities to a large extent are performed in close contact with the public and... police efficiency is dependent on public support” (politietaken worden grotendeels uitgevoerd in nauw contact met het publiek en ... de politie is voor een doelmatig optreden afhankelijk van de steun van het publiek).<sup>(49)</sup>

Als politiebevoegdheden worden uitgeoefend op basis van globale profielen volgens ras, etniciteit of religie, kunnen zij contraproductief worden vanwege de negatieve effecten die zij hebben op individuen en de gemeenschappen waartoe die behoren. Dergelijke controles zijn door betrokkenen wel beschreven als een „beangstigende, vernederende of zelfs traumatische” ervaring.<sup>(50)</sup> In de volgende kaders staan enkele voorbeelden ter illustratie van de uiteenlopende reacties van „zwarte” en „Arabishe” respondenten op de vraag hoe zij zich voelden na door de politie te zijn aangehouden voor controle.

<sup>(46)</sup> Zie hoofdstuk 4 voor een bespreking van de invoering van de Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE).

<sup>(47)</sup> Zie Home Office (1999) en House of Commons Home Affairs Committee (2009).

<sup>(48)</sup> Zie Centre d'analyse stratégique (2006).

<sup>(49)</sup> Comité van ministers van de Raad van Europa (2001), Preambule.

<sup>(50)</sup> Shuford (1999), blz. 373.

## CASESTUDY 2: FRANKRIJK

### Hoe voelt u zich na deze controle?

„Om moedeloos van te worden“.

„Er is geen rechtvaardigheid; het zijn altijd dezelfde die worden aangehouden:

de zwarten en de Arabieren“.

„Het is onrechtvaardig en discriminerend: de gevolgen in de banlieues zullen niet uitblijven“.

„Ze houden me aan om mijn uiterlijk; ik zou ze wat kunnen aandoen“.

„Geen moeite mee; ze doen gewoon hun werk“.

„Schoften zijn het“.

„Walgelijk: de mensen worden aangehouden op hun uiterlijk“.

„Voor een smeris is iedereen met een honkbalpet op een crimineel. Ik begrijp best dat ze hun werk doen, maar de meeste criminelen dragen een pak. Er was meer dialoog toen er nog wijkpolitie was“.

„Ze doen gewoon hun werk“.

„Dit is puur racisme, dat is wel duidelijk“.

„Geen punt – het is de taak van de politie om mensen te controleren“.

„Volgens mij hielden ze me aan omdat ik er 'niet uitzie zoals het hoort'“.

„Ik vind de controles niet erg – er vinden voortdurend controles plaats“.<sup>(51)</sup>

De volgende twee casestudy's geven meer globale houdingen weer onder het algemene publiek, minderheden, degenen die worden aangehouden en gefouilleerd, en de politie zelf in vier landen.

## CASESTUDY 3: VERENIGD KONINKRIJK

### De mening van het publiek over aanhoudingen en fouilleringen

In een onderzoek voor het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken werden leden uit alle etnische groeperingen geïnterviewd en allen gaven een vergelijkbare beschrijving van hoe zij het hadden ervaren om te worden aangehouden en gefouilleerd. Hoe vluchtig zij ook waren, de controles

<sup>(51)</sup> (Dit onderzoek naar aanhouding en fouillering werd uitgevoerd op diverse metrostations in Parijs. Zie OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), 'Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris', blz. 36.

werden ervaren als invasief, genant en potentieel beangstigend. Wie regelmatig werd aangehouden, voelde zich tot slachtoffer gemaakt door de politie. Dat gold in het bijzonder voor „zwarte” en Aziatische respondenten, die de indruk hadden vaker dan blanken te worden aangehouden en alleen vanwege hun etnische afkomst te worden gecontroleerd.

Hoewel aanhoudingen voor controle en fouillering algemeen werden ondersteund en als nuttig werden beschouwd, zorgden zij bij een slechte uitvoering meer voor wantrouwen, vijandigheid en wrok dan voor eventuele positieve effecten. De respondenten stonden positief tegenover de invoering van controleformulieren en meenden dat, nu er informatie over de controle op papier stond, de verantwoordelijkheid zou toenemen. Verder stelden zij het heel belangrijk te vinden met respect te worden behandeld en een geldige reden voor de controle te worden gegeven.<sup>(52)</sup>

#### CASESTUDY 4: BULGARIJE, HONGARIJE EN SPANJE

##### De mening van de politie en het publiek over aanhoudingen voor controle en fouillering

In 2005 is in Bulgarije, Hongarije en Spanje kwalitatief onderzoek gedaan naar de ervaringen met en houdingen tegenover profilering op basis van gesprekken met de politie, doelgroepen en Roma-minderheden in alle drie de landen, evenals met immigranten in Spanje.

Hoewel de situatie per land sterk verschilt, was de conclusie van het onderzoek dat de politie in elk van de drie landen Roma- en immigrantengroeperingen profileren. De kans op aanhouding voor controle was voor Roma-voetgangers in Bulgarije en Hongarije, en voor immigranten in Spanje, groter dan voor de rest van de bevolking, terwijl zij bij aanhouding meer kans hadden op een onaangename ervaring. In gesprekken zeiden politiefunctionarissen veelvuldig dat zij iemand uitkozen voor controle op basis van „een zesde zintuig”, „intuïtie” of „ervaringen uit het verleden”, waarbij soms andere factoren werden genoemd, zoals iemand die een „zenuwachtige”, „verdwaalde” of „vreemde” indruk maakt. Uit het onderzoek bleek dat de controles weliswaar werden gemeld aan het hoofdkantoor

<sup>(52)</sup> Stone & Pettigrew (2000).

maar in het algemeen niet onder toezicht van de directe leidinggevenden op de plaatselijke bureaus plaatsvonden. Evenmin werden zij stelselmatig geregistreerd en geëvalueerd om te controleren of zij efficiënt waren, voldeden aan de operationele doelen en eerlijk waren.<sup>(53)</sup>

Het is natuurlijk onvermijdelijk dat veel mensen er bezwaar tegen maken voor controle en ondervraging te worden aangehouden, ook als dat rechtmatig is en om legitieme redenen gebeurt. Bij elkaar genomen kunnen al die individuele ervaringen zich echter vertalen in negatieve effecten voor de betrokken groeperingen.<sup>(54)</sup> Als een profiel wordt opgesteld naar ras, etniciteit of religie, kan de minderheid negatief over zichzelf gaan denken en kan het algemene publiek negatief gaan aankijken tegen die gemeenschap.

De minderheid kan bijvoorbeeld een „verdachte gemeenschap” worden,<sup>(55)</sup> omdat zij door het publiek in verband wordt gebracht met criminele activiteiten. Dat kan nieuwe negatieve gevolgen hebben, zoals sterkere rassenvooroordelen.

De minderheid kan overdreven worden gecontroleerd met een onevenredige hoeveelheid politieke middelen, waardoor de kans weer toeneemt dat er meer arrestaties plaatsvinden. Zo kan een negatieve spiraal ontstaan van steeds intensievere politiecontrole en meer arrestaties.<sup>(56)</sup>

Naast deze sociale effecten heeft etnische profilering ook specifieke directe gevolgen voor de doeltreffendheid van de rechtshandhaving. De politie is in de uitvoering van haar controles sterk aangewezen op de medewerking van het algemene publiek. Wanneer het vertrouwen in de politie is geschaad, zal de kans op steun afnemen. Het publiek is niet alleen nodig als getuige in strafrechtelijk onderzoek maar ook om misdrijven te helpen voorkomen en opsporen. Zonder medewerking van het publiek slaagt de politie er zelden

<sup>(53)</sup> MILLER ET AL. (2008) en OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). In Bulgarije werden gesprekken gevoerd met 1202 personen uit representatieve huishoudens en 534 Roma, naast drie focusgroepen en 55 politiefunctionarissen. In Hongarije werden gesprekken gevoerd met 1047 volwassenen, onder wie 56 Roma, naast zes focusgroepen en twintig personen die voor controle waren aangehouden, evenals met tachtig politiefunctionarissen. In Spanje werd gesproken met tien focusgroepen, twaalf mensen die voor politiecontrole waren aangehouden en 61 politiefunctionarissen.

<sup>(54)</sup> SCHEININ (2007), paragraaf 57.

<sup>(55)</sup> Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat (2006), blz. 54.

<sup>(56)</sup> HARCOURT (2004), blz. 1329-1330; HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009), paragraaf 16; SCHEININ (2007), blz. 15, paragraaf 57.

in verdachten te identificeren of te arresteren, of ze veroordeeld te krijgen. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten van Amerika heeft uitgewezen dat als leden van het publiek negatieve ervaringen hebben opgedaan met de politie, dit een negatieve uitwerking heeft op het vertrouwen en de medewerking van het publiek in het algemeen. Dat komt doordat de betrokkenen aan familie, vrienden en collega's kunnen vertellen wat zij hebben meegemaakt.<sup>(57)</sup>

---

**\* Rechtshandhaving is afhankelijk van de medewerking van het publiek**

Uit onderzoek in het Verenigd Koninkrijk is gebleken dat bij slechts 15 % van alle geregistreerde opgehelderde misdrijven de oplossing te danken was aan onafhankelijk optreden van de politie, terwijl minder dan 5 % uitsluitend met forensisch bewijs werd opgelost.<sup>(58)</sup>

---

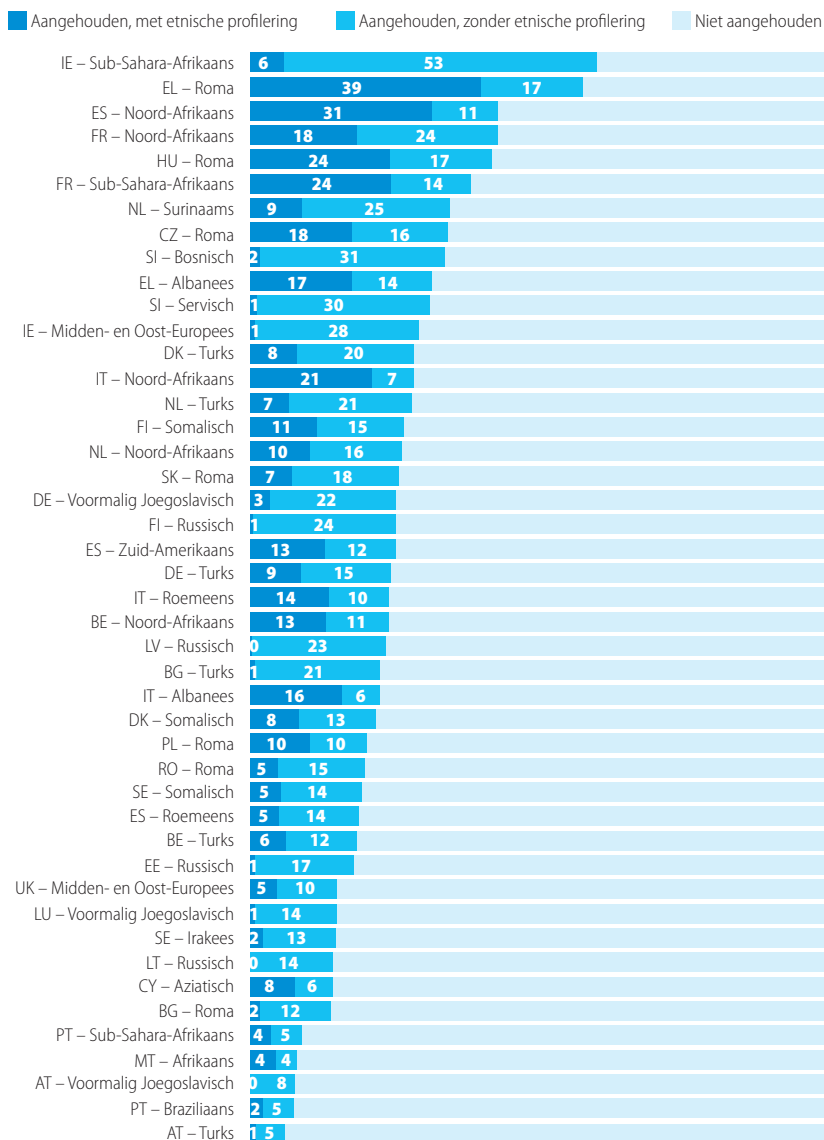
<sup>(57)</sup> MILLER ET AL. (2000); WEITZER & TUCH (2005), blz. 279-297; MILLER ET AL. (2005); ROSENBAUM ET AL. (2005), blz. 343-365; McCLUSKEY ET AL. (1999), blz. 389-416.

<sup>(58)</sup> Morgan & Newburn (1997).



**Figuur 3**

**Aangehouden door de politie in de afgelopen twaalf maanden (%)**



Bron: EU-MIDIS-onderzoek, vraag F3 en vraag F5

Zoals uit figuur 3 naar voren komt, zijn veel leden van minderheden in EU-lidstaten van mening dat juist zij werden gecontroleerd door de politie omdat zij immigrant of van een andere etnische afkomst waren, met andere woorden, omdat de politie discriminerend profileerde. Uit de resultaten blijkt dat bepaalde minderheden – zoals de Roma en Sub-Sahara-Afrikanen – discriminerende politieprofilering vaker noemen dan andere onderzochte groeperingen – zoals Russen in de Baltische Staten. Het verband tussen uiterlijk en een grotere perceptie van discriminerende profilering is hier duidelijk aanwezig.

Verder vertonen de EU-MIDIS-resultaten een patroon tussen een algemene mate van vertrouwen in de politie en percepties van discriminerende profilering door de politie. Tijdens het onderzoek werd aan de respondenten eerst in het algemeen gevraagd naar hun vertrouwen in de politie en werd hun daarna pas gevraagd naar hun ervaringen met politiecontroles en of zij vonden dat er daarbij sprake was geweest van discriminerende profilering. De resultaten laten zien dat degenen met over het algemeen minder vertrouwen in de politie ook in het algemeen etnische profilering vaker als factor noemden in de beschrijving van hun ervaringen met de politie. Zo zei 50 % van de leden uit een minderheid die voor controle waren aangehouden door de politie en meende dat de aanhouding niet het gevolg was van etnische profilering, dat zij de politie in het algemeen vertrouwden, terwijl van de respondenten uit minderheden die waren gecontroleerd en daarin wel een verband zagen met etnische profilering, slechts 27 % zei over het algemeen vertrouwen in de politie te hebben. Hoewel uit de resultaten niet kan worden vastgesteld of de respondenten met negatieve percepties van de behandeling door de politie vóór het onderzoek al een groter wantrouwen jegens de politie koesterden of dat het grotere wantrouwen een gevolg was van hun negatieve percepties van de profilering door de politie, laten de uitkomsten wel zien dat er sprake is van een duidelijk verband.

De terugslag van dit gebrek aan vertrouwen staat al sinds de jaren tachtig centraal in gesprekken over de politiepraktijken in de VK en is ook nu nog een twistpunt in de betrekkingen tussen de politie en de gemeenschappen. Nadat was aangedrongen op toezicht op het effect van het politietoetreden op diverse groeperingen in de samenleving, voerde de Britse regering de verplichte verzameling van politiegegevens over controles in, waaronder informatie over de etniciteit van degenen die worden aangehouden. De

EU-MIDIS-uitkomsten tonen aan dat het verzamelen van bewijs over de aard en omvang van potentieel discriminerende profileringspraktijken inderdaad helpt om de problemen te identificeren die zich op dit moment in veel lidstaten voordoen in de verstandhouding tussen politie en minderheden, en om daarvoor een oplossing te zoeken.

Tot slot kan etnische profilering ook als negatief effect hebben dat men zich bij andere contacten met de politie of andere rechtshandhavers vijandiger opstelt.<sup>(59)</sup> Daardoor zullen alledaagse contacten met de politie sneller escaleren, waardoor de veiligheid van zowel de functionarissen als de leden van minderheden in het geding kan komen.<sup>(60)</sup>

---

<sup>(59)</sup> Zie voor meer informatie ook: *EU-MIDIS – Data in Focus Report 4 ‘Police Stops and Minorities’* (2010).

<sup>(60)</sup> Zie Ontario Human Rights Commission (2003), 21.

## 4. Discriminerende etnische profilering tegengaan

Dit hoofdstuk gaat in op maatregelen die kunnen helpen het risico van feitelijke of gepercipieerde discriminerende etnische profilering uit te sluiten. De maatregelen zijn mogelijk op leidinggevend en op operationeel niveau en betreffen: duidelijke richtsnoeren voor functionarissen; scholing in de totstandbrenging van goede betrekkingen met gemeenschappen; registratie van aanhoudings- en fouilleringsbevoegdheden en passende interne mechanismen voor toezicht en klachten om discriminerende politiepraktijken te identificeren en te corrigeren; gebruik van goede inlichtingen en, met name, goede signalen.

Hoewel dit hoofdstuk enkele meer globale politiestrategieën buiten beschouwing laat, dient te worden opgemerkt dat het cultiveren van goede betrekkingen in het kader van de politiecontrole van gemeenschappen, met name met minderheden die zich mogelijk al verdacht voelen, in het algemeen bevorderlijk is voor het vertrouwen en de bereidwilligheid om medewerking te verlenen. Op de lange termijn is dat ook belangrijk voor het wegnemen van eventuele vooroordelen en onjuiste stereotypen onder functionarissen. Binnen deze aanpak zou er via het wervingsbeleid voor moeten worden gezorgd dat alle gemeenschappen zijn vertegenwoordigd binnen de rechtshandavingsinstanties.

Gelet op de beknopte aard van deze gids, wordt hier niet zozeer beoogd een compleet beeld te geven van wat de politie zou moeten doen ten aanzien van profilering als wel inleidende informatie aan te reiken als aanzet voor discussies en maatregelen in die lidstaten waarin de kwestie onderbelicht is.

### 4.1. Duidelijke richtsnoeren voor functionarissen

Aangezien het lastig is te begrijpen wanneer het gebruik van etniciteit, ras of religie discriminerend en onrechtmatig is, is het bijzonder belangrijk dat senior functionarissen voorzien in duidelijke richtsnoeren. Functionarissen in leidinggevende posities dienen aan hun ondergeschikten uit te leggen

wanneer zij kenmerken volgens ras, etniciteit of religie kunnen gebruiken. Dat verkleint de kans op uiteenlopende interpretaties, evenals het gebruik van stereotypen en vooroordelen. De volgende casestudy onderstreept de problemen die zich kunnen voordoen als functionarissen niet precies weten wanneer zij hun discretionaire bevoegdheden rechtmatig kunnen uitoefenen.

## CASESTUDY 5: VERENIGD KONINKRIJK

### Politiecontroles: de praktijk van het beslissen

In 2000 verschenen de resultaten van een onderzoek naar wat functionarissen doet besluiten om iemand aan te houden voor controle en foullering. Het bleek dat daarvoor allerlei factoren aan te wijzen zijn, waaronder de werkvoorschriften of aannames die ten grondslag kunnen liggen aan de politiepraktijk.

Het onderzoek toonde aan dat er onder de functionarissen wijd uiteenlopende opvattingen bestaan over hoe in de praktijk om te gaan met het concept „redelijk vermoeden”. Kenmerken waarop wordt gelet zijn leeftijd, uiterlijk (in het bijzonder kleding, zoals een honkbalpet en hoody's), oudere auto's (die eerder een mankement zullen vertonen), automerken die vaak worden gestolen, dure auto's (vooral als er iemand van een etnische minderheid achter het stuur zit die het zich vermoedelijk niet kan veroorloven een dergelijke auto op rechtmatige manier te kopen), gedrag (iemand die bij auto's naar binnen gluurt of oogcontact vermijdt), plaats en moment (iemand die de indruk wekt in een bepaald gebied op een bepaald tijdstip niet „thuis te horen”) en informatie en inlichtingen (in de vorm van getuigenverklaringen of misdaadverslagen). Bijgevolg lopen de besluiten om iemand wel of niet aan te houden voor controle en foullering sterk uiteen.<sup>(61)</sup>

Aangezien het uit de aard der zaak lastig is te weten wanneer een afwijkende behandeling discriminerend is, en dus onrechtmatig, is het belangrijk dat leidinggevendend voorzien in richtsnoeren die uitleggen wanneer het legitiem is rekening te houden met ras, etniciteit of religie. Het volgende

<sup>(61)</sup> QUINTON ET AL. (2000). Voor het verslag is geput uit gesprekken met negentig operationele functionarissen.

voorbeeld van een goed richtsnoer over de rol van ras of etniciteit in beschrijvingen van verdachten is van het Amerikaanse ministerie van Justitie:

„In hun beslissingen over rechtshandhaving in al dan niet voorziene situaties, zoals gewone verkeerscontroles, mogen handhavers van de federale wet zich op geen enkele manier laten leiden door ras of etniciteit, behalve waar ras en etniciteit deel uitmaken van het signalement van een bepaalde verdachte... In de uitvoering van activiteiten in verband met een bepaald onderzoek mogen handhavers van de federale wet ras en etniciteit alleen in aanmerking nemen voor zover er betrouwbare, op dat moment en op die plaats relevante informatie is die een verband legt tussen personen van een bepaald ras of bepaalde etniciteit en een vastgesteld misdrijf, een voornemen tot het plegen van een misdrijf of een criminele organisatie”.

Meer uitgewerkte richtsnoeren zijn opgenomen in de Police and Criminal Evidence Act (PACE) van 1984 voor Engeland en Wales. De eerste van de volgende drie casestudy's laat zien hoe richtsnoeren kunnen worden gegeven in de vorm van een Gedragscode bij een wet. De andere twee casestudy's maken duidelijk hoe nadere uitleg van de wetgeving kan worden gegeven door de politieautoriteiten zelf.

## CASESTUDY 6: VERENIGD KONINKRIJK

### De Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984 en andere wetgeving inzake politiecontroles

Gedragscode A bij PACE 1984 beschrijft de politiebevoegdheden tot aanhouding en foullering op straat.<sup>(62)</sup> De rechtsgrond hiervoor wordt gevormd door PACE 1984 (artikel 1), de Misuse of Drugs Act 1971 (artikel 23), de Firearms Act 1968 (artikel 47), de Terrorism Act 2000 (artikelen 43 en 44) en artikel 60 van de Criminal Justice and Public Order Act 1994.

Bij artikel 1 van PACE zijn politiefunctionarissen bevoegd tot aanhouding, foullering of detentie bij een „redelijk vermoeden” van bezit van gestolen of verboden voorwerpen, opdat zij het vermoeden kunnen bevestigen of weerleggen zonder uitoefening van hun arrestatiebevoegdheid.

<sup>(62)</sup> Gedragscode A bij PACE is diverse keren herzien. De laatste versie dateert van 26 oktober 2008 en er wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe herziening.

De Gedragscode stelt dat het „redelijk vermoeden” gebaseerd moet zijn op objectieve, individuele gronden, en dat:

„redelijk vermoeden” nooit uitsluitend door persoonlijke factoren mag zijn ingegeven zonder de ondersteunende inlichtingen of informatie. Zo is het niet toegestaan factoren als iemands huidskleur, leeftijd, haardracht of kleding, of het feit dat bekend is dat hij of zij eerder al eens is veroordeeld wegens bezit van een verboden voorwerp, alleen of in combinatie met elkaar te gebruiken als enige grond om die persoon te fouilleren. Een redelijk vermoeden mag niet zijn gebaseerd op generalisaties of stereotypische voorstellingen van bepaalde groepen of categorieën mensen volgens welke de kans op betrokkenheid bij criminele activiteit voor hen groter zou zijn. Iemand's religie kan niet worden beschouwd als redelijke grond en mag nooit worden gezien als aanleiding om iemand aan te houden en te fouilleren”. (lid 2, onder 2))

## CASESTUDY 7: VERENIGD KONINKRIJK

### **Aanhouding en foullering volgens artikel 44 van de Terrorism Act 2000: Standaardwerkprocedure van de Londense Metropolitan Police Service**

In bepaalde situaties, zoals terrorismebestrijding, staat de Britse wetgeving de politie toe personen aan te houden zonder de eis van redelijk vermoeden (zie artikel 44 van de Terrorism Act 2000).

In de standaardwerkprocedures van de Londense Metropolitan Police Service (MPS) zijn de volgende richtsnoeren opgenomen voor de beslissing wie te controleren:

„Het profiel van de mensen die u controleert dient overeen te komen met dat van de mensen in dat gebied. Terroristen komen uit alle etnische groeperingen en alle geledingen van de samenleving. Niet etniciteit, ras of religie maakt iemand tot terrorist, maar wat hij of zij doet.

Zij kunnen allerlei achtergronden hebben en proberen hun gedrag aan te passen om hun criminele bedoelingen te dissimuleren en op te gaan in de omgeving.

Een besluit om gebruik te maken van aanhoudings- en foulleringsbevoegdheden mag nooit zijn gebaseerd op stereotypische beelden van „terroristen”, want dat zou kunnen leiden tot:

- gerichtheid op bepaalde gemeenschappen of groeperingen
- onevenredigheid
- discriminatie
- een situatie waarin terroristen onopgemerkt blijven terwijl zij hun voornemen uitvoeren.”<sup>(63)</sup>

## CASESTUDY 8: VERENIGD KONINKRIJK

### UK National Policing Improvement Agency, „Practice Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism” (Mededeling over de praktijk van aanhouding en fouillering in verband met terrorisme)

De Mededeling stelt dat, hoewel volgens artikel 44 geen gronden voor fouillering vereist zijn, de politie nooit willekeurig dient te fouilleren:

„Functionarissen moeten altijd uitgaan van objectieve criteria; de criteria kunnen verband houden met:

- de individuen zelf
- de plaats waar de persoon zich bevindt
- een combinatie van beide”.

De Mededeling definieert profilering naar ras of religie als:

„het gebruik van raciale, etnische, religieuze of andere stereotypes in plaats van individueel gedrag of bepaalde inlichtingen als basis voor operationele of onderzoeksbeslissingen over wie betrokken kan zijn bij criminele activiteit. Het is van het grootste belang iedere vorm van profilering naar ras of religie te vermijden bij het selecteren van mensen voor fouillering op grond van de bevoegdheden van artikel 44. Bij dergelijke profilering kan worden gesproken van een wederrechtelijke daad van discriminatie, zoals discriminatie op grond van leeftijd, geslacht, seksuele geaardheid of invaliditeit”.

De Mededeling stelt dat terroristen allerlei achtergronden kunnen hebben en dat er geen profiel is voor hoe terroristen eruitzien. De Mededeling schrijft voor dat:

<sup>(63)</sup> METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, standaardwerkprocedures 2007, artikel 44 van de Terrorism Act 2000, blz. 16.



“mensen vooral niet uitsluitend worden geselecteerd op etnische afkomst, veronderstelde religie of andere persoonlijke criteria. Iemands uiterlijk of etnische achtergrond kan soms relevant zijn maar de beslissing tot foullering volgens artikel 44 mag alleen worden genomen na evaluatie van bepaalde inlichtingen. Daarnaast kan het profileren van mensen met een bepaalde etnische afkomst of religie het vertrouwen van die gemeenschappen ondermijnen. Een effectieve manier om dit te voorkomen is het aantal gecontroleerde mensen te vergelijken met de demografische samenstelling van het gebied waar de controles plaatsvinden. Daarbij moet er evenwel op worden toegezien dat de vergelijking niet scheef is. Als er bijvoorbeeld wordt gecontroleerd op een groot treinstation in het centrum van een stad dient de demografische samenstelling van de gecontroleerde mensen te worden vergeleken met die van het reizend publiek op die locatie en niet met die van de plaatselijke bewoners”.

De Mededeling wijst op het belang gemeenschappen via overlegmechanismen als onafhankelijke adviesgroepen en met posters en folders te informeren over de uitvoering en de plaats van controles volgens artikel 44, tenzij er operationele redenen zijn om dat niet te doen.<sup>(64)</sup>

## 4.2. Scholing

Naast specifieke richtsnoeren voor functionarissen kan worden gekozen voor scholing om het risico van discriminerende etnische profilering zoveel mogelijk te beperken. De scholing dient diverse doelen te dienen: onderricht in de voor discriminatie relevante wetgeving; bestrijding van stereotypen en vooroordelen; bewustmaking van de gevolgen van discriminatie en het belang van het vertrouwen van het publiek; en praktische adviezen over de wijze van communicatie met het publiek. In het bijzonder is middels de Europese code voor politie-ethiek door de regeringen overeengekomen dat in de scholing van politie volledig rekening moet worden gehouden met de noodzaak racisme en xenofobie aan de orde te stellen en te bestrijden binnen de politieorganisatie zelf.<sup>(65)</sup> In sommige landen bestaan bepaalde vormen van scholing al geruime tijd, zoals cursussen in diversiteit of culturele gevoeligheid. Diversiteitscursussen gaan over hoe mensen aankijken tegen etnische afkomst,

<sup>(64)</sup> National Police Improvement Agency (2008), blz. 14.

<sup>(65)</sup> COMITÉ VAN MINISTERS VAN DE RAAD VAN EUROPA (2001), paragraaf 30: Toelichting, opmerkingen bij paragraaf 30.

verschillen en stereotypen, en hoe hun leven daardoor wordt beïnvloed. Niet in alle gevallen wordt echter het onderwerp discriminatie aangesneden. Sommige onderzoeken stellen dat culturele en diversiteitscursussen de verschillen extra duidelijk maken en versterken, waardoor de stereotypering juist wordt vergroot in plaats van verkleind.<sup>(66)</sup> Cursussen in culturele gevoeligheid (in tegenstelling tot algemene diversiteitscursussen) zijn bedoeld om de deelnemers meer inzicht te geven in de cultuur van bepaalde etnische groeperingen waarmee zij vaak van doen hebben maar persoonlijk niet bekend zijn. In deze cursussen wordt uitgelegd wat wel en wat niet te doen en worden richtsnoeren gegeven over beleefdheid vanuit verschillende etnische, religieuze of nationale gezichtspunten. Culturele cursussen zijn het effectiefst wanneer zij worden ontwikkeld en gegeven met de assistentie en deelname van leden uit de betrokken gemeenschappen.

## CASESTUDY 9: IERLAND EN NOORD-IERLAND

### Cursus „Diversity Works“

In het kader van een Europees Peace II-project is door Ierse en Noord-Ierse instanties voor rechtshandhaving gezamenlijk een diversiteitscursus opgezet onder de naam „Diversity Works“. De scholing is inmiddels afgestemd op de eigen specifieke context. Voor de cursus is vooraf overleg gevoerd met politiefunctiearissen, minderheden en relevante deskundigen. Na een eerste proef zijn de materialen en methoden aangepast op basis van de ontvangen feedback.

De doel van de cursus is de deelnemers te laten inzien dat in beginsel iedereen een ander kan stereotyperen, buitensluiten en marginaliseren; aan te zetten tot nadenken over stereotypen, vooroordelen en veronderstellingen; te doen beseffen wat hun macht betekent en hoe de combinatie van vooroordelen en macht kan leiden tot discriminatie; meer inzicht te geven in diversiteit; bewust te maken van de verschillende vormen van discriminatie waarmee leden van minderheden geconfronteerd worden; verschillen te laten herkennen, erkennen en respecteren; vaardigheden te leren voor interculturele communicatie; te wijzen op het belang van respect voor culturele en religieuze praktijken tijdens politiewerk; en diversiteit onder de aandacht te brengen als professioneel element van goede politiecontroles.

<sup>(66)</sup> WRENCH (2007), blz. 108-114.

De cursus wordt gegeven in de vorm van activiteiten, zoals videopresentaties en de deelname van leden uit minderheden. De Garda Síochána geeft de cursus als onderdeel van doorlopende professionele ontwikkeling (niet in het kader van basisscholing voor nieuwe medewerkers). De cursus „Diversity Works” gaat niet expliciet in op etnische profilering maar het onderwerp heeft soms gediend om de discussie op gang te brengen.

## CASESTUDY 10: NEDERLAND

### Cursus Leiderschap

In het kader van het project „Veilig Klimaat” heeft het politiekorps van Amsterdam driehonderd leidinggevendend geschoold in leiderschapsrollen en -gedrag. Over een periode van dertig maanden werd in groepen gewerkt, waarbij tien dagen scholing verplicht was en verder was voorzien in een flexibele invulling met het oog op de behoefte aan uiteenlopende leerbenaderingen. De cursus was bedoeld om leidinggevendend bewust te maken van vooroordelen en stereotypen; te leren luisteren en niet direct een oordeel te vellen; cultureel bewuster te maken; betere communicatieve vaardigheden en vaardigheden in de omgang met gemeenschappen bij te brengen; verschillende stijlen van leiderschap en gedrag te leren voor uiteenlopende situaties. Het doel van het programma is te zorgen voor een veilige omgeving waarin leidinggevendend kunnen discussiëren en nadenken over hun vragen en dilemma’s betreffende leiderschap en diversiteit. De organisatoren van het project beschrijven het als „samen de brug bouwen terwijl je erop loopt”.

Er zijn vergelijkbare voorbeelden van diversiteitscursussen in andere EU-lidstaten, zoals Oostenrijk.<sup>(67)</sup> De nadruk ligt in diversiteitscursussen echter meestal op discriminerende houdingen en de bestrijding daarvan, en niet specifiek op de risico’s van discriminerende etnische profilering. Dit aspect is vatbaar voor verdere ontwikkeling.

<sup>(67)</sup> De Oostenrijkse politie heeft de door de Anti-Defamation League ontwikkelde cursus „A World of Difference”, over vooroordelen en diversiteit, opgenomen in haar mensenrechtenprogramma. Het basisidee van de cursus is dat mensen hun eigen vooroordelen onder ogen moeten zien om discriminerende houdingen af te leren. Zie voor meer informatie de website van de Anti-Defamation League: [http://www.adl.org/education/edu\\_awod/default.asp](http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp).

Tot slot een voorbeeld van scholing die functionarissen bewust maakt van hoe hun gedrag tijdens een aanhouding en foullering negatief of positief kan uitwerken. Zoals de casestudy laat zien kan de cursus ook dienen om het publiek meer inzicht te geven in de taken van de politie, zodat het vertrouwen en de bereidwilligheid onder het publiek toenemen (zie blz. 41-42 over de EU-MIDIS-uitkomsten betreffende percepties van profilering tijdens controles en vertrouwen in de politie).

## CASESTUDY 11: VERENIGD KONINKRIJK

### Scholing in aanhouding en foullering voor jeugdpolitie

Second Wave is een Londens kunstinitiatief voor jongeren dat sinds drie jaar bekroonde workshops over aanhouding en foullering organiseert in samenwerking met plaatselijke jongeren en de Territorial Support Group (TSG) van Lewisham.<sup>(68)</sup> TSGs zijn mobiele eenheden, wat betekent dat zij veelvuldig actief zijn in gebieden waarmee ze geen plaatselijke band hebben. Dat heeft geleid tot onrust onder de bevolking over het gebruik dat zij maken van hun controlebevoegdheden, in het bijzonder onder jongeren.

Second Wave organiseert regelmatig workshops met groepjes jongeren en TSG-functionarissen waarin ervaringen van de jongeren worden nagespeeld, bijvoorbeeld in een omgekeerd rollenspel. In recente workshops is aandacht besteed aan kwesties als verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte, percepties van jongeren en identiteit in verband met de registratie van etnische afkomst op bij controles in te vullen formulieren. In het rollenspel is de politie als burger gekleed en als de rollen worden omgedraaid trekken de jongeren een politieuniform aan. Het rollenspel vindt ook plaats in openbare ruimten. Doordat de in een workshop gevoerde discussies worden voortgezet in volgende sessies, ontstaat er een band tussen de jongeren en de politie.

Deelnemers onder de politie zeggen belangrijke inzichten te hebben opgedaan in de ervaringen en percepties van jongeren. De jongeren merken op de bijeenkomsten inspirerend te vinden en inspraak te hebben in hoe de politie hen controleert.

<sup>(68)</sup> TSGs zijn gespecialiseerde opsporingseenheden die gewoonlijk vanuit een bepaalde Londense wijk worden ingezet in verschillende gebieden voor controles of andere vormen van politietoetreden. Zie voor meer informatie: [http://www.met.police.uk/co/territorial\\_support.htm](http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm).

In het EU-MIDIS-onderzoek werd de respondenten gevraagd of zij tijdens de laatste politiecontrole met respect waren behandeld. Uit de antwoorden blijkt dat, met uitzondering van Roma-respondenten in Griekenland, van degenen die waren gecontroleerd de meesten vonden dat de politie zich tijdens de controle met respect of neutraal had opgesteld. Afgezien van Zuid-Amerikaanse en Roemeense respondenten in Spanje was in alle overige gevallen waarin vergelijkingen tussen de ervaringen van respondenten uit minderheden en uit de rest van de bevolking in het land mogelijk waren, de kans dat respondenten uit de rest van de bevolking zeiden met respect te zijn behandeld door de politie groter dan voor respondenten uit minderheden.

### 4.3. Controleformulieren

Het gebruik van formulieren bij aanhoudingen en foulleringen kan een praktische manier zijn om functionarissen ertoe te bewegen hun besluit tot controle goed af te wegen, en om openheid en verantwoording tegenover het publiek te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het Verenigd Koninkrijk, waar de PACE-gedragscode voorschrijft waar mogelijk een schriftelijk verslag van de controle te verstrekken aan degene die wordt aangehouden. Het Verenigd Koninkrijk is momenteel de enige EU-lidstaat waar dit verplicht is.<sup>(69)</sup> In het kader van het Europese AGIS-programma <sup>(70)</sup> is onlangs echter het zogenaamde STEPPS-project (Strategies for Effective Stop and Search) geïmplementeerd, dat inmiddels al enig succes heeft geboekt en dat als doel heeft cursuspakketten te ontwikkelen met het oog op de invoering van controleformulieren in Hongarije en Spanje. Verder heeft het programma richtsnoeren over gronden voor verdenking voortgebracht en zijn in overleg met leden uit de gemeenschap formulieren ontworpen en gemaakt.<sup>(71)</sup> In de formulieren wordt melding gemaakt van de reden voor de foullering, het voorwerp of de voorwerpen waarnaar wordt gezocht, de uitkomst, en de naam en het bureau van de betrokken functionaris(sen). De formulieren voorzien ook in de registratie van de gegevens van de gecontroleerde persoon, zoals naam, adres en etnische afkomst – de verstrekking waarvan geweigerd kan worden.

<sup>(69)</sup> In de versie uit 2005 van de Gedragscode is de rapportage van “stops” (aanhoudingen) naast “stop and searches” (aanhoudingen en foulleringen) ingevoerd. “Stops”, ook wel “stop and accounts” genoemd, zijn aanhoudingen waarbij iemand wordt gevraagd om een verklaring voor zijn of haar handelen of aanwezigheid in een gebied, zonder vervolgens te worden gefouilleerd.

<sup>(70)</sup> AGIS is een kaderprogramma van de Europese Commissie dat liep van 2003 tot 2006 met het oog op politie en justitiële samenwerking in strafzaken en misdaadbestrijding tussen de bestaande en kandidaat-lidstaten van de EU.

<sup>(71)</sup> OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), ‘Addressing Ethnic Profiling by Police’.

Op de huidige controleformulieren van het Verenigd Koninkrijk staan 16 „etnische” categorieën en de algemene categorie „overig”. Degene die wordt gecontroleerd wordt gevraagd zelf de desbetreffende categorie op te geven. Als functionarissen denken dat de aldus opgegeven categorie niet juist is, kunnen zij ook zelf een categorie opgeven die volgens hen wel juist zou kunnen zijn.

Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 2, kunnen er op nationaal niveau enkele hindernissen zijn voor de verzameling van gegevens over ras, etniciteit of religie, in het bijzonder in verband met gegevensbescherming. Om die hindernissen weg te nemen is het wellicht nodig te onderstrepen dat dit soort informatie specifiek wordt gebruikt om potentieel discriminerende praktijken vast te stellen en aldus minderheden te beschermen. Een mogelijk ander probleem in veel lidstaten is dat formulieren voor aanhouding en foullering er nog niet in gebruik zijn en eerst zullen moeten worden ingevoerd door de centrale overheid, met steun van zowel politie als minderheden.

De registratie van het gebruik van aanhoudings- en foulleringsbevoegdheden en in het bijzonder van gegevens over ras, etniciteit of religie van degenen die worden gecontroleerd, kent een aantal voordelen, namelijk:

- **De interne controle** maakt het mogelijk te constateren wanneer minderheden onevenredig veel worden aangehouden, zodat corrigerende maatregelen kunnen worden genomen. Op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau kan aan de hand van de bij aanhoudingen en foulleringen geregistreerde gegevens statistische informatie worden verzameld, waaruit kan worden afgelezen of de controles onevenredig sterk gericht zijn op bepaalde minderheden. Dat kan weer aanleiding zijn voor corrigerende maatregelen in de vorm van richtsnoeren voor het landelijk korps maar ook in de vorm van richtsnoeren voor individuele functionarissen of teams op plaatselijk niveau.
- **De verzamelde statistische informatie en gegevens voor het publiek kunnen helpen klachten over discriminatie te onderbouwen.** De verzameling van dit soort gegevens is ook belangrijk voor leden van het publiek omdat zij nu beter in staat zijn instanties voor rechtshandhaving of bepaalde functionarissen ter verantwoording te roepen. Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 2, is dat essentieel om gevallen

van indirecte discriminatie door rechtshandavingsinstanties aan te tonen op basis van verzamelingen van statistische gegevens. Verder is het in meer algemene zin belangrijk voor de onderbouwing van klachten over directe discriminatie.

### 4.3.1. Interne controle en constatering van onevenredigheid

Een voordeel op de langere termijn van het bijhouden van gegevens is dat senior functionarissen dan kunnen vaststellen of controlebevoegdheden onevenredig veel worden uitgeoefend onder bepaalde minderheden, en dat zij dienovereenkomstig richtsnoeren kunnen geven. Volgens de PACE-gedragscode in Engeland en Wales zijn leidinggevende functionarissen wettelijk verplicht toe te zien op het gebruik van aanhoudings- en fouilleringsbevoegdheden, waarbij zij in het bijzonder dienen vast te stellen: „of er bewijs is dat zij worden uitgeoefend volgens stereotypische beelden of ongepaste generalisaties”.<sup>(72)</sup> De Code bevat de aanbeveling voor leidinggevende functionarissen om de controlegegevens te onderzoeken op eventuele trends of patronen die aanleiding zijn voor bezorgdheid. Verder dringt de code erop aan dergelijk toezicht te ondersteunen met statistische gegevens over de aanhoudings- en fouilleringsbevoegdheden die zijn gebruikt door elk politiekorps, en op plaatselijk niveau binnen de politiedistricten. De twee volgende casestudy's illustreren evenzovele manieren waarop verschillende politiekorpsen gebruik hebben gemaakt van de gegevens van controleformulieren om hun praktijken bij te stellen.<sup>(73)</sup>

#### CASESTUDY 12: VERENIGD KONINKRIJK

##### Geautomatiseerd toezicht op aanhoudingen door functionarissen in Hertfordshire

Uit de statistische gegevens van de marechaussee van Hertfordshire blijkt dat er in de periode 2006-2007 43 326 aanhoudingen en 11 511 aanhoudingen en fouilleringen zijn verricht.<sup>(74)</sup> Hoewel dat aantal in vergelijking met andere Britse politiekorpsen betrekkelijk laag is, wijst nader onderzoek van de gegevens

<sup>(72)</sup> HOME OFFICE (2008), paragraaf 5.1. 54

<sup>(73)</sup> In de VS zijn vergelijkbare benaderingen te vinden als die welke hier worden beschreven; zie HILL (2002), blz. 18.

<sup>(74)</sup> Ministerie van Justitie, (2008).

uit dat de kans op aanhouding en foullering voor „zwarten” en Aziaten respectievelijk 5 en 1,8 keer hoger was dan voor blanken. Senior functionarissen erkenden echter dat leidinggevendenden deze informatie niet ontvingen en evenmin adequaat waren geschoold om die onevenredigheid te corrigeren. Vanwege het betrekkelijk lage aantal aanhoudingen en foulleringen was het lastig voor leidinggevendenden om ongelijkheden vast te stellen. Zonder statistisch bewijs wilden zij dat niet graag aan de orde stellen bij de functionarissen omdat dit zou kunnen worden opgevat als een beschuldiging van racisme.

In april 2007 werden nieuwe controleformulieren ingevoerd die na afloop van elke dienst moesten worden gecontroleerd door de leidinggevende. De formulieren werden ingevoerd in een gegevensbank waartoe alle functionarissen op het politie-intranet toegang hadden. De leidinggevendenden stelden een statistisch overzicht op van de verrichte aanhoudingen per functionaris en team. Begin 2008 ontwikkelde het korps een softwareprogramma om vast te stellen of er sprake was van statistisch gezien onevenredige aantallen aanhoudingen onder etnische minderheden.<sup>(75)</sup> Het programma controleerde ook op: kans en toeval; het feit dat de totale aantallen aanhoudingen en foulleringen laag waren; dat de functionarissen geen zeggenschap hadden in waar zij werden ingezet voor politiecontroles; en dat zij op bepaalde dagen mogelijk alleen verdachten onder minderheden tegenkwamen. Het programma creëerde „waarschijnlijkheidsbanden” op basis van de kans dat individuele functionarissen leden van minderheden zouden aanhouden boven een bepaalde statistisch significante verhouding. Het identificeerde elke functionaris die minderheden had aangehouden boven de bijbehorende specifieke verhouding.

Aanvankelijk vielen 25 functionarissen binnen de waarschijnlijkheidsband. De diversiteitseenheid sprak met hen allen, evenals met functionarissen met evenredige scores en hoge opsporingspercentages, om na te gaan op grond waarvan zij beslisten tot controle. Uit de analyse van de gegevens kwam naar voren dat functionarissen problemen hadden met de uitleg van „redelijk vermoeden” als grond voor de aanhouding, en met bepaalde activiteiten waarvan het doel wel legitiem was maar die onevenredige resultaten produceerden.

<sup>(75)</sup> Bij het berekenen van onevenredigheid werd voor elk controlegebied rekening gehouden met de bevolkingssamenstelling en de tijd waarop de controles plaatsvonden. Voorheen werd onevenredigheid bepaald door het percentage aangehouden minderheden te vergelijken met het percentage van die minderheden binnen de plaatselijke bevolking. De verklaring die functionarissen dan gaven voor onevenredige patronen was dat de controles waren uitgevoerd in gebieden waar veel minderheden wonen.



Het programma draait inmiddels maandelijks, waarbij het automatisch een e-mail stuurt naar de leidinggevende van een geïdentificeerde functionaris en gegevens genereert over door de functionarissen verrichte aanhoudingen en een sjabloon met aan de functionaris te stellen vragen. Verder hebben leidinggevendenden relevante scholing gekregen en zijn zij verplicht met de functionaris te spreken. De leidinggevendenden doen verslag van alle gesprekken, waarbij zij aanbevelingen doen voor maatregelen of bijscholing.

Het percentage statistisch significante onevenredigheid is gedaald onder de functionarissen die zijn geïdentificeerd en met wie is gesproken, evenals binnen het hele korps. Dankzij de gegevens kunnen de leidinggevendenden periodiek een gesprek houden met functionarissen en weten laatstgenoemden dat hun aanhoudingen worden gecontroleerd en onevenredigheid zal moeten worden gerechtvaardigd. Naast deze aandacht voor individuele functionarissen zijn de protocollen voor de beoordeling van de gevolgen voor de gemeenschappen zodanig verbeterd dat bij het plannen van de activiteiten rekening wordt gehouden met het potentiële effect op het publiek en de functionarissen dienovereenkomstig worden ingelicht.

### CASESTUDY 13: VERENIGD KONINKRIJK

#### Londense Metropolitan Police Service: „Operation Pennant”

In oktober 2006 ging de Metropolitan Police Service over tot invoering van „Operation Pennant”, een intern verantwoordingsstelsel dat bedoeld is om de onevenredige uitoefening van bevoegdheden tot aanhouding en fouillering terug te dringen door de slechtst presterende (op Londense wijken gebaseerde) politiegebieden rekenschap te laten afleggen. Pennant beoordeelt het gebruik van de controlebevoegdheden volgens de volgende vijf variabelen:

- het aantal aanhoudingen en fouilleringen;
- het percentage arrestaties;
- de vraag of degenen die zijn aangehouden hun etniciteit hebben opgegeven op het formulier;
- de niet-tijdige invoer van de formuliergegevens in de centrale gegevensbank;
- onevenredig aantal aanhoudingen onder etnische bewoners van Londen.

Elke variabele wordt gewogen naar relevantie en de software genereert een rangschikking van de actuele prestaties van de 37 Londense wijken. Elk kwartaal wordt van de vijf slechtst presterende wijken gevraagd zichzelf te beoordelen aan de hand van een vragenlijst om te achterhalen welke punten van het beleid of de praktijk de onevenredigheid zouden kunnen verklaren. Vervolgens moeten zij uitleg geven over hun prestaties aan de commandant, de Metropolitan Police Authority (MPA) en leden van de plaatselijke gemeenschap. Slecht presterende wijken moeten een actieplan voor drie maanden opstellen en tijdens vergaderingen verslag uitbrengen.

Sinds de invoering van Operation Pennant heeft de Metropolitan Police Service de onevenredigheid in heel Londen zien dalen, terwijl de percentages arrestaties na aanhouding en foullering onder etnische groeperingen meer in evenwicht zijn. De formuliergegevens worden tijdiger ingevoerd en het toezicht is verbeterd, wat betekent dat de functionarissen de aangehouden personen vragen zelf hun etniciteit op te geven in het formulier. Al met as zijn 15 tot 20 wijken geïdentificeerd, waarvan 90 % een duidelijke verbetering heeft laten zien.

### 4.3.2. Mechanismen voor klachten van het publiek

Een formele procedure voor de uitvoering van aanhoudingen en foulleringen biedt ook de gelegenheid degenen die worden aangehouden, te informeren over hun rechten en over hoe zij eventueel een klacht kunnen indienen. Zo kan het algemene publiek discriminerend gebruik van de bevoegdheden helpen voorkomen.

#### CASESTUDY 14: VERENIGD KONINKRIJK

##### „Know your Rights“-folders:

De Association of Police Authorities brengt een folder uit onder de titel „Know your Rights“, dat bedoeld is om het publiek, in het bijzonder jongeren, te informeren over de procedure voor aanhouding en foullering. De folder is verkrijgbaar in twintig talen, waaronder Arabisch, Chinees, Gujarati, Servisch, Somalisch en Vietnamees. Er wordt in heldere bewoordingen in uitgelegd:

- wat een aanhouding is, en wat een aanhouding en foullering is;
- waarom aanhoudingen en foulleringen nodig zijn;

- waar zij kunnen plaatsvinden;
- welke kleding de functionaris iemand kan vragen uit te trekken;
- welke informatie de functionaris dient te geven en wat er moet worden geregistreerd op het controleformulier;
- hoe een klacht kan worden ingediend bij vermeende oneerlijke behandeling.<sup>(76)</sup>

Klachtenmechanismen zijn niet alleen buitengewoon belangrijk als stok achter deur, om misbruik van politiebevoegdheden te voorkomen, maar ook als middel om het vertrouwen van het publiek in het rechtshandavingsstelsel te herstellen en te bewaren door te voorzien in verantwoording. Er zijn diverse modellen van klachtenmechanisme en zij worden vaak naast elkaar gebruikt:

- Gespecialiseerde organen voor politieklachten – dat kunnen interne mechanismen zijn (gewoonlijk bestaande uit politiefunctionarissen) die klachten over oneerlijke behandeling onderzoeken en disciplinaire maatregelen kunnen nemen. Er kan ook gebruik worden gemaakt van speciale externe klachtenorganen die onafhankelijk van de politie zijn (waarin zowel politiefunctionarissen als burgers zitting hebben).
- Instanties die zich specifiek bezighouden met discriminatie – alle EU-lidstaten zijn verplicht organen in het leven te roepen die zich inzetten voor rassengelijkheid. Hoewel er verschillen zijn van lidstaat tot lidstaat, zijn de meeste van deze instanties tevens bevoegd om klachten over rassendiscriminatie in behandeling te nemen.
- Reguliere rechters – ingeval functionarissen zelf een misdrijf begaan of schuldig zijn aan schending van het burger- of bestuursrecht, wordt de zaak net als voor leden van het publiek aanhangig gemaakt bij de nationale rechter.

#### 4.4. Gedragsanalyse

Zoals is opgemerkt in hoofdstuk 2, zou ter voorkoming van discriminerende etnische profilering de beslissing tot optreden gebaseerd moeten zijn op factoren die specifiek zijn voor de betrokken verdachte. De functionaris zou in het bijzonder alert moeten zijn op iemands gedrag om te bepalen of er

<sup>(76)</sup> Association of Police Authorities (2009).

een „redelijk vermoeden” is dan wel of er volgens een andere toepasselijke norm aanleiding is voor aanhouding. Hieronder volgen enkele casestudy's ter illustratie van de scholing die functionarissen krijgen om beter in staat te zijn verdacht gedrag op te merken en te analyseren, in plaats van te letten op kenmerken die zouden kunnen appelleren aan vooroordelen, zoals ras, etniciteit of religie.<sup>(77)</sup>

## CASESTUDY 15: NEDERLAND

### Het Search Detect and React Training Program (SDR)

Dit programma is voor politie- en beveiligingsinstanties ontwikkeld door de International Security and Counter-Terrorism Academy. De toepassing van het SDR-programma is bedoeld om openbare ruimten en grote evenementen te beveiligen door situaties te herkennen die kunnen leiden tot geweld, onlusten, illegale activiteiten en dodelijke aanslagen<sup>(78)</sup> en om beveiligingspersoneel beter in staat te stellen gedragsprofielen op te stellen. Dat betekent dat voor een besluit tot politieoptreden niet meer wordt gekeken naar onveranderlijke kenmerken als huidskleur maar naar iemands gedrag. Tijdens de scholing wordt geleerd hoe mensen zich op bepaalde plaatsen gewoonlijk gedragen en hoe afwijkend, verdacht gedrag het best kan worden opgemerkt. Wanneer een dergelijk gedragspatroon is opgemerkt, dient met beleid te werk te worden gegaan. In de meeste gevallen zal de verdachte alleen informeel worden benaderd, zonder dat gebruik wordt gemaakt van formele politiebevoegdheden. Het programma is opgebouwd uit klassikaal onderricht, toegepaste en praktijkopleiding. Het SDR is momenteel in gebruik op Schiphol en bij diverse onderdelen van het Nederlandse politiekorps.<sup>(79)</sup>

## CASESTUDY 16: VERENIGD KONINKRIJK

### Scholing British Transport Police met het Behavioural Assessment Screening System

De oorspronkelijke versie van het Behavioural Assessment Screening System, kortweg BASS, werd ontwikkeld door de Massachusetts State Police in de

<sup>(77)</sup> Zie voor een analyse van vergelijkbare benaderingen in de VS, HARRIS (2002), blz. 8; US CUSTOMS SERVICE (2009).

<sup>(78)</sup> The International Security & Counter-Terrorism Academy, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', zie: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

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

Verenigde Staten van Amerika en vervolgens aangepast voor de British Transport Police. De scholing is gebaseerd op de profilering van het gedrag van mensen in stressvolle situaties op luchthavens of vervoersknooppunten. Samen met criminologen bestudeerde de Massachusetts State Police de beelden die vóór de aanslagen van 9/11 waren gemaakt van de kapers op Logan Airport in Boston. Zij stelden een reeks criteria op om te bepalen welk gedrag mensen vertonen in stressvolle situaties in menigten, tijdens het inchecken of bij veiligheidscontroles. Deze criteria zijn later aangepast aan de hand van informatie die was verzameld in verband met de aanslagen in 2005 in Londen.

Alle functionarissen van de British Transport Police (BTP) die worden ingezet in de Londense metro hebben een BASS-scholing gehad, en binnenkort wordt de cursus gegeven aan functionarissen die door het hele land werkzaam zijn op het spoorwagennet. De tweedaagse scholing bestaat uit lezingen, discussies en praktische oefeningen in klassikaal verband en op vervoersknooppunten. Tijdens de bijeenkomsten wordt erop gewezen dat er geen profiel volgens ras of religie bestaat voor terroristen – recente aanslagen zijn uitgevoerd door mensen van allerlei etnische afkomst.


Uit een interne evaluatie door de BTP een half jaar nadat alle functionarissen op cursus waren geweest, bleek dat de kwaliteit van de aanhoudingen voor controle in de metro waren verbeterd. Het feitelijke aantal aanhoudingen was substantieel verminderd, terwijl het aantal arrestaties naar aanleiding van aanhoudingen significant was gestegen. Verder is ook het verzamelen van informatie uit aanhoudingen verbeterd. Volgens de ontvangen feedback waren de functionarissen te spreken over de praktische hulpmiddelen die hun tijdens de cursus werden aangereikt.<sup>(80)</sup>

## 4.5. Goede signalen en goede inlichtingen

Goede signalen van verdachten kunnen onrechtmatige discriminerende profilering helpen voorkomen. Een signalement bestaat uit persoonlijke informatie, zoals de kleur van huid, haar en ogen, de lengte, het gewicht en de kleding, die is samengesteld aan de hand van beschrijvingen

<sup>(80)</sup> Zie ook BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), verslag van de vergaderingen van het Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee van 20 januari 2009 (agendapunt 9.1), blz. 2-3, en van 6 april 2009 (agendapunt 8.3), blz. 3.

door het slachtoffer of getuigen. Een goed signalement kan als uitgangspunt worden verstrekt aan functionarissen die verdachten moeten aanhouden, fouilleren en zo nodig vasthouden. Een te globale beschrijving van de verdachte(n) volgens ras, etniciteit of vergelijkbare kenmerken zou in feite niet mogen worden gebruikt voor activiteiten als aanhouding en foullering, omdat dan de kans groot is dat er veel aanhoudingen zullen worden verricht onder onschuldige personen die toevallig aan die kenmerken beantwoorden. In plaats daarvan zouden specifieke operationele inlichtingen moeten worden ingewonnen als richtsnoer voor het onderzoek.

 "Gedetailleerde profielen op basis van factoren waarvan de correlatie met bepaald crimineel gedrag statistisch is aangetoond, kunnen bijdragen tot een effectiever gebruik van de beperkte middelen binnen de rechtshandhaving."

United National Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights While Countering Terrorism, (Scheinin 2007), paragraaf 33.

Goede inlichtingen kunnen eveneens de kans op onrechtmatige discriminerende profilering verkleinen. Als rechtshandhaving is gebaseerd op specifieke, tijdige inlichtingen, is de kans groter dat er objectief wordt opgetreden en is de kans kleiner dat dit gebeurt volgens stereotypen. Als functionarissen tijdig gedetailleerde informatie ontvangen, bijvoorbeeld via briefings voorafgaand aan elke dienst, zijn zij minder genoodzaakt naar eigen inzicht te handelen en weten zij hoe hun bevoegdheden specifiek te gebruiken volgens actuele misdaadpatronen en bekende veiligheidskwesaties. De effectiefste manier om de kwaliteit en het gebruik van inlichtingen zodanig te verbeteren dat functionarissen zich baseren op gedragsfactoren en feitelijke informatie, is wanneer dit gebeurt in combinatie met meer toezicht op de uitoefening van hun bevoegdheden.

#### 4.6. Kwalitatief goede contacten

Zoals is besproken in hoofdstuk 3, kan alleen de uitoefening van controlebevoegdheden al negatieve gevoelens onder het publiek opwekken. Dat betekent dat ervoor moet worden gezorgd dat de politie het

publiek zoveel mogelijk ongemoeid laat, dat de controle transparant verloopt en dat het publiek met respect wordt behandeld. Naast de veelvuldige aanhouding van minderheden zijn het vooral de manier waarop degene die is aangehouden door de politie wordt behandeld (vaak de „kwaliteit van de controle” genoemd) en de reden voor de aanhouding die volgens Brits onderzoek aanleiding zijn voor onrust onder aangehouden mensen.<sup>(81)</sup>

De negatieve effecten van herhaaldelijke aanhouding door de politie worden voor een belangrijk deel voorkomen als de functionaris zich professioneel en respectvol opstelt. Het contact wint vooral aan kwaliteit wanneer een reden wordt gegeven voor de aanhouding. Een beleid dat ervoor zorgt dat politiefunctionarissen beleefd zijn en het waarom van een controle uitleggen, vergt weinig technische middelen maar is niet altijd eenvoudig in te voeren. Dat het lastig kan zijn om de kwaliteit van de controles te verbeteren houdt verband met het feit dat functionarissen soms beperkte communicatieve vaardigheden hebben, geen reden voor de aanhouding kunnen geven, en soms ook opgekropte vijandige gevoelens tegenover sectoren van de samenleving moeten overwinnen. Natuurlijk is een kwalitatief goed contact niet voldoende om etnische profilering te voorkomen maar het kan ervoor zorgen dat, ten eerste, de functionaris tegenover zichzelf en de betrokkene duidelijk maakt dat etniciteit, ras en religie geen rol spelen in de aanhouding, en, ten tweede, de kans kleiner is dat de betrokkene een discriminerend motief achter de controle vermoedt. Het contact tijdens een controle loopt averij op wanneer iemand de indruk heeft dat er sprake is van discriminerende etnische profilering – ook al was dat in feite niet zo.

## CASESTUDY 17: VERENIGD KONINKRIJK

### De reden voor de controle noemen

In artikel 2 van PACE staan wettelijke voorschriften voor de controlebevoegdheden. Alvorens iemand te fouilleren of een voertuig te doorzoeken, of nadat iemand of een voertuig daarvoor is aangehouden, moet de betrokken functionaris doen wat redelijkerwijs mogelijk is om de betrokkene te informeren over:

- zijn of haar naam;
- de naam van het politiebureau waaraan hij of zij is verbonden;

<sup>(81)</sup> HAVIS and BEST (2004).

- het doel van de controle;
- de redenen voor de controle.

De betrokkenen moet tevens worden gezegd dat hij of zij recht heeft op een verslag van de controle en bij welk politiebureau hij of zij dat verslag kan opvragen.

Het acroniem GO-WISELY is een geheugensteuntje om de Britse politiefunctarissen te herinneren aan hun verantwoordelijkheid bij aanhoudingen en fouilleringen:

[G]rounds (redenen voor de controle)

[O]bject (doel van de controle)

[W]arrant card (een functionaris in burgerkleding moet zijn of haar kaart laten zien)

[I]dentify (de functionaris moet de verdachte vertellen hoe hij of zij heet)

[S]tation (het politiebureau waar de functionaris werkt)

[E]ntitlement (recht op een kopie van het controleformulier)

[L]egal power (de juridische bevoegdheid voor de aanhouding)

[Y]ou are being detained for the purpose of a search (het feit dat de aanhouding plaatsvindt voor fouillering of doorzoeking). Dat wil zeggen dat de verdachte gezegd moet worden dat hij of zij wordt aangehouden.

## CASESTUDY 18: VERENIGD KONINKRIJK

### Controle door de marechaussee van Hertfordshire van de kwaliteit van de contacten

Op de controleformulieren die de marechaussee van Hertfordshire in april 2007 heeft ingevoerd, kan degene die is aangehouden de kwaliteit van het contact opgeven. Hertfordshire is het eerste korps in het Verenigd Koninkrijk dat dit stelselmatig doet. Na afloop van elke controle moet de aangehouden persoon de volgende vraag worden voorgelegd:

Als u terugdenkt aan de controle van zojuist door uw plaatselijke politie, bent u het dan wel of niet eens met de volgende uitspraken?

- Ik begrijp waarom ik werd aangehouden. Ja / Nee
- Tijdens de controle ben ik professioneel en met respect behandeld.

Ja / Nee

S.v.p. ondertekenen."



## CASESTUDY 19: OOSTENRIJK

### Beleefde aanspreekvormen

De Oostenrijkse wet bevat richtlijnen voor de manier waarop de politie het publiek dient aan te spreken. In artikel 5, lid 2, van de Richtlijnenverordening is het volgende bepaald: „De organen voor openbare veiligheid dienen de formele aanspreekvorm („Sie“) te gebruiken tegen iedereen die op die manier gewoonlijk wordt aangesproken of wenst te worden aangesproken. <sup>(82)</sup> Daarnaast heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een decreet over het taalgebruik door rechtshandavingsfunctionarissen uitgevaardigd om de indruk van een discriminerende, vernederende, ontterende of bevooroordeelde behandeling te voorkomen. In het decreet van 7 augustus 2002 staat: „...de reputatie en acceptatie van de veiligheidsdiensten onder de bevolking zijn, evenals in laatste instantie de doelmatigheid van de uitvoering van hun taken, sterk afhankelijk van de manier waarop de rechtshandavingsfunctionarissen andere personen behandelen, in het bijzonder personen van buitenlandse afkomst en leden van groeperingen die aan discriminatie zijn blootgesteld. In dit licht bezien is het derhalve onontbeerlijk dat alle leden van de veiligheidsdiensten zich in de uitvoering van hun werk professioneel opstellen en zich bedienen van een zodanig spraakgebruik dat elke schijn van een discriminerende, ontterende, vernederende of bevooroordeelde procedure wordt vermeden en/of dat niet kan worden geconcludeerd dat de houding van de functionaris mede wordt bepaald door dergelijke motieven.”<sup>(83)</sup>

Hoewel dit soort voorschriften natuurlijk onmisbaar zijn, is het belangrijk dat er middels een of ander mechanisme wordt toegezien op de uitvoering ervan in de praktijk.

## 4.7. Overwegingen voor de toekomst

Aangezien het Verenigd Koninkrijk zich al langer bezighoudt met de kwestie van discriminerende etnische profilering, is er inmiddels veel bewijsmateriaal en een aanzienlijke hoeveelheid literatuur in verband met de

<sup>(82)</sup> Zie Richtlijnenverordening ((Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993).

<sup>(83)</sup> Decreet van het ministerie van Binnenlandse Zaken, directoraat-generaal voor openbare veiligheid, van 07.08.2002 inzake het taalgebruik door rechtshandavingsfunctionarissen (Erlass des Bundesministeriums für Inneres, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

Britse situatie. Hopelijk zijn we in de toekomst getuige van een vergelijkbare reactie in andere EU-lidstaten die momenteel geconfronteerd worden met toenemende immigratie, hernieuwde inspanningen in de strijd tegen terrorisme en de noodzaak van een effectief politieoptreden.

Aangezien deze gids bedoeld is als praktisch en nuttig hulpmiddel, moedigt het FRA de lezers aan om via zijn speciale website (<http://fra.europa.eu/>) bewijsmateriaal en casestudy's in te dienen, evenals documenten met maatregelen en algemene literatuur in verband met de kwesties die in de gids zijn besproken.

## Recapitulatie

- Als iemand minder gunstig wordt behandeld dan anderen in een vergelijkbare situatie, is dat discriminatie. In de uitoefening van aanhoudings- en fouilleringsbevoegdheden is dat onrechtmatig.
- Er kan worden verwezen naar iemands ras, etniciteit of religie in het signalement van een bepaalde verdachte van een bepaald misdrijf. De factoren ras, etniciteit of religie kunnen ook relevant zijn als er bepaalde inlichtingen zijn over een bepaald misdrijf.
- Een besluit tot aanhouding en fouillering dat uitsluitend of overwegend is ingegeven door iemands ras, etniciteit of religie, kan worden aangemerkt als discriminerende etnische profilering en is onrechtmatig.
- Functionarissen dienen vooral te letten op voor een individu specifieke factoren op grond waarvan juist hij of zij wordt gezien als verdachte. Die factoren moeten betrekking hebben op het gedrag van die persoon. Onder gedragskenmerken valt niet iemands uiterlijk.
- Discriminerende etnische profilering kan een schadelijke uitwerking hebben op de verstandhouding met gemeenschappen en derhalve ook op andere politiemethoden waarbij de medewerking en het vertrouwen van het publiek nodig zijn. Er zijn ook aanwijzingen dat discriminerende etnische profilering inefficiënt is, gelet op het „vangstpercentage” bij controles, dat wil zeggen, het percentage aanhoudingen die leiden tot arrestatie en/of vervolging.
- Om de kans op discriminerende etnische profilering te verkleinen, zouden functionarissen een relevante opleiding moeten volgen. Daarnaast moeten leidinggevendens toezien op de uitoefening van de aanhoudings- en fouilleringsbevoegdheden.
- Voor het toezicht op het gebruik van deze bevoegdheden is het nodig naar ras uitgesplitste gegevens te verzamelen om nauwkeurig te kunnen vaststellen of de bevoegdheden worden uitgeoefend in verhouding tot de demografische samenstelling. Dat is tevens belangrijk ter onderbouwing van eventuele klachten over indirecte discriminatie door rechtshandavingsinstanties.
- Bij het verzamelen van gegevens over etniciteit moet de bescherming van persoonlijke gegevens afdoende zijn gewaarborgd. Om dit soort gegevens te verzamelen voor statistische doeleinden, dient de informatie anoniem te zijn en dient de betrokkene zijn of haar toestemming te verlenen na ter zake te zijn geïnformeerd.

# Bibliography

## Websites

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA):

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

Committee of Ministers of the Council of Europe:

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

European Commission against Racism and Intolerance (ECRI):

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

European Court of Human Rights:

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

European Court of Justice:

<http://www.curia.eu>

European Union legislation:

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

European Parliament:

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

United Nations High Commissioner for Human Rights:

<http://www.ohchr.org>

## Official documents

### United Nations

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

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

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

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

## Organisation for Security and Cooperation in Europe

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

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

## Council of Europe

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

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

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

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

## European Union

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

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

EUROPEAN PARLIAMENT, Recommendation to the Council on profiling, notably on the basis of ethnicity, and race, in counter-terrorism, law enforcement, immigration, customs and border control, P6\_TA-PROV(2009)0314 available at: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

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

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

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

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

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS 'EU-MIDIS Survey Questionnaire', 2009, available at: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm)

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

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

## National level

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

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

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

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

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

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

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

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, 'Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1', available at: [http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop\\_and\\_search\\_s44\\_tact\\_2000\\_sop.pdf](http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf)

NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY, 'Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism', 2008, available at: [http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Relation\\_to\\_Terrorism\\_-\\_2008.pdf](http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf)

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

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

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

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

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

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

## Academic commentary

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

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

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

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

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



EUROPEAN UNION NETWORK OF INDEPENDENT EXPERTS ON FUNDAMENTAL RIGHTS (2006), 'Opinion on Ethnic Profiling', CFR-CDF.Opinion4.2006, available at: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/list\\_opinions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<http://euc.sagepub.com>

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

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

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

QUINTON P., BLAND N. & MILLER J. (2000), 'Police Stops, Decision-Making and Practice', Police Research Series, Paper 130, Home Office, available at:

<http://www.homeoffice.gov.uk/>

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

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

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

SIMON, P., '„Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries'. Study Report. European Commission against Racism and Intolerance, November 2007, available at: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic\\_statistics\\_and\\_data\\_protection.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf)

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

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

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

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

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

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

## NGO publications

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

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

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

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

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

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

## Legislative instruments

### European Union

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

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

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

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

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

### Austria

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

## United Kingdom

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

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

## Cases

### ECtHR

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

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

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

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

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

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

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

### ECJ

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

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

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

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

### UN Human Rights Committee

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

## National

### Canada

*The Queen v. Campbell*, Court of Quebec (Criminal Division), No. 500-01-004657-042-001, judgment of 27 January 2005, available at: <http://www.jugements.qc.ca/>

### Germany

BVerfGE 115,320: BVerfG 518/02 of 4 April 2006, available at: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>

### United Kingdom

*Equal Opportunities Commission v Director of Education* [2001] HKLRD 690  
*R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55  
*R (on the application of Gillan et al. v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12

Deze FRA-gids - *Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen* – gaat uitgebreid in op profileringspraktijken in het kader van rechtshandhaving en beoogt inzicht te geven in de theoretische en praktische achtergrond van het concept. Aangezien de publicatie in de eerste plaats is bedoeld als gids voor functionarissen die op leidinggevend niveau werkzaam zijn binnen rechtshandavingsinstanties, wordt veel aandacht besteed aan het politiewerk.

Dankzij de casestudy's en praktische voorbeelden is de gids een waardevol en praktisch hulpmiddel voor functionarissen die werkzaam zijn in de rechtshandhaving.

In deze gids wordt uitgelegd wanneer profilering volgens ras, etniciteit of religie discriminerend kan zijn dan wel toelaatbaar is. Tevens worden de schadelijke effecten van discriminerende etnische profilering onderzocht. Tot slot maakt de gids duidelijk dat een dergelijke praktijk ten koste gaat van een effectief politieoptreden.





In deze twee verslagen van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) worden nauw verwante kwesties aan de orde gesteld in verband met de relatie tussen politie en minderheden.



Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

**Naar een effectiever politieoptreden  
Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen: een gids**

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2011 — 85 blz. — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-721-0  
doi:10.2811/39492

Foto (voorblad): Frédéric Cirou/PhotoAlto

doi:10.2811/39492



Publicatiebureau

