

Mot ett effektivare polisarbete
Förstå och förhindra
diskriminerande etnisk profilering:
en vägledning

Denna rapport gäller artikel 8 om skydd av personuppgifter och artikel 21 om icke-diskriminering i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Om det finns några frågor om denna översättning så titta i den engelska versionen som är originalet och den officiella versionen av dokumentet.

Europa Direkt är en tjänst som hjälper dig att få svar på dina frågor om Europeiska unionen

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

(*) Vissa mobiltelefonoperatörer tillåter inte 00 800-nummer eller avgiftsbelägger dem.

Mer information om Europeiska unionen finns på Internet (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2011

ISBN 978-92-9192-725-8
doi:10.2811/39839

© Europeiska Unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2010.
Kopiering tillåten, utom i kommersiella syften, med angivande av källan.
Mot ett effektivare polisarbete



Mot ett effektivare polisarbete

Förstå och förhindra

diskriminerande etnisk

profilering:

en vägledning

Medlemsländer och bokstavskoder

Förkortning	Medlemsstat	Förkortning	Medlemsstat
AT	Österrike	IT	Italien
BE	Belgien	LT	Litauen
BG	Bulgarien	LU	Luxemburg
CY	Cypern	LV	Lettland
CZ	Tjeckien	MT	Malta
DE	Tyskland	NL	Nederländerna
DK	Danmark	PL	Polen
EE	Estland	PT	Portugal
EL	Grekland	RO	Rumänien
ES	Spanien	SE	Sverige
FI	Finland	SK	Slovakien
FR	Frankrike	SI	Slovenien
HU	Ungern	UK	Förenade kungariket
IE	Irland		
HR	Kroatien		

Innehållsförteckning

Diagramförteckning	4
Inledning.....	5
1. Vad är profilering?.....	8
1.1. Profilering i allmänhet	8
1.2. Profilering i samband med brottsbekämpning	11
1.2.1. Profilering vid brottsbekämpning.....	11
1.2.2. Profilering genom datautvinning.....	13
2. Diskriminerande etnisk profilering	15
2.1. Vad menas med diskriminering?	15
2.1.1. Särbehandling	16
2.1.2. Obefogade grunder.....	16
2.2. Vilket är sambandet mellan diskriminering och etnisk profilering?	17
2.3. Varför är diskriminerande etnisk profilering olaglig?.....	19
2.4. Att hålla profileringen inom lagens gränser	20
2.5. Indirekt diskriminering i samband med etnisk profilering	24
3. Problem som uppstår för polisen och samhällsgrupper vid diskriminerande etnisk profilering.....	27
3.1. EU-Midis undersökningen	27
3.2. Är etnisk profilering effektivt polisarbete?	34
3.2.1. Byta inriktning från ras eller etnisk tillhörighet till beteende.....	37
3.2.2. Profileringens begränsningar och negativa effekter	38
3.3. Negativa konsekvenser för enskilda personer, samhällsgrupper och polisarbetet.....	38
4. Bekämpa diskriminerande etnisk profilering.....	46
4.1. Tydlig vägledning till poliser	46
4.2. Utbildning.....	51
4.3. Kontrollformulär	54
4.3.1. Oproportionerlig bevakning upptäcks genom intern övervakning	56
4.3.2. Mekanismer för allmänhetens klagomål	59

4.4. Beteendeanalys	60
4.5. Bra beskrivningar av misstänkta	62
4.6. Möten av god kvalitet.....	63
4.7. Tankar för framtiden.....	66
Genomgång av de viktigaste punkterna i denna vägledning	67
Litteraturförteckning	68

Diagramförteckning

Diagram 1 Antal personer som stoppats av polis under den senaste tolv månadersperioden	31
Diagram 2 Antal poliskontroller under den senaste tolv månadersperioden.....	33
Diagram 3 Kontrollernas omständigheter och karaktär.....	43

Inledning

”Etnisk profilering” är inte någon ny företeelse i Europeiska unionens medlemsstater, men det verkar ha blivit vanligare efter terroristdåden i Förenta staterna (2001), Madrid (2004) och London (2005) och allteftersom oron över den illegala invandringen har ökat. Mellanstatliga organisationer som Förenta nationerna (FN), Europarådet och Europeiska unionen (EU) samt icke-statliga människorättsorganisationer har i sin tur uttryckt viss oro över denna ökning. Man har i synnerhet argumenterat att etnisk profilering inte bara strider mot diskrimineringslagstiftningen, utan att den även har skadliga sociala effekter. Rapporteringen om tillämpningen av så kallad etnisk profilering i EU är dock bristfällig, och kunskaperna om denna metod är dåliga utanför Storbritannien. Storbritannien har motverkat diskriminerande etnisk profilering sedan 1980-talet, och har som ett resultat av detta byggt upp en bred forskningsbas och vidtagit flera politiska åtgärder på området. I övriga EU-länder har dock insikterna om diskriminerande etnisk profilering inte uppmärksammats i samma utsträckning. Därför kommer litteraturen från EU till största delen från Storbritannien, vilket gör att många av de exempel som ges i denna vägledning kommer därifrån. Det bör dock påpekas att EU, och i synnerhet Europaparlamentet, har lyft fram problemet med profilering som en akut fråga på områdena för terroristbekämpning, brottsbekämpning, invandring, tull och gränskontroll.⁽¹⁾ Mot bakgrund av detta vill vi genom denna vägledning ge läsaren en introduktion i ämnet ”etnisk profilering” som ett begrepp och en metod som det finns anledning att ifrågasätta, eftersom den riskerar att leda till diskriminering och en urholkning av de grundläggande rättigheterna.

Denna publikation är först och främst utformad för poliser på förvaltningsnivå inom brottsbekämpande organ. Syftet med publikationen är att öka den teoretiska och praktiska förståelsen för etnisk profilering och att placera företeelsen i ett rättsligt och socialt sammanhang. Detta gör vi genom att förklara hur profilering används i allmänna sammanhang utanför brottsbekämpningen, t.ex. inom marknadsforskning. Sedan undersöker vi profilering som metod i samband med brottsbekämpning. I vägledningen förklarar vi i synnerhet när profilering baserad på ras, etnisk tillhörighet eller

(1) Se Europaparlamentets rekommendation till rådet av den 24 april 2009.

religion kommer att betraktas som diskriminerande och därmed olaglig, och under vilka omständigheter hänvisningar till dessa egenskaper kan vara tillåtna. I vägledningen diskuteras sedan de skadliga effekterna av diskriminerande etnisk profilering, profileringens effektivitet som verktyg i brottsbekämpande syfte samt alternativa polismetoder och skydd mot missbruk av profilering.

I vägledningen används uttrycket "diskriminerande etnisk profilering" i stället för det vanligare begreppet "etnisk profilering" för att beskriva den metod där beslut som rör brottsbekämpning helt eller huvudsakligen baseras på en enskild persons ras, etniska tillhörighet eller religion. Detta beror på att termen etnisk profilering har fått en så stor spridning i media, bland akademiker och medborgarrätsorganisationer utan att någon exakt och enhetlig innebörd har fastställts. Det närmaste vi kommer en officiellt godkänd beskrivning inom EU är den från Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (Ecri), som beskriver rasgrundad profilering på följande sätt: "polisens användning, utan någon objektiv eller rimlig motivering, av skäl som ras, hudfärg, språk, religion, nationalitet eller nationellt eller etniskt ursprung, vid kontroll-, övervaknings-, eller utredningsverksamhet"⁽²⁾. Som Ecri har betonat i motiveringen till sin allmänna policyrekommendation nr 11, och som vi kommer att diskutera i kapitel 2, kan direkt diskriminering aldrig vara juridiskt försvarbart, och endast under vissa begränsade omständigheter kan det vara tillåtet att av "rimliga skäl" förlita sig på faktorer som ras, etnisk tillhörighet eller religion.

Denna vägledning är inriktad på att undersöka profilering inom ramen för allmänt polisarbete, bland annat terroristbekämpning. Vägledningen tar dock inte upp profilering inom ramen för asylfrågor, invandring eller tull där nationalitet (och därmed eventuellt indirekt ras, etnisk tillhörighet eller religion) kan spela en särskild roll i beslutsfattandet. Undersökningen tar endast upp profilering inom ramen för utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter. Därför undersöker vi inte profileringens andra funktioner, t.ex. datautvinning, kontroller av personers lagliga hemvist eller identitetskontroller.

Vägledningen innehåller många exempel och fallstudier för att visa hur polisens metoder och insatser kan leda till både negativa och positiva

⁽²⁾ Ecri (2007), punkt 1.6.

resultat. Om inte annat anges har fallstudierna tillhandahållits av University of Warwick och Open Society Justice Initiative (OSJI).

Vi vill tacka alla som deltog i det möte för kollegial granskning som ägde rum i oktober 2009: Greet Elsinga, rikspolischef och chef vid Nederländernas polishögskola, Karl-Heinz Grundboeck, enhetschef för yrkesutbildning vid Österrikes inrikesministerium och generalsekreterare för de europeiska polisskolornas förbund (AEPC), Maria Knutsson, lärare på svenska polishögskolan, Andre Konze, kommissarie vid den statliga polisen i delstaten Nordrhein-Westfalen (Tyskland) och Murat Yildiz, utbildningsrådgivare vid enheten för strategiska polisfrågor vid OSSE. Kommentarer om utkastet till vägledning gavs också av Simon Denison från Storbritanniens byrå för reform av straffrätten och av James A. Goldston, OSJI:s verkställande direktör.

Där det varit möjligt har kortfattade referenser använts i fotnoterna. Fullständiga referenser ges i litteraturförteckningen i slutet, samt en förteckning över webbplatser som hör till de mellanstatliga organ vars dokumentation ofta citeras.

1. Vad är profilering?

I detta kapitel förklaras innebörden av profilering som allmänt begrepp och metod. Profilering används ofta i kommersiella sammanhang, och vi kommer att börja med att utforska fenomenet i detta vardagliga sammanhang. När vi har förklarat profileringens grundprinciper och potentiella risker kommer vi att undersöka hur den tillämpas inom brottsbekämpningen.

1.1. Profilering i allmänhet

På ett mycket allmänt plan kan man säga att profilering går ut på att kategorisera enskilda personer utifrån deras egenskaper, oavsett om dessa är medfödda (t.ex. kön, ålder, etnisk tillhörighet, längd) eller går att förändra (t.ex. vanor, preferenser eller andra delar av beteendet). Försäkringsbolag kategoriserar ofta personer på detta sätt för att beräkna försäkringspremier i förhållande till risker (rökare löper t.ex. större risk att drabbas av hälsoproblem och kan därför få betala högre premier för sjukförsäkring) och av marknadsföringsföretag för att fastställa vilka produkter de ska marknadsföra (kundkort hos olika livsmedelskedjor kan t.ex. avslöja vilka konsumtionsvanor en kund har, och denne får då information om särskilda erbjudanden på produkter som han eller hon ofta köper).

Metoden för att skapa denna typ av profiler liknar en teknik som kallas beteendeanalys, där man drar kopplingar mellan beteendemönster (t.ex. inköp av öl) och vissa karaktärsdrag (t.ex. man i åldern 18–35 år). Denna typ av profilering utförs i tre steg.

- a. För det första samlas anonyma data och uppgifter in för att lagras i så kallade informationslager (vanligtvis ett lagringsmedium, t.ex. en hårddisk). Det kan exempelvis röra sig om en förteckning över svar på enkäter om klädkonsumtionsmönster.
- b. För det andra försöker man att koppla samman eller skapa samband mellan relevanta variabler och skapa nya informationskategorier. Detta kallas datautvinning och görs vanligtvis med hjälp av ett dataprogram. I stället för att informationen betraktas som enskilda enkäter kan den

betraktas som aggregerade uppgifter eller gruppuppgifter för att t.ex. ange hur stor andel av alla män och kvinnor eller personer i vissa ålderskategorier som köper vissa märken och typer av plagg.

- c. För det tredje tolkas denna information för att man ska kunna göra ett antagande om människors beteende. Denna process kallas för inferens (slutledning), eftersom man drar slutsatser om ett beteendemönster utifrån de angivna egenskaperna. Ibland används begreppet profilering för att beteckna endast detta sista steg. Informationen kan t.ex. antyda att en hög andel av personer som bär ett särskilt märke och har en särskild klädstil är kvinnor mellan 16 och 19 år. Utifrån denna information kan vi dra slutsatsen att standardprofilen för någon som bär det märket och har den stilen är en kvinna i åldern 16–19 år.

*** Profilering gör det möjligt att kategorisera enskilda personer ”på grundval av vissa synliga egenskaper för att dra slutsatser om andra egenskaper som inte är synliga”.⁽³⁾**

Insamlandet av data för att skapa profiler har väckt vissa frågor om rätten att få sina personuppgifter skyddade, i synnerhet när profilering används för att fatta viktiga beslut, t.ex. om beviljande av banklån. Ett antal problem kan uppstå, och av dessa är följande två centrala:

- a. För det första kan fel uppstå när man skapar särskilda kategorier. Program för datautvinning kan t.ex. av misstag visa på ett **felaktigt samband** mellan sexuell läggning och kreditvärdighet så att homosexuella män antas vara mer benägna att missa avbetalningar på lån. Som en följd av denna felaktiga kategorisering kan det då bli svårt för homosexuella att få banklån. Det innebär inte enbart att den homosexuelle mannen utsätts för orättvis behandling, utan även att beslutet har grundats på felaktig information som han själv inte känner till. Om vi återvänder till exemplet ovan med klädesplagg, är det också möjligt att **kategorierna feltolkas**. Trots att de flesta som bär ett visst klädmärke eller har en viss stil är flickor mellan 16 och 19 år bör detta inte tolkas som att alla flickor mellan 16 och 19 år klär sig på detta sätt. Enskilda personer utgör med

⁽³⁾ Dinant et al. (2009), s. 3.

andra ord ofta undantaget från regeln. Därför kan allmänna aggregerade grupp profiler bidra till att diskriminera dem som inte agerar i enlighet med en generell profil. Därför kräver experterna en rätt till prövning – det vill säga en möjlighet att korrigera uppgifter – när beslut har fattats genom automatisk tillämpning av en profil.⁽⁴⁾

- b. Det andra problemet framkommer i ovanstående exempel, nämligen insamlandet av information som betraktas som "känslig", t.ex. uppgifter som rör ras, etnisk tillhörighet, se-xuell läggning, kön, religiös övertygelse, funktionshinder eller ålder. Personer med minoritetsbakgrund som kännetecknas genom dessa egenskaper skyddas just nu genom diskrimineringslagstiftningen. Om dessa egenskaper då används som grund för profilering finns det en stor risk att personer som tillhör dessa grupper diskrimineras. Detta beror på att profilering bygger på antaganden om människors beteenden utgående från en viss identifierbar egenskap. Om vi t.ex. försöker att profilera utifrån ras är vi beredda att anta att många personer med en viss rastillhörighet har liknande preferenser, åsikter eller beteenden. Eftersom denna typ av profilering kan missbrukas kräver ett antal dataskyddsexperter att man inför ett allmänt förbud mot insamling av känsliga uppgifter som ras, etnisk tillhörighet eller religion. Om denna information som regel inte inkluderas i informationslagren försvinner risken för att det skapas diskriminerande profiler.⁽⁵⁾

***** Profilering kan göra det möjligt för företagen att anpassa sina tjänster och rikta sina produkter på ett bättre sätt genom att använda uppgifter om konsumenternas egenskaper för ta reda på deras preferenser och beteenden.

Detta kan vara ett värdefullt verktyg i sig, men det finns risk för misstag när man kopplar vissa egenskaper till särskilda preferenser eller beteenden.

Det finns också en risk att profiler som bygger på egenskaper som ras, etnisk tillhörighet eller religion kan skapa skadliga och felaktiga stereotyper och leda till diskriminering.

⁽⁴⁾ Dinant et al. (2009), s. 32.

⁽⁵⁾ Dinant et al. (2009), s. 33.

I följande avsnitt kommer vi att titta på hur profilering används av brottsbekämpande organ.

1.2. Profilering i samband med brottsbekämpning

Denna vägledning behandlar endast profilering inom ramen för det allmänna polisarbetet, bland annat vid utövandet av befogenheter för att bekämpa terrorism. Därför tar den inte upp profilering på områdena invandring, asyl eller tull, där nationalitet (och därmed även ras, etnisk tillhörighet och religion) kan ha en annan betydelse för beslutsfattandet. Profilering kan inträffa när en polis har möjlighet utöva befogenheter och beslutet att rikta dessa befogenheter mot vissa individer kan påverkas av hänsyn till ras, etnisk tillhörighet eller religion. Exempel på sådana befogenheter kan vara:

- identitetskontroller;
- kontroll och visitering av fotgängare och fordon;
- masskontroller och visiteringar;
- skingring av grupper;
- utfärdande av varningar, arresteringar eller kvarhållanden;
- råder;
- övervakningsverksamhet;
- datautvinning;
- bekämpning av radikaliserings.

Denna vägledning är inriktad på användningen av profilering vid utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter.

1.2.1. Profilering vid brottsbekämpning

Inom brottsbekämpning kan profilering som sådan vara en legitim utredningsteknik.⁽⁶⁾ Profilering kan användas för att hantera brott som redan har begåtts eller för att förhindra att brott begås i framtiden. Denna teknik kallas gärningsmannaprofilering.

⁽⁶⁾ Scheinin definierar profilering som en systematisk sammankoppling av vissa fysiska, beteendemässiga eller psykologiska egenskaper med vissa brott som sedan används för att underbygga beslut om brottsbekämpning, se Scheinin (2007), punkt 33.

- * Vid gärningsmannaprofilering används abstrakta indikatorer kopplade till fysiska egenskaper, utseende eller beteende (t.ex. etnisk tillhörighet, klädstil, besökta platser) som ligger till grund för en brottsbekämpande åtgärd (t.ex. kontroll och visitering, häktning och nekat tillträde till vissa områden).

Profiler som bygger på specifika uppgifter

Profilering är först och främst ett legitimt verktyg för att gripa misstänkta förbrytare när ett brott har begåtts. Att använda en profil med vissa misstänkta personers egenskaper som ett verktyg för att bidra till deras gripande anses vanligtvis vara en polisstrategi som bygger på sunt förnuft. Den grundar sig på bevis som samlats i samband med en viss händelse eller ett visst händelseförlopp. Denna typ av profil kan mer specifikt benämnas beskrivning av misstänkta. Ju mer specifik eller detaljerad en profil är, desto mindre troligt är det att den kommer att bygga på breda kategoriseringar av ras, etnisk tillhörighet eller religion, och desto mindre troligt är det att den är diskriminerande (se avsnitt 2.4).

Profiler som inte bygger på specifika uppgifter

Profilering kan också vara ett legitimt och användbart verktyg när det gäller att identifiera enskilda personer som kanske begår ett "dolt" brott (t.ex. gömmer förbjudna föremål) eller som troligtvis kommer att begå brott i framtiden (som t.ex. är på väg att begå ett rån). Detta bygger på kvalificerade antaganden som härleds från erfarenhet och utbildning **och som är inriktade på beteende** snarare än egenskaper som ras, etnisk tillhörighet eller religion. Poliser kan t.ex. arbeta med profiler som ger dem anledning att söka efter personer som upprepade gånger besöker vissa platser, som träffas och utbyter väskor innan de skiljs åt, som uppträder oberäkneligt eller nervöst eller som upprepade gånger gör stora inköp och endast betalar kontant. Profiler som till stor del bygger på olika typer av beteende löper mindre risk att diskriminera på grund av ras, etnisk tillhörighet eller religion (se avsnitt 2.4).

Profileringen kan bli problematisk om det inte finns några specifika uppgifter som bidrar till att identifiera enskilda misstänkta och profilerna bygger på breda egenskaper, t.ex. ras, etnisk tillhörighet eller religion

i stället för beteende. Detta kommer att diskuteras i kapitel 2 och 3. Om polisen rutinmässigt förknippar minoriteter med en **viss rastillhörighet**, etnisk och religiös tillhörighet med kriminellt beteende kan profileringen bli diskriminerande. Detta beror på att beslutet att vidta polisiära åtgärder bestäms av en enskild persons ras, etniska tillhörighet eller religion i stället för andra, mer relevanta faktorer kopplade till beteende. Att använda profilering på ett sätt som är rasdiskriminerande är inte bara olagligt, det har även sagts vara en ineffektiv brottsbekämpningsmetod (vilket kommer att diskuteras i kommande kapitel).

Profilering kan äga rum på organisationsnivå och/eller på operativ nivå. Det är relativt enkelt att identifiera olaglig diskriminerande profilering på organisationsnivå. Detta inträffar t.ex. när man på hög nivå (regeringen eller polischefer) ger polisen uttryckliga skriftliga eller muntliga instruktioner om att vidta brottsbekämpande åtgärder mot särskilda grupper.

På operativ nivå kan profilering inträffa på ett mindre uppenbart sätt när enskilda poliser kan tillämpa stereotyper eller generaliseringar som bygger på ras, etnisk tillhörighet eller religion. Detta kan vara medvetet motiverat av personliga fördomar eller bero på att poliserna inte är medvetna om i vilken utsträckning de tillämpar generaliseringar och stereotyper.⁽⁷⁾

1.2.2. Profilering genom datautvinning

Denna vägledning kommer att vara inriktad på etnisk profilering i samband med polisens utövande av kontroll- och visiteringsbefogenheter. För helhetens skull kommer vi dock att genom följande fallstudie kortfattat illustrera hur brottsbekämpande organ kan använda datautvinning och informationslager på liknande sätt som marknadsforskare eller försäkringsbolag.

Efter terrordåden den 11 september 2001 genomförde den tyska polisen en datorstödd sökning i syfte att hitta så kallade sovande terrorister, dvs. personer som har tränats i förberedelserna för en kommande attack, men som under tiden förblir integrerade i samhället och avstår från all aktivitet

⁽⁷⁾ "I likhet med andra systematiska metoder kan rasprofilering vara medveten eller omedveten, avsiktlig eller oavsiktlig. Polismäns rasprofilering kan vara omedveten." The Queen v. Campbell, Court of Quebec (Criminal Division), dom av den 27 januari 2005, punkt 34.

som kan väcka misstankar. För detta syfte skapade de tyska myndigheterna en profil där man sökte efter män mellan 18 och 40 år som studerade eller hade studerat och som var muslimer födda eller med ursprung i ett av 26 länder som fanns angivna på en särskild lista. Sökningen genomfördes mellan 2001 och 2003 och sorterade ut nästan 32 000 personer som uppfyllde alla kriterier. 200 000–300 000 personers personuppgifter lagrades i databasen under denna process. Den datorstödda profilsökningen ledde dock inte till ett enda gripande.

År 2006 beslutade Tysklands författningsdomstol att denna profilbaserade sökning stred mot lagen. Den ansågs bryta mot enskilda personers rätt att själv bestämma över sina personuppgifter (artikel 2.1 i grundlagen) och mot artikel 1.1 i grundlagen om skydd av den mänskliga värdigheten. Domstolen fann att datautvinning i princip kunde vara ett legitimt verktyg för att skydda landets säkerhet, men att en sådan allvarlig inskränkning av de mänskliga rättigheterna (som dessutom särskilt stigmatiserade utländska muslimer) endast kunde motiveras när det fanns en överhängande och konkret fara. I detta fall var faran en hypotetisk attack i framtiden. Domstolen prövade visserligen inte huruvida profileringen i sig bröt mot diskrimineringsförbudet, men beslutet visar att själva datautvinningen kan strida mot regler om skydd av privatliv och mänskliga rättigheter.

2. Diskriminerande etnisk profilering

Termen etnisk profilering används brett inom media, bland medborgarrättsförsvarare samt av jurister och politiker. Den har dock ingen exakt innebörd, och den används på olika sätt. Att använda termen etnisk profilering för att beskriva olaglig profilering kan vara missvisande, eftersom det är möjligt att använda ras, etnisk tillhörighet eller religion som en del av en profil utan att bryta mot lagen. I detta kapitel förklarar vi när profilering som innehåller faktorer som ras, etnisk tillhörighet och religion strider mot lagen. Termen diskriminerande etnisk profilering kommer att användas för att beskriva denna situation.



Diskriminerande etnisk profilering innebär:

- att behandla en enskild person sämre än andra som är i en liknande situation (med andra ord diskriminera), t.ex. genom att utöva polisbefogenheter som kontroller och visitering; och
- huvudsakligen på grund av en persons ras, etniska tillhörighet eller religion.

Nedan följer en stegvis förklaring av vad som utgör diskriminering. Detta angreppssätt kommer sedan att tillämpas på profilering.

2.1. Vad menas med diskriminering?

Diskriminering i samband med profilering är vanligtvis "direkt" diskriminering, som är lätt att identifiera eftersom den består av **särbehandling** som bygger på **obefogade grunder**. Enligt likabehandlingsdirektivet,⁽⁸⁾ som är ett av de viktigaste lagstiftningsinstrumenten på området, ska diskriminering "anses förekomma när en person på grund av ras eller etniskt ursprung behandlas mindre förmånligt än en annan person behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation". Ett typiskt exempel på detta skulle vara att stoppa en medlem av en etnisk minoritet som misstänkt

⁽⁸⁾ Artikel 2 i direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT L180/22, 2000.

för att ha begått ett brott **enbart eller huvudsakligen** på grund av att han eller hon tillhör den etniska minoriteten.

Diskriminering kan också vara "indirekt". Detta kommer att diskuteras vidare i avsnitt 2.5.

2.1.1. Särbehandling

Särbehandling i sig är inte nödvändigtvis oacceptabelt. Vi människor har alla våra preferenser och fattar beslut utifrån dessa preferenser, oavsett om de är kopplade till en djup övertygelse eller grundade på infall. Vi särbehandlar dagligen när vi väljer hur eller med vem vi umgås och när det gäller mer grundläggande delar i våra liv, t.ex. val av mat, kläder eller var och hur vi handlar. Våra motiv kan till och med baseras på fördomar som betraktas som socialt skadliga, t.ex. sexism eller rasism.

Lagen ingriper vanligtvis inte i våra val när de är helt personliga till sin natur. En kvinna som t.ex. beslutar att inte ta körlektioner hos en man eftersom hon anser att män är aggressiva och otrevliga skulle kunna betraktas som sexistisk, men det är inte straffbart enligt lag, förutsatt att ett sådant val är begränsat till kvinnans privata sfär. Om en annan situation skulle uppstå, där en kvinnlig körskolelärare vägrade att ge lektioner till manliga elever överhuvudtaget skulle detta dock kunna betraktas som ett diskriminerande beteende som påverkar den offentliga sfären.

2.1.2. Obefogade grunder

Särbehandling innebär att behandla någon annorlunda (mindre förmånligt) än andra när personerna befinner sig i en relativt likartad eller jämförbar situation. Detta är inte tillåtet när det sker i ett offentligt sammanhang och baseras på "otillåtna" grunder. Exempel på sådana grunder anges uttryckligen i de olika icke-diskrimineringsdirektiven och omfattar bland annat ras eller etnisk tillhörighet, ålder, funktionshinder, sexuell läggning och religiös övertygelse. I denna vägledning kommer vi att rikta in oss på de grunder som är förknippade med etnisk profilering, nämligen ras, etnisk tillhörighet och religion.

När polisen t.ex. behandlar en person annorlunda än den skulle behandla andra som är i en liknande situation och det *enda* eller *huvudsakliga* skälet till detta är deras etniska tillhörighet eller religion kommer detta att utgöra olaglig diskriminering. Både i lagstiftningen och i praktiken är det dock ytterst svårt att avgöra huruvida ett beslut fattas *enbart* på grund av etnisk tillhörighet eller religion utan att väga det mot andra hänsynstaganden som eventuellt är relevanta. I följande avsnitt kommer vi att undersöka denna fråga och försöka hantera dess komplexitet.

2.2. Vilket är sambandet mellan diskriminering och etnisk profilering?

Det finns en väletablerad princip inom internationell rätt enligt vilken **direkt diskriminering på grund av ras, etnisk tillhörighet eller religion aldrig kan vara motiverad eller laglig**. Detta förbud mot direkt diskriminering är så grundläggande att det enligt internationell rätt inte ens är tillåtet i ett allmänt nödläge.⁽⁹⁾ Detta inbegriper perioder med höga säkerhetshot.

Vid tidpunkten för offentliggörandet av denna vägledning verkar inte någon domstol på EU-nivå ännu ha haft möjlighet att fälla en dom som **specifikt** berör begreppet etnisk profilering i samband med brottsbekämpning. Under senare år har det dock förekommit flera domstolsmål på nationell och internationell nivå där personer har utsatts för kontroller av polis eller immigrationstjänstemän. Vid dessa mål har det utfärdats domar som är relevanta för användningen av profilering och som kommer att användas som exempel i diskussionen nedan.

Ett mål från 2009 där FN:s råd för mänskliga rättigheter fann att det förekommit olaglig diskriminering på grundval av rasprofilering – trots att termen inte förekommer uttryckligen i domen – är *Rosalind Williams Lecraft mot Spanien*. Domen är särskilt betydelsefull eftersom det är det första organ på FN-nivå som förkastar identitetskontroller av polis grundade på ras och etnisk tillhörighet. I detta fall stoppades den klagande av en polis på plattformen på en tågstation och ombads uppvisa identitetshandlingar. Den klagande frågade polisen varför hon var den enda personen på

⁽⁹⁾ Artikel 4.1 i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Se FN:s råd för mänskliga rättigheter (2001), punkt 8, SCHEININ (2007), punkt 41.

plattformen som kontrollerades, och fick följande svar: "För att du är svart". FN:s råd för mänskliga rättigheter ansåg att det i allmänhet är tillåtet att utföra identitetskontroller för att värna om allmänhetens säkerhet, förebygga brottslighet och övervaka olaglig invandring, men att myndigheterna vid utförandet av dessa kontroller inte bör betrakta de utsatta personernas fysiska eller etniska särdrag som ett tecken på att dessa personer eventuellt vistas olagligt i landet. Enligt rådet bör inte heller identitetskontroller utföras på ett sådant sätt att endast personer med vissa fysiska egenskaper eller etnisk bakgrund drabbas, eftersom detta skulle påverka de drabbades värdighet på ett negativt sätt och även bidra till att sprida främlingsfientliga attityder bland befolkningen i allmänhet. Det skulle även stå i strid med en effektiv politik för att bekämpa rasdiskriminering.⁽¹⁰⁾

Låt oss i samband med profilering föreställa oss en terroristbekämpande åtgärd:

Polisen i en europeisk huvudstad har fått befogenhet att stoppa och visitera alla personer de tror kan vara inblandade i terrorism. Det finns inga specifika uppgifter om vilka personer som kan vara inblandade i de eventuella attackerna, förutom att hotet tros komma från en grupp med koppling till Al-Qaida. Polisen stoppar unga män med muslimskt eller asiatiskt⁽¹¹⁾ utseende betydligt oftare än personer från andra etniska grupper, eftersom detta passar in på den terroristprofil de har fått från sina överordnade.

På grundval av de regler som fastställts i internationell rätt och i olika domstolsmål kan vi dra följande slutsats när det gäller scenariot ovan: när polismän stoppar enskilda personer, och detta val helt eller huvudsakligen grundas på personens ras, etniska tillhörighet eller religion utgör detta direkt diskriminering och är olagligt. Med huvudsakligt skäl menas att polismannen inte skulle ha stoppat personen om det inte hade varit för dennes ras, etniska tillhörighet eller religion. Även om det kan godtas att ras, etnisk tillhörighet eller religion är **en** av de faktorer som polisen tar hänsyn till, **får det inte vara det enda eller huvudsakliga skälet** till att en person stoppas (se särskilt kapitel 2).

⁽¹⁰⁾ *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, Comm No. 1493/2006, den 30 juli 2009, punkt. 7.2. För Europadomstolens perspektiv, se *Timishev v Russia*, App. No. 55762/00, den 13 december 2005, diskuteras nedan.

⁽¹¹⁾ Med "asiatisk" avses här personer av pakistansk eller bangladeshiskt ursprung.

- * Att stoppa och visitera en person när det enda eller huvudsakliga skälet till kontrollen är personens ras, etniska tillhörighet eller religion utgör direkt diskriminering och är olagligt.⁽¹²⁾

2.3. Varför är diskriminerande etnisk profilering olaglig?

Att använda etnisk profilering är olagligt eftersom det kan bidra till att försämr relationerna mellan olika grupper i samhället och eftersom det kränker den mänskliga värdigheten. Det är skadligt för samhället eftersom det skapar spänningar och misstro mellan olika samhällsgrupper, och det skadar den mänskliga värdigheten eftersom man vid etnisk profilering bortser från att var och en av oss är en unik individ. Lagen kräver att varje person ska behandlas som en individ. Det kan visserligen stämma att islamistiska extremistiska terrorister som kopplas till ett visst hot tenderar att vara muslimer och se asiatiska ut, men detta får inte leda till ett antagande att alla som är muslimer eller ser asiatiska ut tenderar att vara terrorister.⁽¹³⁾ Som Lord Hope uttrycker det (en laglord i Storbritanniens överhus som utfärdade sin dom i målet Gillan):

⁽¹²⁾ Detta principiella konstaterande är inte ett direkt citat ur rättspraxis. Det har snarare utformats utifrån resonemangen i de viktigaste besluten i denna fråga. Se t.ex. Europadomstolens dom i mål *Timishev v Russia*, punkt 58: "Domstolen anser att ingen skillnad i behandling som helt eller i avgörande utsträckning baseras på en persons etniska ursprung kan vara objektivt motiverad i ett modernt demokratiskt samhälle som bygger på principerna om pluralism och respekt för olika kulturer.". Se dessutom Europadomstolens dom av den 28 maj 1985 i mål *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v UK*, App. No. 9214/80, punkt 78. Se även i denna fråga FN:s råd för mänskliga rättigheter, *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, Comm. No. 1493/2006, den 30 juli 2009, punkt 7.2, Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (2002), sammanfattande observationer, punkt 9, Kommittén för avskaffande av rasdiskriminering (2005), punkt. 20. Se även: Lord Hope i Storbritanniens överhus *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, punkt 44, Baroness Hale i Storbritanniens överhus *R v Immigration Officer at Prague Airport et al., ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, punkt 73.

⁽¹³⁾ Lord Hope i förklaringen av sin ståndpunkt i målet Gillan, där han hänvisar till Baroness Hales uttalande om gränspolisers princip att behandla romska resenärer med större misstänksamhet (när det gällde huruvida de hade för avsikt att söka asyl när de kom till Storbritannien) än andra resenärer. Baroness Hale fastslog att en polis "kan agera enligt antaganden om medlemmar ur den ... aktuella etniska gruppen som kanske ofta stämmer och som om de är sanna skulle utgöra goda skäl för den mindre förmånliga behandling som avses. Det som kan stämma för en grupp behöver emellertid inte vara sant för ett betydande antal individer inom denna grupp." Storbritanniens överhus, *R v Immigration Officer at Prague Airport et al., ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, punkt 82. Brenda Hale citerar Hartmann J i *Equal Opportunities Commission v Director of Education*, [2001] HKLRD 690, punkt 86.

”Hela poängen med att göra det olagligt för en myndighet att diskriminera på grund av ras är att uppfattningar om beteendet hos vissa personer i en etnisk grupp inte nödvändigtvis stämmer för gruppen som helhet.”⁽¹⁴⁾

Av liknande skäl kan diskriminerande etnisk profilering även betraktas som kontraproduktiv. Om åtgärder vidtas på grundval av olaglig profilering kan detta leda till ökade rasmotsättningar och ökat missnöje bland minoritetsgrupper gentemot polisen och majoritetsbefolkningen. I detta avseende konstaterade EU:s nätverk av oberoende experter på grundläggande rättigheter följande:

”Konsekvenserna av att behandla enskilda personer i liknande situation olika beroende på den ’ras’ de antas tillhöra eller på deras etniska tillhörighet har [så] ... långtgående konsekvenser när det gäller att skapa splittring och missnöje, underblåsa stereotyper och leda till en överkriminalisering av vissa kategorier av människor, vilket i sin tur stärker sådana stereotypa kopplingar mellan brott och etnisk tillhörighet, att särbehandling på denna grund under alla omständigheter bör betraktas som olaglig.”⁽¹⁵⁾ I fall där förbindelserna med myndigheter redan är ansträngda kan detta också få negativa effekter för insamlandet av information och andra typer av samarbete med minoritetsgrupper. Detta diskuteras i avsnitt 3.3.

2.4. Att hålla profileringen inom lagens gränser

Som vi nämnde i kapitel 1 är det i sig inte olagligt att använda sig av en profil, och det är ett legitimt verktyg för brottsbekämpning. I följande avsnitt kommer vi att undersöka vad detta innebär för de brottsbekämpande organen och klargöra skillnaden mellan laglig och olaglig brottsbekämpande verksamhet eller metoder inom ramen för etnisk profilering.

För att det ska vara lagligt att utöva rätten att stoppa och visitera någon måste utövandet baseras på en profil som inte enbart bygger på ras, etnisk

⁽¹⁴⁾ Lord Hopes dom i mål *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, para. 44. Se Europadomstolens dom av den 12 januari 2010 i mål *Gillan and Quinton v. United Kingdom*, App. No. 4158/05.

⁽¹⁵⁾ EU:s nätverk av oberoende experter i frågor rörande grundläggande rättigheter (2006), punkt 54.

tillhörighet eller religiös anknytning.⁽¹⁶⁾ Detta innebär inte att ras, etnisk tillhörighet och religion måste förbises helt. Alla medborgare ska dock behandlas lika, om det inte finns ett särskilt skäl för att behandla någon annorlunda. I detta avseende fastslås följande i den europeiska yrkesetiska koden för polisen:

”Polisen ska utföra sina uppgifter på ett rättvist sätt, och i synnerhet följa principerna om opartiskhet och icke-diskriminering.”⁽¹⁷⁾

Etnisk tillhörighet, ras eller religiös tillhörighet kan vara ett skäl till att en polis blir vaksam, men polisen måste ha något ytterligare skäl. Vad detta ”något ytterligare” innebär beror på kraven i den nationella lagstiftningen. Den vanliga utgångspunkten skulle vara ett krav på att det finns ”rimliga skäl” till misstanke (baserat på t.ex. mistänkt eller ovanligt beteende i ett visst sammanhang)⁽¹⁸⁾. I vissa fall kan lägre krav förekomma där man tillåter att befogenheter utövas på grundval av yrkesmässig intuition.⁽¹⁹⁾

Det är naturligtvis inte nödvändigtvis olagligt att stoppa och visitera någon som tillhör en etnisk eller religiös minoritet. Ibland kan etnisk tillhörighet, ras eller religion vara en faktor som poliserna har rätt att ta hänsyn till. Vi kan t.ex. föreställa oss att man fått tillgång till information om att ett rån kommer att äga rum i en viss del av staden, och att rånet kommer att utföras av en kriminell organisation av kinesiskt ursprung. Under dessa omständigheter finns det goda skäl för polisen att betrakta etniskt utseende som relevant vid bedömningen av huruvida en person kan vara en potentiell misstänkt⁽²⁰⁾. Lagen kräver att det måste finnas något annat skäl än personens ras för att polisen ska få behandla denna person annorlunda än andra medborgare.

⁽¹⁶⁾ Detta gäller även när de befogenheter som ges till polisen framstår som mycket omfattande. Enligt t.ex. sektionerna 44–47 i Storbritanniens lag om terrorism (Terrorism Act 2000) får polisen ges befogenhet att stoppa vem som helst för att söka efter vissa föremål utan att det behöver föreligga en skälig misstanke om att ett brott har begåtts. Brittiska överhuset har dock fastställt att denna befogenhet ändå måste utövas i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen. *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12. Se även Europadomstolens dom i detta fall: *Gillan and Quinton v United Kingdom*, App. No. 4158/05, den 12 januari 2010.

⁽¹⁷⁾ Europarådets ministerkommitté (2001), punkt 40.

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

⁽¹⁹⁾ Lord Brown i Storbritanniens överhus *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, punkterna 78–79.

⁽²⁰⁾ Baroness Hale, Storbritanniens överhus, *R v Immigration Officer at Prague Airport et al., ex p. European Roma Rights Centre et al.* [2004] UKHL 55, punkt 92. Lord Scott i Storbritanniens överhus *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, punkterna 80, 81 och 45.

Skälet måste vara specifikt för just den personen.⁽²¹⁾ Det kan röra sig om att personen i fråga uppträder misstänkt, bär ett ovanligt föremål eller sticker ut på något annat sätt.⁽²²⁾ Det kan vara att en person passar in på en specifik beskrivning av en misstänkt. Huvudsaken är att personens etniska ursprung eller religion inte är den enda eller huvudsakliga orsaken till att de stoppas och visiteras eller utsätts för andra polisiära åtgärder.

Detta innebär dock inte att polisen skulle vara förhindrad att endast stoppa personer av en viss etnisk eller religiös tillhörighet under vissa omständigheter. Ett sådant agerande är möjligt om det inte uteslutande grundas på ras, etniska ursprung eller religion. Vi kan ta ett fall där en grupp illegala invandrare som alla var "icke-vita" beslutade sig för att ockupera en offentlig byggnad i protest mot att de vägrats uppehållstillstånd. Dessa personer demonstrerade alltså öppet mot att deras vistelse i landet inte hade gjorts laglig genom beviljande av tillstånd. Polisen utrymde byggnaden och stoppade endast de demonstrerande, och alla dessa personer råkade vara icke-vita. Trots att poliserna enbart stoppade icke-vita innebar detta inte nödvändigtvis att de gjort sig skyldiga till rasdiskriminering eller etnisk diskriminering. Det beror på att de hade andra skäl för att misstänka att dessa personer kunde ha begått ett brott (vistas illegalt i landet). Deras skäl för att anta detta kom från personerna själva. Anledningen till att de behandlades annorlunda än andra medborgare var att de objektivt sett var i en annan situation, eftersom de hade erkänt att de vistades illegalt i landet.⁽²³⁾

Vi tänker oss en något annorlunda situation, där ingen av demonstranterna öppet hade erkänt att de begått ett brott. Om polisen hade stoppat alla icke-vita när de utrymde byggnaden enbart på grund av att de var icke-vita skulle detta ha utgjort diskriminering. Polisen skulle ha behövt visa upp andra skäl för att misstänka dessa personer, t.ex. deras beteende.⁽²⁴⁾

⁽²¹⁾ "Det är en sak att godta att en persons etniska ursprung utgör en del (och ibland en betydande del) av profilen. Det är något helt annat (och helt enkelt oacceptabelt) att profilera någon helt och hållet utifrån dennes etniska ursprung. Polisen måste självklart också ta hänsyn till andra faktorer när de beslutar huruvida de ska stoppa och kroppsvisitera någon." Lord Brown i Storbritanniens överhus *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, punkt 91.

⁽²²⁾ Lord Scott i Storbritanniens överhus *R (on the application of Gillan et al.) v Commissioner of the Metropolitan Police et al.* [2006] UKHL 12, punkt 67.

⁽²³⁾ Detta var fallet i målet i Europadomstolen *Cissé v France* (Admissibility), App. No. 51346/99, den 16 januari 2001.

⁽²⁴⁾ Detta liknar situationen i det fall som togs upp av FN:s råd för mänskliga rättigheter *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, Comm. No. 1493/2006, den 30 juli 2009, där en polis stoppade en kvinna enbart för att hon var svart och automatiskt misstänkte henne för att vara illegal invandrare, trots att polisen inte hade några andra skäl för att tro att så var fallet.

Vi kan ta ett annat exempel. Efter en serie brutala rån i Österrikes huvudstad Wien, som man trodde hade begåtts av två mörkhyade manliga gärningsmän, fick polisen instruktioner om att stoppa alla svarta män som rörde sig i grupp för att utföra identitetskontroller. Efter kraftiga protester från allmänheten ändrades instruktionerna till "svarta afrikaner i 25-årsåldern, 170 cm långa, smala med [...] tunna dunjackor".⁽²⁵⁾ Under en dag stoppade och visiterade polisen 136 svarta män, men ingen av dessa visade sig ha någon koppling till rånerna.⁽²⁶⁾

Att stoppa enskilda personer på grundval av den ursprungliga beskrivningen av de misstänkta skulle troligtvis betraktas som ett exempel på direkt diskriminering, medan den andra profilen troligtvis inte skulle utgöra direkt diskriminering. Den misstänkta etniska tillhörighet är givetvis viktig för att han eller hon ska kunna identifieras. Det får dock inte vara det enda skälet till att brottsbekämpande åtgärder vidtas mot en person. Det som framgår när vi studerar ovanstående fall är att den misstanke som måste föreligga för att polisiära åtgärder ska kunna vidtas (oavsett om det gäller ett krav på rimliga skäl eller något lägre krav) bör bygga på en persons beteende eller någon liknande faktor som särskiljer dem och inte på egenskaper som ras, etniskt ursprung eller religion.

* Profilering betraktas som diskriminerande (och därmed olaglig) när polisens befogenheter utövas över enskilda personer och det enda eller huvudsakliga skälet till detta är deras ras, etniska tillhörighet eller religion.

För att undvika att betraktas som diskriminerande måste alla beslut om att utöva polisbefogenheter baseras på andra faktorer än en persons ras, etniska tillhörighet eller religion, även när dessa faktorer är relevanta för den särskilda insatsen eller policyn.

Kravet på ytterligare faktorer som särskiljer en enskild person garanterar att polisen inte tillämpar ett förfarande eller en policy som automatiskt kopplar ras, etnisk tillhörighet eller religion till kriminellt beteende.

⁽²⁵⁾ EU:s nätverk av oberoende experter i frågor rörande grundläggande rättigheter (2006), s. 48.

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

Genom att bygga de rimliga skälen för att identifiera en misstänkt på beteendemässiga faktorer som särskiljer en viss individ minskar man risken för att använda sig av diskriminerande etnisk profilering.

2.5. Indirekt diskriminering i samband med etnisk profilering

När poliser får order om eller på grund av medvetna eller omedvetna fördomar själva beslutar att stoppa personer på grund av deras ras, etniska tillhörighet eller religion, kommer detta att leda till direkt diskriminering. De kriterier som tillämpas (även om det endast handlar om personliga fördomar) vid beslutet om att behandla en viss person annorlunda är obefogade utifrån sett. Det är dock även möjligt att diskriminera någon indirekt. Indirekt diskriminering innebär:⁽²⁷⁾

- a. att tillämpa en regel som till synes är neutral (t.ex. stanna var tionde bil i staden X mellan kl. 21.00 och 01.00),
- b. men som i praktiken har en betydligt negativare inverkan på en särskild etnisk eller religiös grupp jämfört med andra grupper (t.ex. 60 procent av de människor i staden X som kör bil under dessa tider är av afro-västindiskt ursprung, trots att den afro-västindiska befolkningen i staden och närområdet inte överstiger 30 procent).

⁽²⁷⁾ Indirekt diskriminering definieras i EU-lagstiftningen och i EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis. Om man vill få en uppfattning om EU-domstolens inställning kan det hjälpa att titta på EU-domstolens dom i mål 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH mot Karin Weber von Hartz*, REG 1986, s. 1607, där domstolen utvecklade begreppet indirekt diskriminering i samband med en företagspolicy som exkluderade deltidсанställda från tjänstepensionssystemet, vilket drabbade betydligt fler kvinnor än män. Enligt det test som utvecklats av EU-domstolen kan indirekt diskriminerande åtgärder vara motiverade om de motsvarar ett "verkligt behov" hos arbetsgivaren, och om de metoder som valts för att uppnå målet är "lämpliga och nödvändiga" samt proportionerliga. Europadomstolens perspektiv på indirekt diskriminering framkommer i Europadomstolens dom av den 13 november 2007 i mål *D.H. v Czech Republic*, App. No. 57325/00. Det sistnämnda målet gällde indirekt diskriminering av romska barn som i oproportionerligt hög utsträckning placerades i särskilda skolor för barn med inläringsvärigheter, vilket stred mot artikel 14 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. När det gäller definitioner i lagstiftningen är de mest relevanta rättsakterna likabehandlingsdirektivet (2000/43/EG), direktivet om likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG) och det omarbetade direktivet om likabehandling av kvinnor och män (2006/54/EG). Termen definieras mer specifikt i artikel 2 i likabehandlingsdirektivet: "Indirekt diskriminering anses förekomma när en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar personer av en viss ras eller ett visst etniskt ursprung jämfört med andra personer, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet objektivt motiveras av ett berättigat mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga".

Det är dock möjligt att indirekt diskriminering kan anses vara befogad när det finns ett motiv. Indirekt diskriminering kan vara motiverad när:

- a. skillnaden i behandling fyller ett befogat syfte (t.ex. leta efter stulna fordon); och
- b. den åtgärd som vidtas står i proportion till uppfyllandet av detta mål (t.ex. det har förekommit många bilstölder i staden X).

Även om domstolarna har erkänt att indirekt diskriminering kan förekomma är det svårt för en enskild person att bevisa att han eller hon har utsatts för indirekt diskriminering eller att motivet är felaktigt eller oproportionerligt. Detta beror på att man måste kunna hänvisa till statistiska uppgifter för att bevisa att en grupp behandlas mindre fördelaktigt än andra grupper eller att åtgärden inte står i proportion till uppfyllandet av målet.⁽²⁸⁾ I ovanstående exempel skulle man helst behöva ta hänsyn till ett flertal faktorer för att fastställa samspelet mellan "fakta" och diskriminerande metoder, t.ex. a) befolkningen i staden och i närområdet (eftersom folk kör in till staden för att roa sig) uppdelad efter etniskt ursprung b) den del av befolkningen som kör bil, uppdelad efter etniskt ursprung, c) den del av befolkningen som kör bil i vissa stadsdelar och vid särskilda tider, uppdelad efter etniskt ursprung, d) antalet gripanden/ätalanden som ett resultat av kontrollerna (den så kallade träffgraden) i relation till antalet kontroller på vissa platser vid vissa tidpunkter, uppdelade efter etniskt ursprung och den befolkning som finns tillgänglig för kontroller.

Med detaljerade uppgifter kan man visa att intensiva polisinsatser i staden X hade oproportionerligt negativa effekter på särskilda grupper och liten framgång (dvs. få brott uppdagades). Därför skulle någon annan strategi från polisens sida (en som inte främst drabbar en viss etnisk grupp) vara mer proportionerlig och lämplig för att bekämpa brottsligheten. Tyvärr finns den typen av uppgifter inte tillgängliga i de flesta länder. När man samlar in statistiska uppgifter tar man sällan hänsyn till ras, etnisk tillhörighet

⁽²⁸⁾ Se till exempel Europadomstolens dom av den 13 november 2007 i mål *D.H. v Czech Republic*, App. No. 57325/00, punkterna 192–193. En annan viktig dom som lyfter fram de statistiska uppgifternas betydelse för att identifiera diskriminerande metoder är Europadomstolens dom av den 9 juni 2009 i mål *Opuz v Turkey*, App. No. 33401/02, punkterna 192–202. Se även Europadomstolens dom av den 17 juli 2008 i målet *Oršuš et al. v Croatia*, App. No. 15766/03. EU-domstolen förlitade sig också i hög grad på statistiska uppgifter för att fastställa en skillnad i behandling mellan två grupper i liknande situationer (främst inom ramen för könsdiskriminering i anställningssituationer) i mål C-167/97, *Seymour-Smith och Perez*, REG 1999, s. I-623, mål C-256/01, *Allonby mot Accrington & Rossendale College m.fl.*, REG 2004, s. I-873, mål C-300/06, *Voß mot Land Berlin*, REG 2007, s. I-10573.

eller religion. Detta beror på att många nationella myndigheter felaktigt tolkar dataskyddslagarna om insamlande av "känsliga" uppgifter som att de utesluter insamling av aggregerade statistiska uppgifter som kan identifiera diskriminerande metoder som inte ger polisen effektiva resultat.⁽²⁹⁾

* Etnisk statistik

För att kunna bevisa en anklagelse om indirekt diskriminering inom ramen för etnisk profilering är det ytterst viktigt att ha tillgång till statistiska uppgifter om polisens utövande av befogenheter som är uppdelade enligt ras, etnisk tillhörighet och religion. Den typen av "etniska" uppgifter finns dock tyvärr inte tillgänglig i de flesta länder. Det främsta hindret för insamlandet av sådana uppgifter är den vitt spridda uppfattningen bland nationella institutioner att den typen av insamling är oförenlig med reglerna om skydd av den personliga integriteten, i synnerhet lagen om skydd av personuppgifter. Även om det finns en risk för att uppgifter som innehåller sådan känslig information kan missbrukas, finns det utrymme i lagen för att hitta en balans mellan rätten till skydd av personuppgifter och behovet av att samla in sådan information för att förebygga diskriminering från offentliga organ, så länge det finns ett tillräckligt skydd.⁽³⁰⁾

Dessutom visar resultaten från FRA:s EU-Midis-undersökning (Europeiska unionens undersökning av minoriteter och diskriminering, se avsnitt 3.1) att 65 procent av 23 500 intervjuade med minoritets- eller invandrarbakgrund i EU:s medlemsstater var villiga att ge anonyma uppgifter om sitt etniska ursprung inom ramen för en folkräkning, om dessa uppgifter skulle kunna användas för att bekämpa diskriminering.⁽³¹⁾

⁽²⁹⁾ Se yttrandet från Europeiska datatillsynsmannen 2009/C 276/02, Europaparlamentets resolution 2010/C 16 E/08, s. 44–49, och kommissionens meddelande om tillämpningen av direktiv 2000/43/EG (KOM (2006) 643).

⁽³⁰⁾ Se särskilt Simon (2007).

⁽³¹⁾ Fråga A5a i undersökningen EU-Midis formulerades på följande sätt: Skulle du vara för eller emot att ge anonyma uppgifter om ditt etniska ursprung som en del av en folkräkning, om detta skulle kunna bidra till att bekämpa diskrimineringen i [LAND]?

3. Problem som uppstår för polisen och samhällsgrupper vid diskriminerande etnisk profilering

Profilering som baseras på breda kategorier som ras, etniskt ursprung och religion kan ha flera nackdelar. När det gäller brottsbekämpning är det största problemet de spänningar som kan uppstå i kontakterna med minoritetsgrupper.⁽³²⁾ Detta kan i sin tur urholka effektiva metoder i polisens arbete som bygger på samarbete med allmänheten, och det kan också skapa missnöje bland de berörda samhällsgrupperna. Det råder även tvivel om hur effektivt det egentligen är att använda breda profiler vid brottsbekämpning, dvs. om profileringen verkligen förbättrar resultaten vid kontroller och visiteringar (den så kallade träffgraden). I detta kapitel kommer vi först att presentera FRA:s EU-Midis-undersökning och använda oss av resultaten från den för att klargöra vissa punkter, och sedan undersöka var och en av dessa frågor i tur och ordning.

Till att börja med bör det påpekas att när profilering utförs på ett diskriminerande och olagligt sätt kommer det att vara möjligt att vidta rättsliga åtgärder mot de brottsförebyggande organen. Detta kan ske genom intern tillsyn vid myndigheter för polisklagomål, vanliga civil- och straffrättsliga domstolssystem eller särskilda klagomålsinstanser som ansvarar för icke-diskriminering. Detta kan i sig utgöra en påfrestning på resurserna och poliskårens arbetsmoral och hindra polisens arbete.

3.1. EU-Midis undersökningen

En del av uppgifterna till detta kapitel kommer från FRA:s undersökning av minoriteter och diskriminering, eller EU-Midis-undersökningen som den också kallas. De resultat som redovisas i denna vägledning kompletteras av en så kallad data i fokus-rapport från undersökningen om brottsbekämpning, och där redovisas resultaten mer ingående.⁽³³⁾

⁽³²⁾ Se OSSE (2006).

⁽³³⁾ FRA (2010) "Poliskontroller och minoriteter", data i fokus-rapport 4, Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå. Se även "EU-MIDIS Main Results Report" (december 2009) från EU-Midis, där man redovisar uppgifter om poliskontroller och upplevelsen av att ha utsatts för profilering bland de generella grupper som deltog i undersökningen – t.ex. alla afrikaner från länder söder om Sahara eller alla nordafrikaner.

Förutom ett fåtal befintliga forskningsstudier om vissa gruppers erfarenheter av polisens profileringsmetoder är det svårt att hitta konkreta uppgifter om hur polisens profilering ser ut och hur omfattande den är. Utan dessa uppgifter är det svårt att bevisa att det förekommer skillnader i polisiära åtgärder gentemot olika grupper och – om så är fallet - huruvida dessa skillnader har sitt ursprung i diskriminerande profileringsmetoder.

Av EU:s 27 medlemsstater är det för närvarande bara Storbritannien som systematiskt samlar in uppgifter om kontroller från polisen där de kontrollerades etniska tillhörighet anges. Under perioden april 2007–mars 2008 samlade t.ex. polisen i England och Wales in uppgifter om 1 205 841 kontroller av personer, bland annat uppgifter om etnisk tillhörighet som den kontrollerade själv uppgivit.⁽³⁴⁾ Det är viktigt att påpeka att uppgifterna görs tillgängliga för offentligheten och därför kan bidra till polisens ansvarsskyldighet och eventuella reformer om det skulle bli tydligt att det förekommer obefogade skillnader i polisens insatser mot befolkningens minoritetsgrupper.

Eftersom den här typen av uppgifter saknas i de flesta medlemsstater beslutade FRA att i sin EU-Midis-undersökning inkludera frågor om informanternas erfarenheter av poliskontroller och deras upplevelse av att ha utsatts för etnisk profilering under kontrollerna.

Resultaten från EU-Midis när det gäller poliskontroller baseras på ett urval av 23 500 personer från EU:s medlemsstater med minoritets- eller invandrarbakgrund. Resultaten kan jämföras med ett mindre urval på 5 000 personer från majoritetsbefolkningen som intervjuades i 10 medlemsstater om sina erfarenheter av poliskontroller och som var bosatta i samma områden som de intervjuade med minoritetsbakgrund. I denna studie ser vi resultaten från den första EU-omfattande forskningen om de poliskontroller som påverkar etniska minoriteter och om kontrollernas omfattning och karaktär, bland annat minoritetsbefolkningens upplevelse av att ha utsatts för diskriminerande poliskontroller.

⁽³⁴⁾ Antalet kontroller baseras på avsnitt 1 i Storbritanniens lag om polisens befogenheter (Police and Criminal Evidence Act 1984) och annan lagstiftning, t.ex. kontroller enligt avsnitt 60 i lagen om straffrätt och allmän ordning (Criminal Justice and Public Order Act 1994), och kontroller enligt avsnitt 44.1 och 44.2 i lagen om terrorism (Terrorism Act 2000). Uppgifter om de kontrollerades etniska tillhörighet som de själva uppgett (i motsats till den som polisen angett) inkluderades i Storbritanniens statistik för första gången i det brittiska justitiedepartementets rapport för april 2007–mars 2008 (se Ministry of Justice (2009)).

* Observera!

Resultaten från EU-Midis-undersökningen kan inte tolkas som slutgiltiga bevis på att polisen tillämpar diskriminerande profilering.

Det EU-Midis gör är att ange var skillnaderna ligger mellan de minoritetsgrupper som intervjuats i de 27 medlemsstaterna och mellan de personer ur minoritets- och majoritetsbefolkningen som intervjuades i 10 medlemsstater på följande punkter:

Antalet personer som kontrollerats: Hur stor procentandel av alla intervjuade hade kontrollerats under en tolv månadersperiod?

Kontrollernas frekvens: Hur ofta skedde kontrollerna bland dem som kontrollerats av polisen de senaste tolv månaderna?

Kontrollernas karaktär: Var ägde kontrollerna rum, vad gjorde polisen, och anser de intervjuade att de behandlades med respekt av polisen?

En förklaring till eventuella skillnader i resultat kan vara diskriminerande arbetsmetoder inom polisen. I detta avseende bör det påpekas att endast minoritetsrespondenterna tillfrågades om de ansåg att de behandlades annorlunda av polisen på grund av sin etniska tillhörighet eller invandrarbakgrund. Respondenter från både majoritets- och minoritetsbefolkningen fick emellertid frågan om de behandlats med respekt av polisen under sin senaste erfarenhet av en poliskontroll (mer om detta längre fram i denna vägledning och i data i fokus-rapporten om poliskontroller och minoriteter).

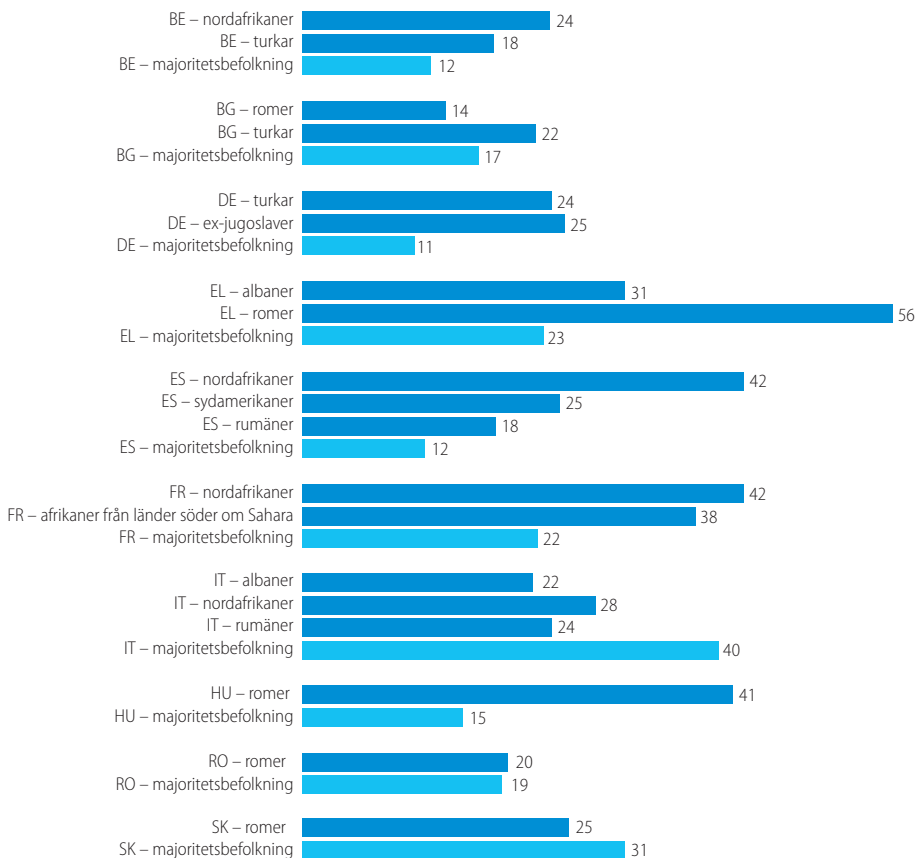
Vad säger resultaten i EU-Midis-undersökningen om minoritets- och majoritetsbefolkningens erfarenheter av poliskontroller? Om man ser till resultaten för de tio medlemsstater där man intervjuade en kontrollgrupp ur majoritetsbefolkningen som var bosatt i samma områden som de intervjuade ur minoritetsbefolkningen finns det vissa skillnader när det gäller i vilken utsträckning, hur ofta och på vilket sätt man varit med om poliskontroller, t.ex. följande:

- **Antalet kontrollerade personer – se diagram 1:**
 - Generellt sett hade fler personer med minoritetsbakgrund stoppats av polisen jämfört med majoritetsbefolkningen.
 - I genomsnitt 28 procent av minoritetsrespondenterna i de tio medlemsstaterna hade stoppats i poliskontroller de senaste tolv månaderna, jämfört med 20 procent av majoritetsbefolkningen.
 - I sju av de tio medlemsstaterna kontrollerades minoritetsbefolkningen oftare än majoritetsbefolkningen.
- **Kontrollernas frekvens – se diagram 2:**
 - Personer från minoritetsgrupper som kontrollerats av polisen hade i allmänhet stoppats oftare under en tolv månadersperiod än majoritetsbefolkningen.
 - Om vi tar de grupper som uppgav att de stoppats i poliskontroller tre eller flera gånger de senaste tolv månaderna, så fanns enbart minoritetsgrupper representerade i denna kategori.
- **Kontrollernas omständigheter och karaktär:⁽³⁵⁾**
 - Mellan 70 och 98 procent av respondenterna från majoritetsbefolkningen färdades i ett privat fordon när de stoppades. Vid en jämförelse kan man se att troligheten att stoppas i ett privat fordon varierar betydligt mellan de olika minoritetsgrupper som intervjuats, och fler minoritetsrespondenter än majoritetsrespondenter tenderade att stoppas i kontroller på allmänna färdmedel eller på gatan. Detta tyder på att profileringen ökar på sådana platser eftersom det är lättare att se folk när de inte sitter i en bil.
 - Respondenterna från majoritetsbefolkningen verkade sammantaget tycka att polisen behandlade dem med respekt under en kontroll, medan fler minoritetsrespondenter uppgav att polisen uppträtt respektlöst mot dem.

⁽³⁵⁾ Se FRA (2010) "Poliskontroller och minoriteter", Data i fokus-rapport 4, Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå.

Diagram 1

Antal personer som stoppats av polis under den senaste tolvmånadersperioden (i procent av samtliga respondenter)⁽³⁶⁾



Källa: EU-Midis enkät, fråga F3.

⁽³⁶⁾ Landsförkortningarna utläses på följande sätt: BE=Belgien, BG=Bulgarien, DE=Tyskland, EL=Grekland, ES=Spanien, FR=Frankrike, IT=Italien, HU=Ungern, RO=Rumänien, SK=Slovakien.

Om man ser på diagram 1 utgör Italien ett slående undantag från den allmänna regeln att majoritetsbefolkningen stoppas mindre ofta i poliskontroller än minoriteter. Undersökningen visar att majoritetsbefolkningen stoppas oftare än minoritetsbefolkningen i Italien. Resultaten i undersökningen visar dock att majoritetsbefolkningen stoppas betydligt oftare i bilar, vilket kanske speglar hur poliskontrollerna går till i Italien. Det visar även att färre personer med minoritetsbakgrund ägde bilar jämfört med majoritetsbefolkningen, vilket har lett till att fler respondenter ur majoritetsbefolkningen stoppats i trafikkontroller.

Resultaten visar olika mönster både inom och mellan medlemsstaterna när det gäller kontrollernas omständigheter – dvs. om någon befinner sig i ett privat fordon, på ett allmänt färdmedel eller till fots – vilket bäddar för ytterligare studier där man undersöker vilka polismetoder som kan leda till särbehandling av olika samhällsgrupper. När vi tittar på synliga mönster i profileringsmetoder som verkar drabba olika grupper på olika sätt är det viktigt att vi ställer oss följande fråga: Är skillnaderna mellan majoritets- och minoritetsbefolkningens erfarenheter slumpartade, eller finns det ett underliggande mönster som kan vara en följd av diskriminerande polismetoder?

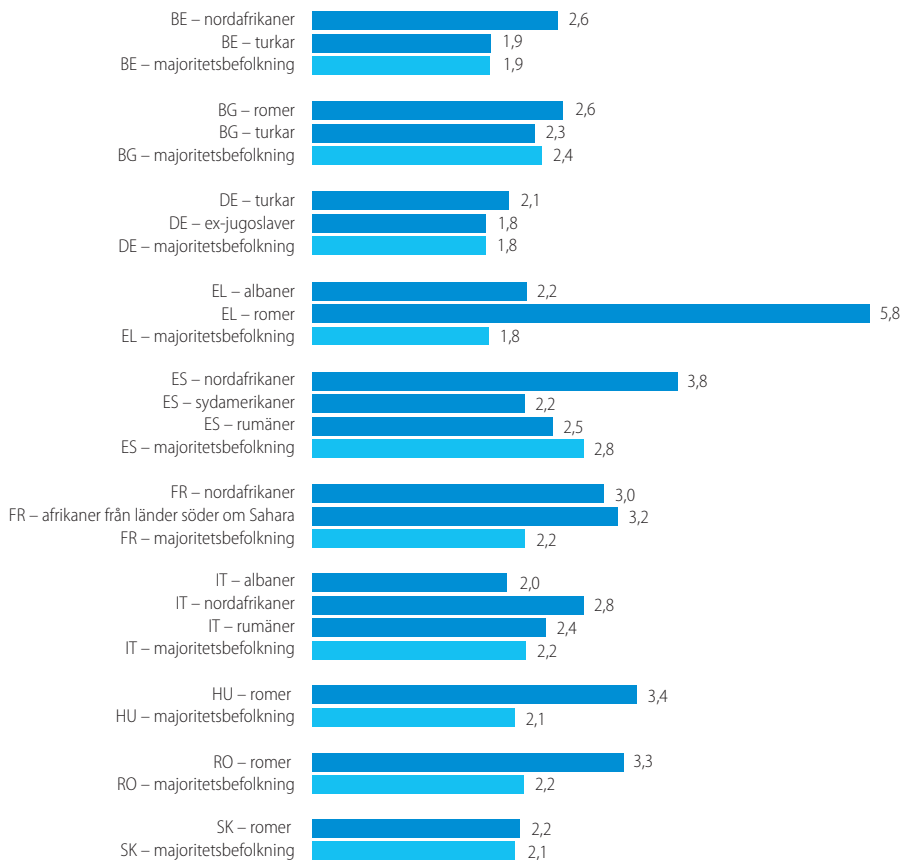
Genom att undersöka statistiska skillnader mellan resultaten för majoritets- och minoritetsrespondenterna i tio medlemsstater⁽³⁷⁾ visar EU-Midis att dessa skillnader i de flesta fall inte är slumpartade. Med andra ord är **skillnader mellan minoritets- och majoritetsbefolkningens erfarenheter av poliskontroller inte slumpmässiga – det finns ett mönster som måste förklaras genom ytterligare forskning.**

Om vi tittar på diagram 2, där vi kan jämföra resultat mellan majoritets- och minoritetsbefolkningen i tio medlemsstater, är det tydligt att vissa minoritetsgrupper är kraftigt bevakade av polisen – de utsätts med andra ord för fler kontroller under en tolv månadersperiod än majoritetsbefolkningen. I t.ex. Grekland hade de romska respondenter som uppgav att de stoppats av polisen under de senaste tolv månaderna stoppats i genomsnitt 5,8 gånger, medan de albanska respondenterna och majoritetsbefolkningen hade stoppats 2,2 respektive 1,8 gånger. Av de minoritetsgrupper som intervjuats i de tio medlemsstaterna framstår romerna och nordafrikanerna som de grupper som bevakas hårdast av polisen.

⁽³⁷⁾ 95 procents tillförlitlighet, Pearson chi-square-test.

Diagram 2

Antal poliskontroller under den senaste tolvmånadersperioden (bland dem som hade stoppats)⁽³⁸⁾



Källa: EU-Midis enkät, fråga F4.

⁽³⁸⁾ Landsförkortningarna utläses på följande sätt: BE=Belgien, BG=Bulgarien, DE=Tyskland, EL=Grekland, ES=Spanien, FR=Frankrike, IT=Italien, HU=Ungern, RO=Rumänien, SK=Slovakien.

3.2. Är etnisk profilering effektivt polisarbete?

Brottsbekämpande myndigheter hävdar ofta att profilering baserad på breda raskategorier eller etniska kategorier helt enkelt är "bra polisarbete" – med andra ord effektivt polisarbete. Socioekonomiska och demografiska egenskaper, t.ex. ras eller etnisk tillhörighet används ofta i polisarbetet som indikatorer på brottsligt beteende, och vissa typer av brott betraktas som vanligare bland vissa minoriteter. Utifrån detta hävdar man att de brottsbekämpande strategierna bör anpassas så att de riktas mot särskilda samhällsgrupper i samband med särskilda brott.

Det är möjligt att etniska grupper i vissa samhällen har särskilda brottsprofiler som påverkas av faktorer som social och ekonomisk status.⁽³⁹⁾ Vissa indikatorer tyder dock på att den mängd personer som kontrolleras och visiteras inte nödvändigtvis motsvarar brottsstatistiken bland olika etniska grupper.⁽⁴⁰⁾

För att kunna testa hur effektiva poliskontrollerna är behövs det två typer av uppgifter.

- För det första kan man samla in uppgifter om så kallad **oproportionerlig fördelning över befolkningen** för att ta reda på hur befintliga kontroll- och visiteringsrutiner drabbar olika etniska grupper i förhållande till deras andel av den totala befolkningen och i förhållande till den befolkning som finns tillgänglig för kontroller på vissa platser vid vissa tidpunkter.
- För det andra behövs uppgifter om den faktiska **träffgraden** vid poliskontroller, vilket helt enkelt innebär huruvida polisen fann några bevis på lagöverträdelse.

* Definitioner av träffgrad och oproportionerlig fördelning över befolkningen

Träffgraden är andelen kontroller och kroppsvisiteringar där man funnit bevis på lagöverträdelse som kan leda till straffrättsliga åtgärder, t.ex. arrestering.

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

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

En **träff** skulle t.ex. kunna innebära att en polis hittar bevis för att en person bär illegala droger eller har det i sitt fordon.

Den straffrättsliga statistiken i de flesta medlemsstater ger ingen översikt över enskilda händelser eller ärendens utveckling genom det straffrättsliga systemet. Därför går det för närvarande inte att se om en arrestering leder till åtal och slutligen till en dom. Träffgraden är därför inte ett slutgiltigt bevis på att en person som stoppats i en kontroll har brutit mot lagen.

Oproportionerlig fördelning över befolkningen innebär en situation där personer från vissa etniska grupper i befolkningen oftare utsätts för polisiära åtgärder än andra grupper i jämförelse med deras respektive andel av den totala befolkningen i ett visst område. Begreppet bör inte förväxlas med rättsliga tester för proportionalitet. Om de människor som är bosatta i och passerar genom ett visst område till 90 procent är vita och till 10 procent är icke-vita personer och 50 procent av alla poliskontroller i samma område utförs på icke-vita, skulle detta alltså vara ett tecken på att poliskontrollerna i oproportionerligt hög grad drabbar en viss del av befolkningen. Man kunde förvänta sig att andelen kontroller och visiteringar skulle överensstämma bättre med proportionerna för de olika grupperna i den tillgängliga befolkningen.

Resultaten från EU-Midis när det gäller hur många kontroller personer ur majoritets- och minoritetsbefolkningen i de tio medlemsstaterna utsätts för och hur ofta det sker (se diagram 1 och 2) är i sig inte ett tecken på diskriminerande profilering från polisens sida, eftersom de skulle kunna spegla brottsmönster i vissa områden och bland vissa samhällsgrupper som leder till mer intensiva polisiära insatser. När vi tittar på resultaten från undersökningarna där respondenterna fick svara på en rad frågor om vad polisen faktiskt gjorde under den senaste kontrollen de varit med om, kan vi se huruvida en kontroll resulterade i en arrestering – vilket skulle kunna utgöra en träff – t.ex. om personen i fråga visade sig bära på illegala droger. Sammanfattningsvis kan vi säga att andelen kontroller som ledde till arresteringar, vilket är en indikator på att polisen funnit bevis för att ett brott har begåtts, låg under tio procent för både majoritets- och minoritetsrespondenter i alla tio medlemsstater där

vi kan jämföra resultaten för majoritets- och minoritetsbefolkningen, med undantag för Grekland.⁽⁴¹⁾ I de flesta fall kontrollerades dock personer från minoritetsgrupper oftare än personer ur majoritetsbefolkningen (se diagram 2).

En arrestering *kan* i de flesta fall vara en indikation på att ett brott har begåtts. Men om inga ytterligare åtgärder vidtogs utöver själva kontrollen visar undersökningens resultat att det finns en kultur med tung polisbevakning, som i bästa fall kan uppfattas som en del av *brotsförebyggandet*, men som kanske inte kan betraktas som effektiv *brotsbekämpning*.

I EU har Storbritannien bidragit med de mest omfattande officiella uppgifterna om poliskontroller och träffgrader. Under perioden april 2007–mars 2008 arresterades t.ex. 699 personer från 65 217 kontroller i enlighet med artikel 44.1 i lagen om terrorism, vilket ger en träffgrad på 1 procent. På 52 061 kontroller arresterades 553 personer i enlighet med artikel 44.2 i lagen om terrorism, vilket återigen ger en träffgrad på 1 procent. Med tanke på de resurser som dessa polisiära insatser kräver kan en träffgrad på 1 procent verka ytterst låg. I jämförelse är de negativa konsekvenserna av polisens terroristbekämpning efter den 11 september 2001 höga för vissa samhällsgrupper, med tanke på att den största delen av alla personer från de misstänkta samhällsgrupperna inte har någon koppling till terrorism.

Utänför EU är forskningen om profilering mest utvecklad i USA. I en studie från 1999 om New Yorks stadspolis kontroller och visiteringar redovisas resultat som rör bristande proportionalitet och träffgrader. En utvärdering av 175 000 resultat visade att cirka 33 procent av alla personer som stoppades och visiterades var latinamerikaner, trots att endast 22 procent av New Yorks befolkning är latinamerikaner. Den "svarta" (afroamerikanska) befolkningen uppgår till cirka 24 procent av den totala befolkningen, men utgjorde cirka 52 procent av alla som stoppades och visiterades.⁽⁴²⁾ I kontrast till detta utgjorde stadens vita befolkning endast 10 procent av alla som stoppades och visiterades, trots att de vita utgör 40 procent av den totala befolkningen. Ändå visade uppgifterna en träffgrad på 12,6 procent för vita, 11,5 procent för latinamerikaner och 10,5 procent för svarta. Sammanfattningsvis kan vi med hjälp av dessa uppgifter ifrågasätta effektiviteten hos profileringsmetoder som inte är bättre riktade. Dessa uppgifter bekräftar också påståenden om diskriminerande profilering.

⁽⁴¹⁾ Se EU-Midis data i fokus-rapport 4 "Poliskontroller och minoriteter" för mer ingående uppgifter om vad som hände respondenterna när de stoppades av polisen.

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

3.2.1. Byta inriktning från ras eller etnisk tillhörighet till beteende

Med hjälp av forskning som bedrivits om knarklangare har man kunnat bevisa att man genom att stryka ras eller etnisk tillhörighet från en allmän gärningsmannaprofil (snarare än en specifik profil för en misstänkt) och genom att kräva att polisen tar hänsyn till vissa angivna kriterier som inte rör etnisk tillhörighet kan bidra till att förbättra effektiviteten eller träffgraden i polisarbetet, samtidigt som man undviker diskriminerande behandling. I ett fall där man upphörde med den etniska profileringen och införde en uttryckligt rasneutral beteendeprofil och sedan mätte effekterna, visade resultaten att man genom att använda beteendebaserade profiler – i stället för att använda ras eller etnisk tillhörighet som avgörande faktor – verkligen kan förbättra effektiviteten i brottsbekämpningen.

FALLSTUDIE 1: USA

Ändrade mönster i polisarbetet ledde till högre träffgrad

Under 1998 var 43 procent av alla som visiterades av den amerikanska tullen svarta och latinamerikaner, vilket var en betydligt högre siffra än deras andel av det totala antalet resenärer. Särskilt många visiteringar, bland annat ytterst kränkande röntgenkontroller och kroppsvisiteringar, genomfördes på latinamerikanska kvinnor och svarta kvinnor som misstänktes för att smuggla droger, utifrån en profil som till stor del byggde på nationalitet och etnisk tillhörighet. Träffgraderna för dessa visiteringar var låga bland alla grupper, 5,8 procent för vita, 5,9 procent för svarta och 1,4 procent för latinamerikaner. Den var särskilt låg för svarta och latinamerikanska kvinnor, som faktiskt var de som minst sannolikt hade droger på sig eller i sig. År 1999 ändrade tullen sina förfaranden och slutade ta hänsyn till ras när de utförde sina kontroller. I stället införde de observationstekniker som var inriktade på beteenden, t.ex. nervositet och inkonsekventa förklaringar från passagerare. Man använde underrättelseuppgifter i större utsträckning och krävde skärpt tillsyn över beslut att kontrollera och visitera personer. År 2000 hade rasskillnaderna i tullkontrollerna nästan försvunnit. Antalet genomförda visiteringar sjönk med 75 procent, träffgraden ökade från knappt 5 procent till över 13 procent och blev nästan lika för alla etniska grupper.⁽⁴³⁾

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

Man har kommit långt inom forskningen om träffgrad och etnisk tillhörighet i USA, och liknande forskning har inletts också i Storbritannien. Det behövs dock djupgående empirisk forskning i hela EU för man på ett tydligt sätt ska kunna bevisa risken för diskriminerande polismetoder på olika platser, i olika miljöer och bland olika grupper i befolkningen.

I kapitel 4 utvecklas diskussionen om beteendeanalys.

3.2.2. Profileringens begränsningar och negativa effekter

Etnisk profilering har vissa naturliga begränsningar, och även om det på kort sikt betraktas som ett effektivt instrument för att upptäcka brott är profilerna både förutsägbara och möjliga att kringgå. En alltför stor tillit till stereotypa profiler kan faktiskt med tiden öka den totala förekomsten av ett visst brott av två skäl. För det första kan grupper som stämplas som kriminella börja leva upp till den stereotypen – en process som sociologer och kriminologer kallar för stämpling. För det andra kan grupper som inte förknippas med vissa brott begå sådana brott medan polisen är upptagen med att bevaka en annan grupp. I själva verket kan brottsmönster motsvara polisens arbetsmönster. Brottsbekämpningen kan visserligen uppnå en viss träffgrad bland minoriteter, men brottsligheten bland majoritetsbefolkningen kan öka, just på grund av att dessa personer inte är i fokus, och därför löper mindre risk att åka fast.⁽⁴⁴⁾

3.3. Negativa konsekvenser för enskilda personer, samhällsgrupper och polisarbetet

De synnerligen negativa konsekvenserna av diskriminerande polismetoder för minoritetsgrupper har dokumenterats och hanterats i Storbritannien sedan början av 1980-talet. Den avgörande faktorn för detta var det intensiva polisarbete som inbegrep kontroller och visiteringar och som främst drabbade den afrikansk-västindiska befolkningen i Brixton i södra London 1981. Detta resulterade i sammandrabbningar mellan polisen och medlemmar ur denna samhällsgrupp, något som upprepades under flera veckors tid i andra brittiska städer. Regeringen genomförde en offentlig utredning om upploppen i Brixton. Utredningen leddes av Lord Scarman, som beskrev händelserna som "ett utbrott av ilska och förbittring bland unga

⁽⁴⁴⁾ Harcourt (2004).

svarta gentemot polisen".⁽⁴⁵⁾ Resultaten från undersökningen blev startskottet för ett antal förändringar av polisarbetet bland minoritetsgrupper och utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter i England och Wales.⁽⁴⁶⁾ Det krävdes dock ännu en undersökning av polisens insatser vid mordet på en ung afrikansk-västindisk man i London på 1990 talet, Stephen Lawrence, för att ytterligare rekommendationer och förbättringar skulle göras när det gäller polisens arbete bland minoritetsgrupper i England och Wales.⁽⁴⁷⁾

I Frankrike utspelade sig i november 2005 händelser som liknade dem i Brixton 1981, och även dessa händelser utlöstes av att två ungdomar med minoritetsbakgrund påstods ha förolyckats när de jagades av polisen.⁽⁴⁸⁾

Vissa regeringar i EU har erkänt att effektiviteten hos polisens brottsförebyggande och brottsbekämpande funktion är starkt beroende av goda relationer med samhällets medborgare:

"Polisens verksamhet bedrivs i stor utsträckning i nära kontakt med allmänheten och [...] polisens effektivitet är beroende av allmänhetens stöd."⁽⁴⁹⁾

När polisens befogenheter utövas på grundval av breda profiler som inbegriper ras, etnisk tillhörighet eller religion kan de bli kontraproduktiva på grund av de negativa effekter det har på enskilda personer och de samhällsgrupper de tillhör. Enskilda personer har beskrivit sådana möten som "skrämmande, förödmjukande eller till och med traumatiska" erfarenheter.⁽⁵⁰⁾ Följande texturter ger några exempel som illustrerar de många reaktioner som svarta och arabiska respondenter beskriver när de tillfrågas hur de kände sig efter att ha blivit stoppade av polisen.

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Se kapitel 4 för en diskussion om införandet av Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE).

⁽⁴⁷⁾ Se Storbritanniens inrikesministerium, Home Office (1999) och underhusets utskott för inrikes frågor, Commons Home Affairs Committee (2009).

⁽⁴⁸⁾ Se Centre d'analyse stratégique (2006).

⁽⁴⁹⁾ Europarådets ministerkommitté (2001), inledning.

⁽⁵⁰⁾ Shuford (1999), s. 373.

FALLSTUDIE 2: FRANKRIKE

Hur kände du dig efter den här kontrollen?

"Det gjorde mig mycket nedslagen."

"Det är orättvist. Det är alltid samma personer som stoppas: svarta och araber."

"Det är orättvist och diskriminerande. Det kommer att få konsekvenser i förörterna."

"De stoppar mig på grund av mitt utseende. Jag får lust att slå till dem."

"Det gör inget. De sköter bara sitt jobb."

"De är svin."

"Det är vidrigt. Människor stoppas på grund av hur de ser ut."

"Polisen tror att det gömmer sig en brottsling under varje baseballkeps. Jag förstår att de gör sitt jobb, men de flesta brottslingar går klädda i kostym. Det var en bättre dialog när vi hade kvarterspoliserna."

"De gör bara sitt jobb".

"Det är rasism, helt enkelt."

"Det är okej – det är polisens jobb att stoppa folk."

"Jag tror att jag stoppades för att jag inte har rätt utseende."

"Jag bryr mig inte om kontrollerna – det händer hela tiden."⁽⁵¹⁾

Följande två fallstudier speglar bredare attityder bland allmänheten, minoriteter, de som stoppas och visiteras och poliserna själva i fyra länder.

FALLSTUDIE 3: STORBRIANNIEN

Allmänhetens uppfattning om kontroller och visiteringar

I en studie som genomfördes på begäran av Storbritanniens inrikesministerium intervjuades respondenter från alla etniska grupper, och alla beskrev erfarenheten av att bli stoppad och visiterad på liknande sätt. En kontroll, hur hastig den än var, upplevdes som påträngande, besvärande och ibland skrämmande. De som stoppades regelbundet kände sig ansatta av polisen. Detta gällde särskilt svarta och asiatiska respondenter som upplevde att de stoppades oftare än vita och att de var utsatta enbart på grund av sin etniska tillhörighet.

Det fanns ett allmänt stöd för och erkännande av att kontroller och visiteringar kan vara värdefulla, men man ansåg att kontroller som sköttes dåligt

⁽⁵¹⁾ (Denna studie om kontroller och visitering genomfördes vid flera tunnelbanestationer i Paris. Se Open Society Justice Initiative (2009), "Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris", s. 36.

skapade mer misstro, motsättningar och missnöje än de positiva effekter de hade. Respondenterna var positiva till införandet av kontrollformulär och ansåg att ansvarsskyldigheten skulle öka om informationen blev skriftlig. Respondenterna sade också att det var ytterst viktigt att polisen uppträdde respektfullt och uppgav ett giltigt skäl för kontrollen.⁽⁵²⁾

FALLSTUDIE 4: BULGARIEN, UNGERN OCH SPANIEN

Polisens och allmänhetens synpunkter på kontroller och visiteringar

Under 2005 använde man i Bulgarien, Ungern och Spanien en kvalitativ forskningsmetod för att undersöka erfarenheter av och attityder till profilering genom intervjuer med poliser, fokusgrupper och romska minoritetsgrupper i alla tre länder, samt med invandrare i Spanien.

Trots att de nationella förutsättningarna skiljer sig betydligt från varandra kunde man genom forskningen dra slutsatsen att polisen i alla tre länder profilerade romer och invandrargrupper. Romska fotgängare i Bulgarien och Ungern samt invandrare i Spanien stoppades oftare än personer ur majoritetsbefolkningen, och när de stoppades löpte de större risk att få en obehaglig upplevelse. I intervjuer hänvisade poliserna ofta till ett "sjätte sinne", "intuition" eller "tidigare erfarenheter" som låg bakom deras beslut om vem de skulle stoppa, och ibland lade de till faktorer som att en person såg "nervös", "malplacerad" eller "konstig" ut. Forskarna fann att kontrollerna kunde vara beordrade i högkvarteren, men att de i allmänhet inte utvärderades av tillsynspersonal på lokala stationer, och att man inte heller systematiskt registrerade kontrollerna eller bedömde huruvida de var effektiva, uppfyllde verksamhetsmål eller var befogade.⁽⁵³⁾

Det är givetvis oundvikligt att många enskilda personer kommer att protestera mot att bli stoppade och förhörda, även om detta sker lagligt och legitimt. Slutresultatet av dessa enskilda personers erfarenheter kan dock få negativa effekter för en hel grupp.⁽⁵⁴⁾ När polisen tillämpar en profil som bygger på ras, etnisk tillhörighet eller religion kan minoritetspersoner utveckla en negativ

⁽⁵²⁾ STONE & PETTIGREW (2000).

⁽⁵³⁾ MILLER ET AL. (2008) OCH OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). I Bulgarien intervjuades 1 202 personer från representativa hushåll, 534 romer samt tre fokusgrupper och 55 poliser. I Ungern intervjuades 1 047 vuxna, bland annat 56 romer och sex fokusgrupper samt 20 personer som varit med om poliskontroller och 80 poliser. I Spanien intervjuades 10 fokusgrupper och 12 personer som varit med om poliskontroller samt 61 poliser.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), punkt 57.

uppfattning om sin egen grupp, och samhället i övrigt kan också utveckla en negativ uppfattning av den gruppen.

Minoritetsgruppen kan t.ex. bli en så kallad misstänkt samhällsgrupp,⁽⁵⁵⁾ som allmänheten förknippar med kriminalitet. Detta kan leda till ytterligare negativa konsekvenser, t.ex. ökade rasfördomar.

Minoritetsgruppen kan utsättas för överdriven bevakning med en oproportionerlig mängd polisresurser, vilket i sin tur troligtvis leder till ett högre antal arresteringar. Därför kan det uppstå ett självuppfyllande förhållande mellan intensiv polisbevakning ett högre antal arresteringar.⁽⁵⁶⁾

Utöver de sociala effekterna av etnisk profilering har vissa specifika effekter direkta konsekvenser för brottsbekämpningens effektivitet. Polisarbetet är kraftigt beroende av allmänhetens samarbete. Om förtroendet för polisen försämras är det dock mindre troligt att medborgarna kommer att samarbeta. De brottsbekämpande myndigheterna är beroende av medborgarna, inte bara som vittnen vid brottsutredningar, utan även för att förebygga och bekämpa brott. Utan medborgarnas samarbete kan polisen sällan identifiera och gripa misstänkta eller få dem dömda. Forskningsresultat i Storbritannien och USA visar att allmänhetens förtroende för och samarbete med de brottsbekämpande organen försämras när medborgare har negativa erfarenheter från möten med polisen. Detta beror på att de berörda personerna kan dela med sig av sina erfarenheter med familjemedlemmar, vänner och bekanta.⁽⁵⁷⁾

Brottsbekämpningen är beroende av medborgarnas samarbete

I en brittisk studie framkom att endast 15 procent av alla lösta/upplärade brott kunde tillskrivas polisens eget arbete, och att mängden brott som lösts enbart genom kriminalteknisk bevisning var mindre än 5 procent.⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁵⁾ European Monitoring Centre on Racism And Xenophobia (2006), s. 54.

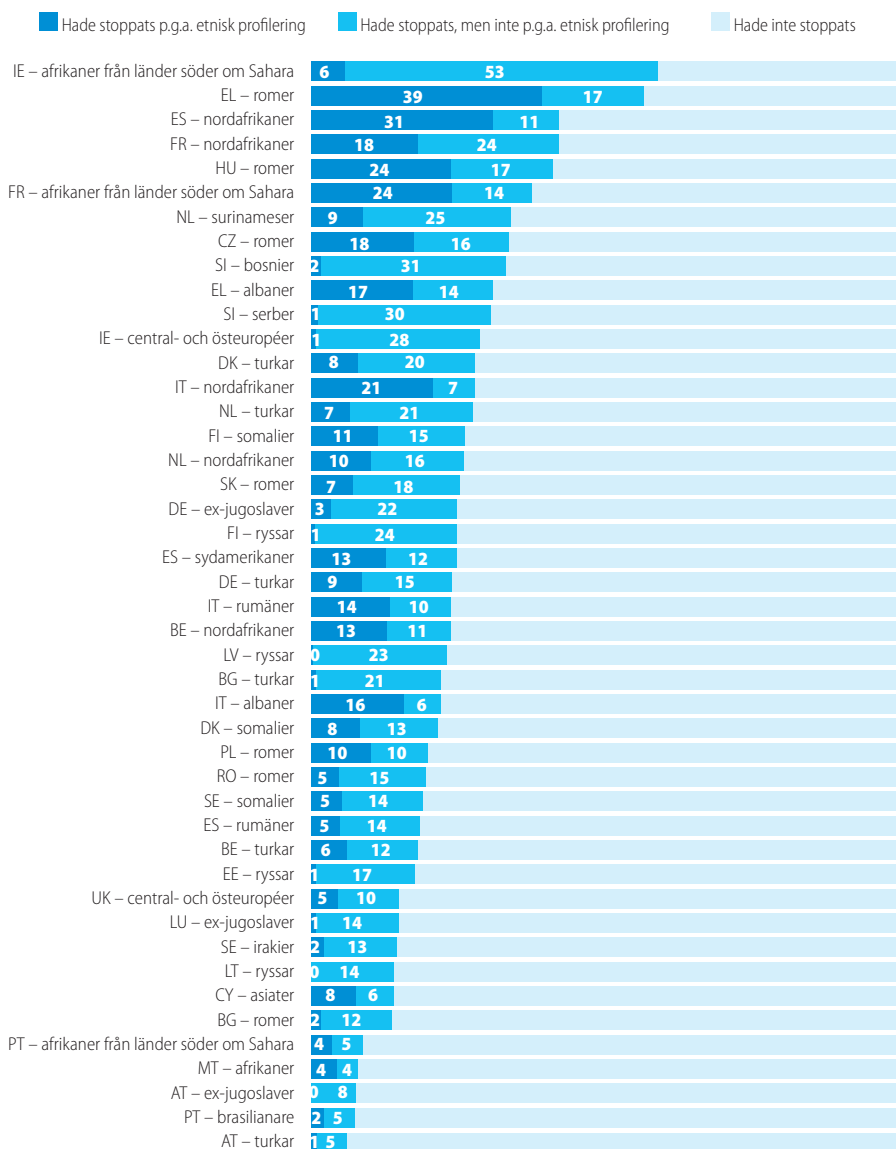
⁽⁵⁶⁾ HARCOURT (2004), s. 1329–1330; HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009), punkt 16; SCHEININ (2007), s.15, punkt 57.

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

⁽⁵⁸⁾ MORGAN & NEWBURN (1997).

Diagram 3

Stoppad av polisen de senaste 12 månaderna (%)



Källa: EU-Midis enkät, frågorna F3 och F5.

Om man ser på diagram 3 är det tydligt att många personer från minoritetsgrupper i EU:s medlemsstater anser att de stoppats av polisen just på grund av sin minoritets- eller invandrabakgrund – det vill säga på grund av diskriminerande profilering. Resultaten visar att vissa minoritetsgrupper – t.ex. romer eller personer från Afrika söder om Sahara - i högre utsträckning anger att de utsatts för diskriminerande profilering av polisen än andra grupper i undersökningen, t.ex. ryssar i de baltiska staterna. Här är det uppenbart att det finns ett tydligt förhållande mellan utseende och graden av upplevd diskriminerande profilering.

Resultaten från EU-Midis-undersökningen visar även ett mönster mellan allmänna förtroendenivåer för polisen och upplevelsen av utsätts för diskriminerande profilering av polisen. I undersökningen fick respondenterna svara på en allmän fråga om deras förtroende för polisen innan de tillfrågades om deras erfarenheter av poliskontroller och huruvida de ansåg att de utsatts för diskriminerande profilering av polisen. Resultaten visar att de respondenter som tenderade att ha lägre förtroende för polisen också tenderade att oftare ha upplevt etnisk profilering i sina möten med polisen. Av de minoritetsrespondenter som stoppats av polisen och som inte ansåg att det var ett resultat av etnisk profilering sade exempelvis 50 procent att de i allmänhet litade på polisen, medan endast 27 procent av de minoritetsrespondenter som stoppats och ansåg att det var ett resultat av profilering sade att de litade på polisen. Utifrån dessa resultat kan man visserligen inte fastställa om de respondenter som litade mindre på polisen hade lågt förtroende för polisen redan före de negativa upplevelsorna av polisens behandling eller om de negativa upplevelsorna av polisens profilering lett till ökad misstro gentemot polisen, men resultaten tyder på att det föreligger ett förhållande som man inte helt kan bortse från.

Konsekvenserna av detta bristande förtroende har varit centrala i debatten om polisens arbetsmetoder i Storbritannien sedan 1980-talet och de är fortfarande en omtvistad fråga i förbindelserna mellan polisen och allmänheten. Efter krav på att man skulle granska vilka effekter polisens åtgärder har på olika grupper i samhället införde Storbritanniens regering en obligatorisk insamling av uppgifter från polisen om kontroller, bland annat information om de kontrollerade personernas etniska tillhörighet. Resultaten från EU-Midis stöder metoden att samla in uppgifter om omfattningen och typen av potentiellt diskriminerande etnisk profilering och att ta itu med de

problem som för närvarande förekommer i många medlemsstater när det gäller relationerna mellan polisen och minoritetsgrupper.

Ytterligare en potentiell negativ effekt av etnisk profilering är slutligen ökad fientlighet i andra möten mellan enskilda personer och polisen eller andra brottsbekämpande organ.⁽⁵⁹⁾ Större fientlighet ökar risken för att rutinmässiga möten urartar till våldsamheter och konflikter, vilket försämrar säkerheten för både polis och medborgare.⁽⁶⁰⁾

⁽⁵⁹⁾ För ytterligare information, se även: EU-Midis – data i fokus-rapport 4 "Poliskontroller och minoriteter" (2010).

⁽⁶⁰⁾ Se Ontario Human Rights Commission (2003), 21.

4. Bekämpa diskriminerande etnisk profilering

I detta kapitel diskuteras åtgärder som kan bidra till att eliminera risken för att diskriminerande etnisk profilering faktiskt ska förekomma eller för att det ska uppfattas som att den förekommer. Sådana åtgärder kan vidtas både på förvaltningsnivå och på operativ nivå och omfattar bland annat tydlig vägledning till poliser, utbildning som gör det möjligt för poliser att upprätta goda förbindelser med olika samhällsgrupper, registrering av hur polisen utövar sina kontroll- och visiteringsbefogenheter, tillräcklig intern överblick och klagomålsmekanismer för att identifiera och åtgärda diskriminerande polismetoder samt användning av bra uppgifter och i synnerhet bra beskrivningar av misstänkta.

Flera allmänna strategier i polisens arbete kommer visserligen att utelämnas i denna diskussion, men det bör påpekas att man i allmänhet kan öka förtroendet och förbättra samarbetet genom att med hjälp av kvarterstopoliser upprätta goda förbindelser, i synnerhet med minoritetsgrupper som redan känner sig misstänkliggjorda. På lång sikt är det också viktigt för att eliminera fördomar och falska stereotyper som kan finnas hos enskilda poliser. Inom ramen för en sådan strategi bör man även uppmärksamma rekryteringspolicyn för att se till att alla samhällsgrupper finns representerade inom de brottsbekämpande organen.

Denna korta vägledning avser inte att ge polisen en komplett strategi för att bekämpa profilering, utan utgör ett försök att ge grundläggande information för att uppmuntra diskussioner och åtgärder i de medlemsstater där man inte i tillräckligt hög utsträckning behandlar denna fråga.

4.1. Tydlig vägledning till poliser

Det är särskilt viktigt med tydlig vägledning från högre tjänstemän inom polisen med tanke på hur svårt det kan vara att förstå när användningen av etnisk tillhörighet, ras eller religion är diskriminerande och olaglig. Poliser i chefposition kommer att behöva klargöra för sina underordnade när det är tillåtet att förlita sig på egenskaper som ras, etnisk tillhörighet eller religion, och därmed minska risken för att man tolkar detta på olika sätt eller förlitar

sig på stereotyper och fördomar. Följande fallstudie framhåller de problem som kan uppstå när poliserna saknar en exakt och enhetlig förståelse av när det är legitimt att utöva sin provningsrätt.

FALLSTUDIE 5: STORBRIANNIEN

Poliskontroller, beslutsfattande och tillämpning

I forskning som publicerades 2000 undersökte man hur poliser fattade beslutet att kontrollera och visitera personer. Man identifierade en rad faktorer som styr polisens misstankar, bland annat arbetsföreskrifter eller antaganden som kan underbygga polisens metoder.

Forskningsresultaten visade att poliserna hade vitt skilda uppfattningar om hur man skulle tillämpa begreppet "skälig misstanke". Polisernas misstanke väcktes av ålder, utseende (i synnerhet klädsel, t.ex. basebollkeps och huvtröjor), äldre bilar (som mer sannolikt är defekta), bilmärken som ofta stjäls, dyra bilar (i synnerhet när de körs av personer från etniska minoriteter som de antar inte skulle ha råd att köpa dem lagligt), beteende (t.ex. "kollar in bilar" eller undviker ögonkontakt), tid och plats för mötet (någon som ser malplacerad ut i ett visst område vid ett visst tillfälle) samt information och uppgifter (från vittnesmål eller polisrapporter). Resultatet är att polisernas beslut att utföra kontroller och visiteringar skiljer sig väsentligt från varandra.⁽⁶¹⁾

Med tanke på hur svårt det kan vara att förstå när särbehandling leder till olaglig diskriminering är det viktigt att cheferna ger vägledning för att klargöra när det är tillåtet att ta hänsyn till ras, etnisk tillhörighet eller religion. Ett exempel på god vägledning till poliser när det gäller ras och etnisk tillhörighet i beskrivningen av misstänkta kommer från USA:s justitiedepartement.

"När federala poliser fattar rutinmässiga eller spontana beslut om brottsbekämpning, t.ex. vanliga trafikkontroller, får de inte i någon utsträckning grunda dessa beslut på ras eller etnisk tillhörighet, förutom att poliser får förlita sig på ras eller etnisk tillhörighet i en specifik beskrivning av en misstänkt ... När federala poliser arbetar med en specifik utredning får de

⁽⁶¹⁾ QUINTON ET AL. (2000). Rapporten byggde på intervjuer med 90 verkställande polistjänstemän.

ta hänsyn till ras eller etnisk tillhörighet endast i den mån det finns tillförlitliga uppgifter som är relevanta för den platsen eller tidsramen och som kopplar personer av en viss ras eller etnisk tillhörighet till en känd kriminell händelse, plan eller organisation.”

Mer ingående vägledning finns i Englands och Wales lag om polisens befogenheter (Police and Criminal Evidence Act 1984). Den första fallstudien visar hur vägledning kan ges via en uppförandekod kopplad till lagstiftning, och de två andra fallstudierna visar hur polismyndigheterna själva kan ge ytterligare förklaringar av lagstiftningen.

FALLSTUDIE 6: STORBRIANNIEN

Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984 och annan lagstiftning om kontroller och visiteringar

I uppförandekod A till PACE 1984 förklaras polisens befogenheter att kontrollera och visitera personer på gatan.⁽⁶²⁾ Detta inbegriper avsnitt 1 i PACE 1984, avsnitt 23 i lagen om drogmissbruk (Misuse of Drugs Act 1971), avsnitt 47 i lagen om skjutvapen (Firearms Act 1968), avsnitt 43 och 44 i lagen om terrorism (Terrorism Act 2000) samt avsnitt 60 i lagen om straffrätt och allmän ordning (Criminal Justice and Public Order Act 1994).

Enligt avsnitt 1 i PACE har polisen befogenhet att stoppa, visitera och kvarhålla en person om det finns ”skälig misstanke” om att personen bär på stulna eller förbjudna artiklar, detta för att det ska vara möjligt för polisen att avfärda eller bekräfta misstankar om personer utan att behöva utnyttja sina arresteringsbefogenheter.

Uppförandekoden fastslår att den skäliga misstanken måste bygga på objektiva och individuella grunder. Vidare fastslås följande:

”Skälig misstanke får aldrig baseras enbart på personliga faktorer utan styrkande uppgifter eller information. En persons hudfärg, ålder, frisyr eller klädstil, eller omständigheten att denne tidigare har fällts för innehav av en olaglig artikel, får inte användas ensamt eller i kombination med varandra

⁽⁶²⁾ Uppförandekod A till PACE har reviderats ett flertal gånger, och den senaste versionen trädde i kraft den 26 oktober 2008. Man håller nu på att arbeta med en ny revidering.

som det enda skälet för att visitera personen i fråga. Skälig misstanke får inte grundas på generaliseringar eller stereotypa bilder av vissa grupper eller kategorier av människor som mer benägna att vara inblandade i kriminell verksamhet. En persons religion får inte betraktas som en rimligt grund och får aldrig betraktas som ett skäl att stoppa och visitera en person (punkt 2.2).”

FALLSTUDIE 7: STORBRITANNIEN

Kontroll och visitering enligt avsnitt 44 i Terrorism Act 2000: standardförfarande för Londons stadspolisår

I vissa sammanhang, t.ex. terroristbekämpning, är det enligt brittisk lag tillåtet för polisen att stoppa personer utan krav på skälig misstanke (se avsnitt 44 i Terrorism Act 2000).

Londons stadspolisårs standardförfarande ger följande vägledning till poliser om hur man väljer vilka personer man ska stoppa:

”Profilen för de personer som visiteras bör spegla profilen för de personer som vistas i det området. Terrorister kommer från alla etniska grupper och samhällsgrupper. Det är handlingarna som avgör om person är en terrorist, inte etnisk tillhörighet, ras eller religion.

Terrorister kan komma från olika sorters bakgrund, och de kan försöka förändra sitt beteende för att dölja sina kriminella avsikter och smälta in i sin omgivning.

Polisen får aldrig använda sig av stereotypa bilder av terrorister när de beslutar att utnyttja sina kontroll- och visiteringsbefogenheter. Att göra det skulle kunna leda till:

- att vissa minoriteter eller grupper blir särskilt utsatta
- att vissa minoriteter eller grupper utsätts för oproportionerlig bevakning
- att vissa minoriteter eller grupper utsätts för diskriminering
- att terrorister kan utföra sina dåd utan att bli upptäckta.”⁽⁶³⁾

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

FALLSTUDIE 8: STORBRIANNIEN

Storbritanniens nationella organ för förbättrat polisarbete, "Praktisk handbok för kontroller och visiteringar i samband med terrorism"

I handboken påpekas att polisen aldrig ska utföra godtyckliga visiteringar, även om visiteringar får utföras utan särskilda grunder enligt avsnitt 44:

"Poliser ska alltid använda objektiva kriterier när de väljer vilka de ska visitera. Kriterierna kan gälla

- personerna själva
- den plats personen i fråga befinner sig på
- en kombination av dessa två."

I handboken definieras rasprofilering eller religiös profilering på följande sätt:

"Att använda stereotyper baserade på ras, etnisk tillhörighet, religion eller andra faktorer i stället för enskilda personers beteende eller specifika uppgifter som grund för operativa eller utredningstekniska beslut rörande vem som kan vara inblandad i kriminell verksamhet. Poliserna bör vara måna om att undvika all form av rasprofilering eller religiös profilering när de väljer vilka de ska visitera genom utövande av befogenheter enligt avsnitt 44. Den typen av profilering kan leda till olaglig diskriminering, på samma sätt som diskriminering på grund av ålder, kön, sexuell läggning eller funktionshinder."

I handboken påpekas att terrorister kan komma från vilken bakgrund som helst, och att det inte finns någon profil för hur en terrorist ser ut. Där ges följande instruktioner:

"Polisen bör noggrant se till att urvalet av personer inte uteslutande grundas på etnisk bakgrund, synbar religiös tillhörighet eller andra personliga kriterier. En persons utseende eller etniska bakgrund kan ibland vara en faktor, men en polis bör fatta beslut om att visitera personer enligt avsnitt 44 endast om det är ett resultat av utvärderade uppgifter. Profilering av personer med viss etnisk eller religiös bakgrund kan också leda till minskat förtroende hos vissa samhällsgrupper. Ett effektivt sätt att förhindra detta är att jämföra antalet visiterade i förhållande till den demografiska sammansättningen i det område där visiteringarna äger rum. När polisen gör detta bör den dock se till att jämförelsen inte är skev. Om en insats t.ex. utförs på en stor tågstation i centrum bör den demografiska sammansättningen av de visiterade

personerna jämföras med den resande allmänheten på den platsen och inte med den bofasta lokala befolkningen.”

Handboken klargör hur viktigt det är att informera medborgarna om att en insats enligt avsnitt 44 kommer att äga rum och var den kommer att äga rum, om detta inte är olämpligt av operativa skäl. Detta bör man göra genom t.ex. oberoende rådgivande grupper, affischer och flygblad.⁽⁶⁴⁾

4.2. Utbildning

Förutom att utfärda specifika riktlinjer till poliser kan man genom utbildning minimera risken för diskriminerande etnisk profilering. Utbildningen bör ha flera mål: att utbilda poliser om diskrimineringslagstiftningen, utmana stereotyper och fördomar, öka medvetenheten om diskriminerings konsekvenser och vikten av allmänhetens förtroende samt ge praktiska råd om hur man kommunicerar med allmänheten. Framförallt har regeringarna genom den europeiska yrkesetiska koden för poliser kommit överens om att polisutbildningen till fullo ska beakta behovet av att utmana och bekämpa rasism och främlingsfientlighet inom polisorganisationen.⁽⁶⁵⁾ Vissa typer av utbildning är redan på god väg i vissa länder, t.ex. ”mångfaldsträning” eller ”sensitivitetsträning”. Genom mångfaldsträning försöker man att hantera personliga känslor inför etnisk tillhörighet, olikheter och stereotyper och ta reda på hur dessa påverkar vår vardag. Man diskuterar dock inte nödvändigtvis diskriminering på alla mångfaldskurser. I vissa studier hävdar man att kurser som är inriktade på kultur och mångfald i själva verket kan lyfta fram och förstärka skillnader och öka stereotypiseringen i stället för att minska den.⁽⁶⁶⁾ Genom kulturell sensitivitetsträning (till skillnad från allmän mångfaldsträning) försöker man att undervisa poliser om kulturen hos vissa etniska grupper som polisen ofta konfronteras med, men som de har en dålig personlig kännedom om. I utbildningen tar man upp vad man bör och inte bör göra och ger vägledning om artighet ur olika etniska, religiösa eller nationella perspektiv. Den kulturella träningen är mest effektiv när personer från de relevanta samhällsgrupperna hjälper till och deltar vid utformningen och genomförandet av utbildningen.

⁽⁶⁴⁾ National Police Improvement Agency (2008), s. 14.

⁽⁶⁵⁾ COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE (2001), punkt 30: Explanatory Memorandum, kommentar till punkt 30.

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), s. 108–114.

FALLSTUDIE 9: IRLAND OCH NORDIRLAND

Kursen Diversity Works Training – "Mångfald fungerar"

Irländska och nordirländska polisen utformade tillsammans kursen "Diversity Works Training" (ung. mångfald fungerar) inom ramen för projektet "EU Peace II", och har sedan dess anpassat den till sina specifika sammanhang. Vid utformningen av kursen samrådde man med poliser, minoritetsgrupper och akademiker med relevanta sakkunskaper. Man genomförde pilotkurser och gav respons för att anpassa materialet och metoderna.

I kursen ingår följande: förstå varje enskild persons förmåga att skapa stereotyper och utestänga och marginalisera andra, reflektera över stereotyper, fördomar och antaganden, få deltagarna att förstå vilket inflytande de har och hur kombinationen fördomar och inflytande kan leda till diskriminering, få en bättre förståelse för mångfald, bli medveten om de olika typer av diskriminering som drabbar personer från minoritetsgrupper, inse, erkänna och respektera skillnader, kunna kommunicera med andra kulturer, respektera kulturella och religiösa sedvänjor vid polisingripanden och se mångfald som en yrkesmässig del av det goda polisarbetet.

Genomförandet av utbildningen bygger på aktiviteter och inbegriper bland annat videostödd undervisning och deltagande av personer från minoritetsgrupper. Den irländska poliskåren Garda Síochána leder kursen inom ramen för den kontinuerliga vidareutbildningen (inte i grundutbildningen för blivande poliser). I kursen Diversity Works Training ingår inget särskilt moment om etnisk profilering, men kursen har vid olika tillfällen bidragit till debatten om denna företeelse.

FALLSTUDIE 10: NEDERLÄNDERNA

Ledarskapsutbildning

Amsterdams poliskår utbildade 300 polischefer i ledarskapsroller och beteende som en del i ett program för ett "tryggt klimat". Deltagarna arbetade i grupper under en 30-månadersperiod med tio dagars obligatorisk utbildning och ytterligare flexibelt innehåll utformat för att motsvara deltagarnas behov i syfte att ge varierade inlärningsstrategier. Utbildningen syftade till att göra ledarna medvetna om fördomar och stereotyper och lära dem att lyssna och hålla inne med omedelbara omdömen, skaffa sig en kulturell medvetenhet,

förbättra sin kommunikationsförmåga, förbättra sina kunskaper om olika samhällsgrupper samt lära sig olika ledarskapsstilar och beteenden som är relevanta för att hantera olika miljöer. I programmet försöker man skapa en trygg miljö där ledare kan diskutera och reflektera över sina frågor och problem när det gäller ledarskap och mångfald. Ansvariga för projektet beskriver det som att "bygga en bro samtidigt som man går över den".

Liknande exempel på mångfaldsträning finns i andra EU-länder, t.ex. Österrike.⁽⁶⁷⁾ Inom mångfaldsträningen har man dock generellt satsat på att utmana diskriminerande attityder i stället för att specifikt rikta in sig på farorna med diskriminerande etnisk profilering. Detta är fortfarande något som kan utvecklas ytterligare.

Ett sista exempel visar hur utbildning kan användas för att göra poliserna medvetna om hur deras beteende under en poliskontroll kan ha negativa eller positiva effekter. Denna utbildning kan också, vilket fallstudien visar, fungera i båda riktningar när det gäller att öka allmänhetens förståelse för de utmaningar som polisen möter och därmed förbättra allmänhetens förtroende och samarbetet (se s. 28 om EU-Midis resultat om upplevelsen av profilering under kontroller och förtroendet för polisen).

FALLSTUDIE 11: STORBRIANNIEN

Utbildning för ungdomar och poliser om kontroller och visiteringar

Second Wave är ett Londonbaserat konstprojekt för ungdomar där man under tre års tid har anordnat prisbelönade utbildningsseminarier om kontroller och visiteringar tillsammans med ungdomar från området och Lewisham Territorial Support Group (Lewishams territoriella stödgrupp).⁽⁶⁸⁾ De territoriella stödgrupperna är mobila enheter som ofta arbetar i områden där de inte har någon lokal anknytning. Detta har väckt oro bland allmänheten när det gäller gruppernas användning av kontroller och visiteringar, i synnerhet när det gäller ungdomar.

⁽⁶⁷⁾ En utbildning mot fördomar och för mångfald, "A World of Difference", som utvecklades av Anti-Defamation League utgör en del av den österrikiska polisens kursplan för mänskliga rättigheter. Den går ut på att ta itu med egna fördomar för att göra sig av med diskriminerande attityder. För ytterligare information, besök Anti-Defamation Leagues webbplats på http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

⁽⁶⁸⁾ Territoriella stödgrupper är specialiserade visiteringsenheter som vanligtvis är centralt baserade i en stad och sänds ut till olika områden för att utföra kontroller och visiteringar eller andra polisiära åtgärder. För ytterligare information, se: http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

Second Wave anordnar regelbundet seminarier med små grupper av ungdomar och poliser från de territoriella stödgrupperna där man använder dramabaserade metoder, t.ex. omvända rollspel där man utgår från ungdomars verkliga erfarenheter. Under de senaste seminarierna undersökte man frågor som ägande av det offentliga rummet, uppfattningen om unga och identitet i förhållande till uppgifterna om etnisk tillhörighet på kontrollformulären. I rollspelen bär poliserna civila kläder, och när rollerna är ombytta får ungdomarna bära polisuniform. Rollspelen genomförs även på offentliga platser. Diskussionerna har fortsatt från ett seminarietillfälle till ett annat, vilket har gjort att ungdomar och poliser fått bättre kontakt med varandra.

Poliserna uppger att de har fått viktig kunskap om ungdomars erfarenheter och iakttagelser. Ungdomarna uppger att de fått ny energi och att de har något att säga till om när det gäller hur de behandlas av polisen.

I EU-Midis-undersökningen tillfrågades respondenterna om de hade behandlats med respekt den senaste gången de stoppades av polisen. Resultaten visar att majoriteten av dem som stoppats, med undantag av romska respondenter i Grekland, ansåg att polisen uppträtt antingen respektfullt eller neutralt. Men i alla fall där det var möjligt att jämföra mellan majoritets- och minoritetsrespondenter, förutom sydamerikanska och rumänska respondenter i Spanien, ansåg dock fler majoritetsrespondenter än minoritetsrespondenter att polisen hade behandlat dem med respekt.

4.3. Kontrollformulär

Kontrollformulär kan vara ett användbart praktiskt verktyg när det gäller att uppmuntra poliser att göra väl motiverade kontroller och när det gäller att främja öppenhet och ansvarsskyldighet inför allmänheten. Ett exempel på detta finns i Storbritannien där uppförandekoden till PACE kräver att polisen ger den stoppade personen en redogörelse för kontrollen när detta är genomförbart. För närvarande är Storbritannien det enda landet i EU där detta är obligatoriskt.⁽⁶⁹⁾ Man har dock nyligen genomfört ett projekt inom

⁽⁶⁹⁾ I 2005 års version av uppförandekoden infördes rapportering av kontroller samt kontroller med visitering. Kontroll eller kontroll med redogörelse definieras som en kontroll där polisen ber en person att redogöra för sina förhållanden eller sin närvaro i ett område, men inte visiterar personen i fråga.

ramen för EU:s Agisprogram⁽⁷⁰⁾ som kallas för Stepps (Strategies for Effective Stop and Search), och som har haft vissa framgångar. Det genomfördes för att utveckla utbildningarna så att de stöder införandet av kontrollformulär i Ungern och Spanien. Inom ramen för detta initiativ gavs även vägledning om skälen till misstanke, och medborgarna gjordes delaktiga i utformningen och tillhandahållandet av formulären.⁽⁷¹⁾ Formulären innehåller uppgifter om skälen till visiteringen, det/de föremål som polisen sökte, resultatet och namnet på den polis/de poliser som utförde visiteringen samt vilken station de tillhör. Personuppgifter för den/de visiterade, t.ex. namn, adress och etniskt ursprung registreras. Den visiterade kan vägra att uppge alla dessa uppgifter.

För närvarande innehåller det brittiska kontrollformuläret 16 etniska kategorier och den allmänna kategorin "övrigt". Den kontrollerade uppmanas att placera sig själv i någon av dessa kategorier. Polisen kan också ge sin uppfattning om personens etniska tillhörighet, om denne vägrar att själv uppge den.

Som vi konstaterat i kapitel 2 kan det finnas ett antal hinder på nationell nivå för att samla in uppgifter om ras, etnisk tillhörighet eller religion, och det handlar i synnerhet om dataskydd. För att undanröja dessa hinder kan det vara nödvändigt att betona att sådan information specifikt kommer att användas för att skydda minoritetsgrupper genom identifiering av eventuellt diskriminerande metoder. Ett ytterligare problem i många medlemsstater kan vara att man inte tillämpar systemet med kontrollformulär, och att dessa formulär först måste införas av regeringen med stöd från både polisen och minoritetsgrupperna själva.

Det finns flera fördelar med att registrera utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter, och i synnerhet med att ange de kontrollerades ras, etniska tillhörighet och religion.

- **Intern övervakning** och upptäckt av oproportionerlig bevakning av minoriteter kan leda till förbättrande åtgärder. På nationell, regional eller lokal nivå kan man genom att redogöra för kontroller och visiteringar samla in statistiska uppgifter som kan visa huruvida befogenheterna

⁽⁷⁰⁾ AGIS var ett av Europeiska kommissionens ramprogram som löpte från 2003 till 2006 för att hjälpa poliser, domare och yrkesmän från EU:s medlemsstater och kandidatländer att samarbeta i brottsärenden och i kampen mot brottslighet.

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

på ett oproportionerligt sätt riktas mot särskilda minoriteter. Detta kan i sin tur leda till förbättrande åtgärder i form av vägledning till poliskårer på nationell nivå, men även vägledning till enskilda polismän eller polisenheter på lokal nivå.

- **Allmänhetens tillgång till statistik och uppgifter kan främja klagomål om diskriminering.** Insamlandet av sådana uppgifter är även viktigt för att medborgarna ska kunna ställa brottsbekämpande organ eller enskilda poliser till svars. Som vi konstaterat i kapitel 2 är detta viktigt för att man på grundval av aggregerade statistiska uppgifter ska kunna bevisa att brottsbekämpande organ gjort sig skyldiga till indirekt diskriminering. Det är också viktigt för att man mer allmänt ska kunna stödja klagomål om direkt diskriminering.

4.3.1. Oproportionerlig bevakning upptäcks genom intern övervakning

En långsiktig fördel med att föra register är att högre tjänstemän inom polisen kan avgöra huruvida kontroll- och visiteringsbefogenheterna utövas på ett oproportionerligt sätt gentemot minoritetsgrupper och justera handledningen till poliserna i enlighet med detta. Genom uppförandekoden för PACE i England och Wales införs en lagstadgad skyldighet för tillsynsmän inom polisen att övervaka utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter, där man tar särskild hänsyn till om det finns bevis för att de utövas på grundval av stereotypa bilder eller olämpliga generaliseringar.⁽⁷²⁾ I koden rekommenderas att tillsynsmän inom polisen undersöker kontrollregistren för att urskilja eventuellt oroväckande trender eller mönster. Enligt koden ska sådan övervakning främjas genom sammanställning av statistiska register över kontroller och visiteringar som används av varje poliskår, och på områdesnivå inom polisdistrikten. Följande fallstudier ger två exempel hur olika poliskårer har utnyttjat uppgifter som samlats in från kontrollformulär för att justera sina rutiner.⁽⁷³⁾

⁽⁷²⁾ HOME OFFICE (2008), punkt 5.1. 54.

⁽⁷³⁾ Strategier som liknar dem som beskrivs nedan finns även i USA, se HILL (2002), s. 18.

FALLSTUDIE 12: STORBRIANNIEN

Datorstödd övervakning av enskilda polisers kontroller i Hertfordshire

Statistiska uppgifter för Hertfordshires poliskår visade att man mellan 2006 och 2007 hade genomfört 43 326 kontroller och 11 511 visiteringar.⁽⁷⁴⁾ Detta är visserligen en relativt låg siffra jämfört med andra brittiska polisstyrkor, men analyser av uppgifterna visade att svarta personer kontrollerades och visiterades 5 gånger så ofta som vita, och asiatiska personer 1,8 gånger så ofta som vita. Högre polistjänstemän insåg dock att polisens tillsynsmän antingen inte fick denna information eller saknade utbildning om hur man tar itu med den typen av oproportionerlig bevakning. På grund av det relativt låga antalet kontroller och visiteringar var det svårt för tillsynsmännen att urskilja avvikelser. Utan statistiska bevis var tillsynsmännen ovilliga att konfrontera polismännen, eftersom de var rädda att det skulle uppfattas som anklagelser om rasism.

I april 2007 infördes nya kontrollformulär som tillsynsmännen var tvungna att kontrollera vid slutet av varje skift. Dessa skannades sedan in i en databas som var öppen för alla tjänstemän på polisens intranät. Tillsynsmännen tog fram en statistisk bild av enskilda polisers och grupper användning av kontroller. I början av 2008 utvecklade poliskåren ett dataprogram som visade om poliserna kontrollerade en statistiskt oproportionerlig andel minoritetspersoner.⁽⁷⁵⁾ Programmet kunde även avslöja slumpmässighet och sammanträffanden samt visa att det totala antalet kontroller och var lågt, att poliserna inte kontrollerade vart de skickats för att patrullera och att de vissa dagar endast påträffade misstänkta med minoritetsbakgrund. Den skapade sannolikhetsspann baserade på sannolikheten att enskilda poliser skulle stoppa personer med minoritetsbakgrund över en viss statistiskt signifikant proportion. Programmet identifierade alla poliser som hade stoppat personer från en viss minoritetsgrupp i en utsträckning som översteg deras specifika proportion.

I början hamnade cirka 25 poliser inom sannolikhetsspannet. Mångfaldsenheten talade med samtliga utpekade. Den intervjuade även poliser med proportionerliga resultat och höga upptäcktsresultat för att fastställa hur de riktade in sina kontroller. Analysen av uppgifterna visade på

⁽⁷⁴⁾ MINISTRY OF JUSTICE, (2008).

⁽⁷⁵⁾ Vid beräkningen av graden av disproportionalitet tog man hänsyn till befolkningens sammansättning i varje lokalt patrulleringsområde och hur lång tid poliserna arbetade i varje område. Tidigare fastställdes disproportionaliteten genom att man mätte procentandelen kontrollerade minoritetspersoner jämfört med deras proportion i den lokala bofasta befolkningen. Poliserna motiverade oproportionerliga mönster med att kontrollerna ägde rum i områden med stor andel minoritetsbefolkning.

problem med polisernas förståelse av vad som menas med "rimliga skäl" för att göra kontroller samt problem med vissa insatser som hade legitima mål men som ledde till oproportionerliga resultat.

Programmet körs nu varje månad, skickar automatiskt ett e-brev till tillsynsmännen för de poliser som utpekats och genererar uppgifter om polisernas kontroller samt en mall med frågor som bör ställas till poliserna. Tillsynsmännen har också fått relevant utbildning och är skyldiga att förhöra poliserna. Tillsynsmännen avlägger rapport om samtliga förhör med rekommendationer till åtgärder eller återutbildning.

Mängden statistiskt signifikant disproportionalitet har sjunkit bland de poliser som har utpekats och förhörts och inom polisstyrkan som helhet. Uppgifterna gör det möjligt för tillsynsmännen att hålla rutinmässiga samtal med poliserna, och poliserna är medvetna om att deras kontroller granskas och att all disproportionalitet måste vara motiverad. För att komplettera satsningen på enskilda poliser har man förbättrat protokollen för bedömning av konsekvenser för medborgarna, så att man vid planeringen av insatser tar hänsyn till insatsernas potentiella effekter för allmänheten och informerar poliserna i enlighet med detta.

FALLSTUDIE 13: STORBRIANNIEN

Londons stadspolis: Operation Pennant

I oktober 2006 införde Londons stadspolis operation Pennant, ett internt ansvarssystem med syftet att göra utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter mer proportionerligt genom att låta de polisdistrikt bland Londons stadsdelar som haft sämst resultat stå till svars. I Pennants resultaträkning tittar man på fem viktiga frågor när det gäller utövandet av kontrollbefogenheter:

- Antalet kontroller och visiteringar.
- Antalet arresteringar.
- Huruvida det i formuläret anges en etnisk tillhörighet som den kontrollerade själv uppgett.
- Hur snabbt uppgifterna från kontrollformuläret förts in i den centrala databasen.
- Oproportionerlig fördelning mellan olika etniska grupper vid visiteringar av Londonbor.

Varje variabel viktas efter sin betydelse, och dataprogrammet skapar en rankad lista över resultaten för Londons 37 stadsdelar. En gång i kvartalet uppmanas de fem stadsdelarna med de sämsta resultaten att fylla i ett självbedömningsformulär för att lyfta fram vilket policy och vilka metoder som eventuellt kan bidra till den dåliga proportionaliteten. Sedan måste de förklara sitt resultat för polisintendenten, polismyndigheten (Metropolitan Police Authority) och lokalbefolkningen. Stadsdelar med dåliga resultat måste utarbeta en tremånaders handlingsplan och återrapportera vid kommande möten.

Sedan operation Pennant inleddes har stadspolisens bevakning blivit mer proportionerlig i hela London, och man har uppnått större jämlikhet mellan olika etniska grupper vid arresteringar efter en poliskontroll. Uppgifter förs snabbare in i databasen och tillsynen har förbättrats, vilket gör att poliserna efterfrågar och anger den identitet som de kontrollerade själva uppger. Cirka 15–20 stadsdelar har identifierats i processen, varav 90 procent har visat prov på en avsevärd förbättring.

4.3.2. Mekanismer för allmänhetens klagomål

Om det finns ett formellt förfarande kopplat till utförandet av en poliskontroll finns det också en möjlighet att ge kontrollerade personer information om deras egna rättigheter och om hur man väcker klagomål. Detta gör att allmänheten kan fylla en funktion när det gäller att se till att befogenheter inte utövas på ett diskriminerande sätt.

FALLSTUDIE 14: STORBRIANNIEN

Häftet "Dina rättigheter":

Polisförbundet Association of Police Authorities har framställt ett häfte med titeln "Dina rättigheter" som syftar till att ge allmänheten, och i synnerhet unga, information om kontroll- och visiteringsförfarandet. Det finns tillgängligt på 20 språk, bland annat arabiska, kinesiska, gujarati, serbiska, somaliska och vietnamesiska. Där finns tydlig och lättillgänglig information om:

- vad som utgör en kontroll och en kontroll med visitering;
- varför man utför kontroller och visiteringar;
- var de kan äga rum;
- vilka klädesplagg polisen kan uppmana den kontrollerade att ta av sig;

- vilken information en polis ska uppge och vad som måste anges på kontrollformuläret;
- hur man väcker klagomål om man anser att man blivit orättvist behandlad.⁽⁷⁶⁾

Klagomålsmekanismerna är ett ytterst viktigt sätt att förhindra missbruk av polisbefogenheter, men också ett sätt att återupprätta och säkra allmänhetens förtroende för rättssystemet genom att garantera ansvarsskyldighet. Det finns flera olika typer av klagomålsmekanismer, och de fungerar ofta parallellt:

- Specialiserade organ för polisklagomål. – Dessa kan vara interna mekanismer (vanligtvis sammansatta av poliser) som utreder anklagelser om orättvis behandling och som kan vidta disciplinära åtgärder. De specialiserade klagomålsorganen kan också vara oberoende och stå utanför polisväsendet (med en blandning av poliser och civila).
- Specialiserade diskrimineringsorgan. – Alla EU:s medlemsstater är skyldiga att upprätta organ för främjande av likabehandling oavsett ras. Det kan se olika ut i de olika medlemsstaterna, men de flesta av dessa organ har befogenhet att hantera klagomål om diskriminering.
- Allmänna domstolar. – När poliserna själva begår brott eller begår civilrättsliga eller förvaltningsrättsliga överträdelse kommer de, precis som andra medborgare, att underställas rättslig prövning inför nationella domstolar.

4.4. Beteendeanalys

Som vi nämnde i kapitel 2 bör poliserna för att undvika diskriminerande etnisk profilering grunda sina beslut att vidta åtgärder utifrån faktorer som är specifika för den misstänkte i fråga. Poliserna bör i synnerhet rikta in sig på personens beteende för att fastställa huruvida skäligen misstanke föreligger eller om någon annan tillämplig standard har uppnåtts för utförande av en kontroll. Nedan redovisas fallstudier som rör den utbildning poliser erbjuds för att utveckla sin förmåga att lägga märke till och analysera misstänkt beteende. Tanken är att de ska fästa mindre vikt vid egenskaper som baseras på fördomar, t.ex. ras, etnisk tillhörighet och religion.⁽⁷⁷⁾

⁽⁷⁶⁾ Association of Police Authorities (2009).

⁽⁷⁷⁾ För en analys av liknande strategier i USA, se HARRIS (2002), s. 8 och US CUSTOMS SERVICE (2009).

FALLSTUDIE 15: NEDERLÄNDERNA

Utbildningsprogrammet Search Detect and React (sök, upptäck, reagera)

Detta utbildningsprogram utvecklades av den internationella högskolan för säkerhet och terroristbekämpning för polisen och säkerhetsenheter (International Security and Counter-Terrorism Academy). Genom att tillämpa programmet Search Detect and React (SDR) vill man säkra offentliga platser och händelser som drar stora folkmassor. Det är tänkt att vara ett verktyg för att urskilja eventuella fall av våld, störningar av den allmänna ordningen, olaglig aktivitet och dödliga attacker.⁽⁷⁸⁾ I programmet förbättras säkerhetspersonalens förmåga att skapa beteendegrundade profiler. Detta innebär att man fäster mindre vikt vid egenskaper som inte går att påverka, t.ex. hudfärg, och i stället riktar in sig på enskilda personers beteende för att göra informerade val om polisiära åtgärder. Under utbildningen får poliserna lära sig hur personer på vissa platser normalt beter sig och hur man på bästa sätt ska upptäcka avvikande och misstänkt beteende. När poliserna har upptäckt sådana beteendemönster ska de agera varsamt. I de flesta fall tilltalar de endast den misstänkte på ett informellt sätt utan att använda några formella polisbefogenheter. I programmet ingår klassrumsundervisning, tillämpad utbildning och utbildning på jobbet. SDR tillämpas för närvarande på flygplatsen Schiphol och av olika enheter i den nederländska poliskåren.⁽⁷⁹⁾

FALLSTUDIE 16: STORBRIANNIEN

Transportpolisens utbildning i det beteendegrundade kontrollsystemet BASS

Det beteendegrundade kontrollsystemet BASS (Behavioural Assessment Screening System) utvecklades först av Massachusetts delstatpolis i USA och anpassades för att användas av den brittiska transportpolisen. Utbildningen bygger på beteendebaserad profilering av stressade personer på flygplatser eller transportcenter. Massachusetts delstatpolis samarbetade med kriminologer för att utvärdera bildupptagningen av kaparna den 11 september 2001 när de steg på flygplan som gick till och från flygplatsen Logan i Boston före attackerna. De utvecklade en uppsättning kriterier för att identifiera det beteende som personer uppvisar när de är utsatta för stress i folksamlingar, vid incheckning eller i säkerhetskontroller. Dessa kriterier

⁽⁷⁸⁾ International Security & Counter-Terrorism Academy, "SDR™ (Search, Detect and React)™", finns på Internet: <http://www.sdr.org.il/index.html>.

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

anpassades med hjälp av insamlade uppgifter om bombdåden i Londons tunnelbana den 7 juli 2005.

Samtliga brittiska transportpoliser som arbetar i Londons tunnelbanesystem har fått BASS-utbildning, och utbildningen håller nu på att ges ut till poliser som arbetar inom det nationella järnvägsnätet. Kursen består av två dagars utbildning med föreläsningar, diskussioner och praktiska övningar både i klassrummen och i transportcenter. I utbildningen betonas att det inte finns några rasprofiler eller religiösa profiler för terrorister – de senaste attackerna har genomförts av personer från alla etniska grupper.

En intern utvärdering som genomfördes av brittiska transportpolisen sex månader efter att alla poliser genomgått utbildningen visade att kvaliteten på kontrollerna i tunnelbanan hade förbättrats. Det faktiska antalet kontroller hade minskat betydligt, samtidigt som antalet arresteringar som ett resultat av kontroller hade ökat betydligt. Polisen hade också blivit bättre på att samla information från kontrollerna. Gensvaret från poliserna var positivt när det gäller de praktiska verktyg som utbildningen gav.⁽⁸⁰⁾

4.5. Bra beskrivningar av misstänkta

Bra beskrivningar av misstänkta kan bidra till att undvika risken för olaglig diskriminerande profilering. En beskrivning av en misstänkt består av personlig information, t.ex. hudfärg, hårfärg och ögonfärg, längd, vikt och klädstil, och den grundas på de beskrivningar som brottsoffren eller vittnena gett. En bra beskrivning som ges till polisen kan ligga till grund för kontroller och visiteringar i syfte att anhålla misstänkta. När polisen får en alltför allmän beskrivning av en misstänkt där ras, etnisk tillhörighet eller liknande egenskaper ingår bör den inte använda sig av den beskrivningen för att utföra kontroller och visiteringar som riskerar att leda till att många oskyldiga personer stoppas på grund av att de har dessa egenskaper. I stället bör de försöka få fram ytterligare uppgifter som kan vara till hjälp i utredningen.

⁽⁸⁰⁾ Se även BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings, den 20 januari 2009 (punkt 9.1), s 2–3, och den 6 april 2009 (punkt 8.3), s 3.

”Detaljerade profiler som grundar sig på faktorer som statistiskt har bevisats höra samman med ett visst kriminellt beteende kan vara effektiva redskap för att bättre rikta begränsade brottsbekämpningsresurser.”

FN:s särskilda rapportör om främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorismen (Scheinin 2007), punkt 33.

Bra uppgifter kan också minska risken för olaglig diskriminerande profilering. När brottsbekämpande åtgärder grundas på specifika och aktuella uppgifter ökar chansen för att de är objektiva, och risken för att de är grundade på stereotyper minskar. Att ge aktuella och detaljerade uppgifter till polisen, t.ex. vid informationsmöten i början av varje skift, bör kunna minska godtyckligheten och ge poliserna vägledning om hur de ska inrikta sina insatser mer exakt på aktuella brottsmönster och identifierade säkerhetsfrågor. Att förbättra kvaliteten på och användningen av uppgifter för att fokusera på faktorer som rör beteende eller underrättelseinformation är som mest effektivt när det kombineras med tillsyn och övervakning av polisens utövande av befogenheter.

4.6. Möten av god kvalitet

Som vi diskuterade i kapitel 3 kan själva utövandet av kontroll- och visiteringsbefogenheter framkalla obehag bland medborgarna. Detta innebär att man bör satsa på att se till att onödiga polisingripanden mot enskilda personer minimeras i den mån det möjligt, att förfarandet är öppet och att medborgarna behandlas med respekt och värdighet. Förutom brottsbekämpningens inriktning på etniska minoriteter har det i brittisk forskning visat sig att polisens behandling av den kontrollerade personen (vilket ofta kallas ”kontrollens kvalitet”) och skälen till varför någon har kontrollerats är de viktigaste frågorna för de kontrollerade personerna.⁽⁸¹⁾

De negativa effekterna av att upprepade gånger stoppas i poliskontroller minskar betydligt om polisen uppträder yrkesmässigt och respektfullt.

⁽⁸¹⁾ HAVIS and BEST (2004).

De kontrollerade personerna blir i synnerhet mer belåtna med mötet om polisen anger skälet till varför de stoppats. Att se till att poliserna är artiga och ger rätt information är en grundläggande, men inte alltid enkel, princip att genomföra. Att det är svårt att ta itu med kontrollernas kvalitet beror på att poliserna ibland har begränsad kommunikationsförmåga, är oförmögna att ange skälet för åtgärden och i vissa fall måste övervinna fientlighet som byggts upp mellan dem och vissa samhällsgrupper. Att se till att mötena håller god kvalitet är givetvis i sig inget botemedel mot etnisk profilering, men det kan för det första tvinga poliserna att bekräfta för sig själva och för den kontrollerade personen att etnisk tillhörighet, ras och religion inte var de avgörande skälen till kontrollen och för det andra bidra till att den kontrollerade personen inte upplever ett diskriminerande motiv bakom åtgärden. Det är när en person upplever att han eller hon utsatts för diskriminerande etnisk profilering – även om så faktiskt inte är fallet – som skadan av detta förfarande sker.

FALLSTUDIE 17: STORBRIANNIEN

Informera personer om skälen till kontrollen och visiteringen

I avdelning 2 i PACE finns lagstadgade skyddsbestämmelser för kontroll- och visiteringsbefogenheter. Innan polisen visiterar en person, söker igenom ett fordon eller kvarhåller en person eller ett fordon för att genomföra en visitering måste denne vidta rimliga åtgärder för att ge den kontrollerade personen följande uppgifter:

- Sitt namn;
- Namnet på den polisstation han eller hon är knuten till;
- Målet med visiteringen;
- Skälet till att visiteringen genomförs.

Den kontrollerade personen måste också informeras om att han eller hon har rätt till en redogörelse för visiteringen och till vilken polisstation han eller hon ska vända sig för att få denna redogörelse.

Poliserna får lära sig akronymen GO-WISELY som ett sätt att påminna dem om deras ansvar vid kontroller och visiteringar:

[G]rounds (skälet till visiteringen)

[O]bject (målet med visiteringen)

[W]arrant card (polisbricka måste uppvisas om polisen är civilklädd)

[I]dentify (polisen måste uppge sitt namn för den misstänkte)

[S]tation, (polisen ska ange vid vilken station han eller hon arbetar)
[E]ntitlement to a copy (den visiterade har rätt till en kopia av redogörelsen för visiteringen)
[L]egal power (de rättsliga befogenheter som utövas för kvarhållande)
[Y]ou are being detained for the purpose of a search. (Den misstänkte måste informeras om att han eller hon kvarhålls.)

FALLSTUDIE 18: STORBRIANNIEN

Hertfordshires poliskår granskar mötenas kvalitet

De kontrollformulär som infördes av Hertfordshires poliskår i april 2007 innehåller ett avsnitt där den kontrollerade personen kan bedöma mötets kvalitet. Hertfordshire är den första poliskår i Storbritannien som satt detta i system. Vid slutet av visiteringen ska polisen ställa följande frågor:

”När du tänker på erfarenheten av att ha stoppats av en lokal polis vid detta tillfälle, vilket av följande påståenden instämmer du med?

- Jag förstår varför jag stoppades. Ja/nej
 - Under kontrollen behandlades jag yrkesmässigt, respektfullt och värdigt. Ja/nej
- Skriv under.”

FALLSTUDIE 19: ÖSTERRIKE

Artiga tilltalsformer

Österrikes lagstiftning innehåller riktlinjer för hur polisen ska tilltala medborgarna. Enligt punkt 5.2 i förordningen om riktlinjerna ska de offentliga säkerhetsorganen använda det formella tilltalet (dvs. *Sie*) till alla som vanligtvis tilltalas eller kräver att tilltalas på ett sådant sätt.⁽⁸²⁾ Dessutom har inrikesministeriet utfärdat ett dekret om polisens språkanvändning för att förhindra intryck av diskriminerande, förödmjukande, nedsättande eller fördömsfull behandling. Dekretet av den 7 augusti 2002 fastslår att polisens rykte och popularitet bland befolkningen, och i slutändan effektiviteten hos säkerhetstjänstens fullgörande av sina uppgifter i hög grad är beroende av

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

hur polisen hanterar andra personer, och i synnerhet personer av utländskt ursprung och personer från grupper som utsätts för diskriminering. Därför är det absolut nödvändigt för ett yrkesmässigt uppträdande under arbetet att all personal ur säkerhetstjänsten använder ett språk och uttryck som inte ger minsta intryck av ett diskriminerande, nedvärderande, förödmjukande eller fördomsfullt förfarande och/eller gör det möjligt att dra slutsatsen att sådana motiv är en del av den grundläggande inställningen.⁽⁸³⁾

Sådana bestämmelser är givetvis absolut nödvändiga, men det är även viktigt att införa någon form av tillsynsmekanism för att granska hur de tillämpas i praktiken.

4.7. Tankar för framtiden

Storbritanniens erfarenheter av att hantera frågan om diskriminerande etnisk profilering gör att det finns en ansenlig mängd resultat och litteratur tillgänglig med koppling till situationen i det landet. Vi kan bara hoppas att vi i framtiden kommer att få se liknande sätt att ta itu med frågan i andra EU-medlemsstater som just nu konfronteras med ökad invandring, förnyade insatser för att bekämpa terrorism och behovet av ett effektivt polisarbete.

Eftersom målet med denna vägledning är att tillhandahålla ett praktiskt och användbart verktyg uppmanas läsarna att gå till FRA:s webbplats (<http://fra.europa.eu/>) för resultat, fallstudier, åtgärdsdokument och allmän litteratur med anknytning till de frågor som har tagits upp i vägledningen.

⁽⁸³⁾ Inrikesministeriets dekret, den allmänna myndigheten för allmänhetens säkerhet, 7.8.2002 om polisens språk användning (Erlass des BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01, betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive).

Genomgång av de viktigaste punkterna i denna vägledning

- Att behandla en person mindre förmånligt än andra som befinner sig i en liknande situation utgör diskriminering. Detta är olagligt inom ramen för utövande av kontroll- och visiteringsbefogenheter.
- Det är tillåtet att hänvisa till en persons ras, etniska tillhörighet eller religion som en del av en specifik beskrivning av en misstänkt i samband med ett konkret brott. Man kan även ta hänsyn till ras, etnisk tillhörighet eller religion när det finns särskilda uppgifter som gäller ett särskilt brott.
- Ett beslut att stoppa och visitera en person som enbart eller huvudsakligen motiveras av en persons ras, etniska tillhörighet eller religion kan beskrivas som diskriminerande etnisk profilering och är olagligt.
- Polisen bör lägga tonvikten på faktorer som är specifika för en enskild person och som särskiljer denne som en konkret misstänkt. Dessa faktorer bör bygga på personens beteende. Beteende ska inte uppfattas som att det inbegriper fysiskt utseende.
- Diskriminerande etnisk profilering kan få skadliga konsekvenser för kontakterna med olika samhällsgrupper och därmed skada andra polismetoder som bygger på samarbete och förtroende från allmänheten. Det finns också uppgifter som tyder på att diskriminerande etnisk profilering verkar vara ineffektivt när det bedöms utifrån kontrollernas träffgrad, dvs. om kontrollen ledde till arrestering och/eller åtal.
- För att minska risken för diskriminerande etnisk profilering bör polisen få lämplig utbildning. Detta bör kombineras med de överordnades övervakning av polisernas utövande av kontroll- och visiteringsbefogenheter.
- För övervakningen av kontroller och visiteringar är det nödvändigt att samla in uppgifter som är uppdelade enligt etnisk tillhörighet för att det ska vara möjligt att se om befogenheterna utövas i rimlig proportion till befolkningsfördelningen. Detta är också nödvändigt för att underbygga påståenden om att polisen gjort sig skyldig till indirekt diskriminering.
- Vid insamlingen av uppgifter om etnisk tillhörighet bör det inrättas lämpliga skyddsåtgärder för att skydda den personliga integriteten. Framför allt bör uppgifterna vara anonyma, och de personer som stoppas i poliskontroller ska ha efter att ha tagit del av information ha gett sitt samtycke för att sådana uppgifter ska få samlas in i statistiskt syfte.

Litteraturförteckning

Webbplatser

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA):

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

Europarådets ministerkommitté:

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

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI):

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

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna:

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

Europeiska unionens domstol:

<http://www.curia.eu>

Europeiska unionens lagstiftning:

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

Europaparlamentet:

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

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter:

<http://www.ohchr.org>

Officiella dokument

Förenta nationerna

SCHEININ M., FN:S SÄRSKILDA RAPPORTÖR OM FRÄMJANDE OCH SKYDD AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I KAMPEN MOT TERRORISM, "Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism", UN Doc. A/HRC/4/26, den 29 januari 2007.

FN:S KOMMITTÉ FÖR AVSKAFFANDE AV RASDISKRIMINERING, "Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria", UN Doc. CERD/C/60/CO/1, den 21 maj 2002.

FN:S KOMMITTÉ FÖR AVSKAFFANDE AV RASDISKRIMINERING, allmän kommentar nr. 31, "The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System", punkt 20, UN Doc. A/60/18 (SUPP), den 3 oktober 2005.

FN:S RÅD FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, allmän kommentar nr 29, "States of Emergency", UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, den 31 augusti 2001.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER ON NATIONAL MINORITIES, "Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies", 2006, finns på Internet:
<http://www.osce.org/documents/>.

Europarådet

EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉ, Recommendation Rec(2001)10 on the European Code of Police Ethics, den 19 september 2001 och Explanatory Memorandum, finns på Internet: http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp.

EUROPARÅDETS KOMMISSARIE FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, "Protecting the right to privacy in the fight against terrorism", dokument, CommDH/Issue Paper(2008)3, finns på Internet: http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#.

EUROPARÅDETS KOMMISSARIE FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER, "Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective", Synpunkt av den 20 juli 2009, finns på Internet: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp.

ECRI (EUROPEISKA KOMMISSIONEN MOT RASISM OCH INTOLERANS), General Policy Recommendation No 11 on Combating Racism and Racial Discrimination in Policing, den 29 juni 2007, Doc. CRI(2007)39.

Europeiska unionen

EUROPEISKA RÅDET, Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

EUROPEISKT CENTRUM FÖR ÖVERVAKNING AV RASISM OCH FRÄMLINGSFIENTLIGHET, "Perceptions of Discrimination and Islamophobia – Voices from Members of Muslim Communities in the European Union", 2006, finns på Internet: <http://fra.europa.eu>.

EUROPAPARLAMENTET, Rekommendation till rådet om problemet med etnisk och rasgrundad profilering i samband med terroristbekämpning, brottsbekämpning, invandring, tull och gränskontroll. P6_TA-PROV(2009)0314, finns på Internet: <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>.

EUROPAPARLAMENTET, Resolution av den 20 november 2008 om förslaget till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) EUT C 16E, den 22 januari 2010, finns på Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Le xUriSer v.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0049:SV:PDF>.

EUROPEISKA KOMMISSIONEN, Meddelande om tillämpning av direktiv 2000/43/ EG (KOM (2006) 643), finns på Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:SV:PDF>.

EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER, "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", den 28 oktober 2008.

EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER, "EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey - Main Results Report", 2009, finns på Internet: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER "EU-MIDIS Survey Questionnaire", 2009, finns på Internet: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER, "EU-Midis – Europeiska unionens enkät om minoriteter och diskriminering – data i fokus-rapport 4 – Poliskontroller och minoriteter, 2010, finns på Internet: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN, Yttrande om kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst, 2009/C 276/02, finns på Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:SV:PDF>.

Nationell nivå

ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES, "Stop and Search, Know Your Rights Leaflet", 2009, finns på Internet: <http://www.mpa.gov.uk>.

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

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, "Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009", finns på Internet: <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, finns på Internet: 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, februari 1999, finns på Internet: <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, den 22 juli 2009, finns på Internet: <http://www.publications.parliament.uk>.

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

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, "Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1", finns på Internet: 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, finns på Internet: 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, finns på Internet: <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, finns på Internet:
<http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>.

UK MINISTRY OF JUSTICE, "Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7", juli 2008, finns på Internet: <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, finns på Internet: <http://www.gao.gov/>.

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

Akademisk kommentar

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, finns på Internet: 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, finns på Internet: 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 finns på Internet: <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, finns på Internet: <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, finns på Internet: 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), finns på Internet: <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, finns på Internet: <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), Finns på Internet: <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), finns på Internet: <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" i 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, finns på Internet: <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", i Tonry M., & Morris N. (eds.), "Crime and justice: A review of research", Volume 12, University of Chicago Press (1990).

SHUFORD, R. T. "Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong", 18 St. Louis University Public Law Review, s. 371-385.

SIMON, P, "'Ethnic' statistics and data protection in the Council of Europe countries", Study Report, European Commission against Racism and Intolerance, november 2007, finns på Internet: 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, finns på Internet: <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), Haag: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005.

WEITZER R, TUCH S.A., "Determinants of Public Satisfaction with the Police", 8.3 Police Quarterly (2005), finns på Internet: <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.

Publikationer från icke-statliga organisationer

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

ENAR (EUROPEISKA ANTIRASISTISKA NÄTVERKET), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, juni 2009, finns på Internet http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&lang=EN.

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

Lagstiftning

Europeiska unionen

Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, EGT L 180, 19.7.2000, s. 22.

Rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT L 303, 2.12.2000, s. 16.

Rådets direktiv 2004/113/EG om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, EUT L 373, 21.12.2004, s. 37.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG om genomförandet av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, EGT L 269, 5.10.2002, s. 15.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning), EUT L 204 26.7.2006, s. 23.

Österrike

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.

Storbritannien

Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) och tillhörande uppförandekoder, finns på Internet: <http://police.homeoffice.gov.uk>.

The Terrorism Act 2000, finns på Internet: <http://www.opsi.gov.uk>.

Mål

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Dom av den 28 maj 1985, *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v United Kingdom*, ECtHR, App. No. 9214/80.

Dom av den 16 januari 2001, *Cissé v France* (Admissibility), ECtHR, App. No. 51346/99.

Dom av den 13 november 2007, *D.H. v Czech Republic*, ECtHR, App. No. 57325/00.

Dom av den 9 juni 2009, *Opuz v Turkey*, ECtHR, App. No. 33401/02.

Dom av den 17 juli 2008, *Oršuš and Others v Croatia*, ECtHR, App. No. 15766/03.

Dom av den 13 december 2005, *Timishev v Russia*, ECtHR, App. No. 55762/00.

Dom av den 12 januari 2010, *Gillan and Quinton v United Kingdom*, ECtHR, App. No. 4158/05.

Europeiska unionens domstol

Dom av den 13 maj 1985 i mål 170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH mot Karin Weber von Hartz*, REG 1986, s. 1607.

Dom av den 9 februari 1999 i mål C-167/97, *Seymour-Smith och Perez*, REG 1999, s.I-623.

Dom av den 13 januari 2004 i mål C-256/01, *Allonby mot Accrington & Rossendale College m.fl.*, REG 2004, s. I-873.

Dom av den 6 december 2007 i mål C-300/06, *Voß mot Land Berlin*, REG 2007, s. I-10573.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna

Dom av den 30 juli 2009, *Rosalind Williams Lecraft v Spain*, Comm No. 1493/2006.

Nationella domstolar

Kanada

Dom av den 27 januari 2005, *The Queen v Campbell*, Court of Quebec (Criminal Division), No. 500-01-004657-042-001, finns på Internet: <http://www.jugements.qc.ca/>.

Tyskland

Dom av den 4 april 2006, BVerfGE 115,320: BVerfG 518/02, tillgänglig på: <http://www.bundesverfassungsgericht.de>.

Storbritannien

Equal Opportunities Commission v Director of Education [2001] HKLRD 690
R v Immigration Officer at Prague Airport et al, ex p. European Roma Rights Centre et al. [2004] UKHL 55.

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

FRA:s *Vägledning för att bättre förstå och förebygga diskriminerande etnisk profilering* ger en omfattande överblick över profileringsmetoder i samband med brottsbekämpning, samtidigt som den har som syfte att öka läsarens förståelse av begreppets teoretiska och praktiska grund. Eftersom publikationen främst är ämnad som en vägledning för poliser på förvaltningsnivå i brottsbekämpande organ, har tonvikten till stor del lagts på polisarbetet.

Eftersom vägledningen innehåller fallstudier och praktiska exempel är den en värdefull praktisk resurs för poliser.

I vägledningen klargörs när profilering baserad på ras, etnisk tillhörighet eller religion kan utgöra diskriminerande uppförande och när det är tillåtet. I vägledningen undersöks även de skadliga effekterna av diskriminerande etnisk profilering. Vidare lyfter vägledningen fram sådana metoders negativa inverkan på polisarbetets effektivitet.

I de två rapporterna nedan från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter behandlas närliggande frågor som rör förhållandet mellan polis och minoriteter.



Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter

Mot ett effektivare polisarbete
Förstå och förhindra diskriminerande etnisk profilering: en vägledning

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå

2011 — 79 s. — 14.8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-725-8

doi:10.2811/39839

Foto (omslag): Frédéric Cirou/PhotoAlto



Publicationsbyrån

