

Etnisch Profileren
in de
Europese Unie:
Wijdverbreid, ondoeltreffend
en discriminerend

Samenvatting
en
aanbevelingen

Embargo 26 May 2009 1130 CET

© Copyright 2009 Open Society Institute. Alle rechten voorbehouden.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means without the prior permission of the publisher.

Published by
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.soros.org

For more information contact:
Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.justiceinitiative.org

Samenvatting en aanbevelingen

A. Samenvatting

Sinds de aanslagen van 9 september 2001 in de Verenigde Staten meldt 32 procent van Britse moslims dat zij worden gediscrimineerd op luchthavens. In Duitse moskeeën heeft de politie met machinegeweren identiteitscontroles verricht bij elfjarigen. Marokkaanse immigranten zijn “*moro de mierda*” (“Arabisch stront”) genoemd door de Spaanse politie. De persoonsgegevens van 8,3 miljoen mensen werden nagezocht in een groots opgezet project in Duitsland met ondermeer als doel gegevens te achterhalen van mensen die moslim zijn. De zoekactie heeft geen enkele terrorist aan het licht gebracht.

Dit zijn voorbeelden van “etnisch profileren” (*ethnic profiling*) door politie in Europa – een algemene, al lang bestaande praktijk die in de laatste jaren alleen maar intensiever is geworden. Er is bewijsmateriaal uit verschillende landen van de Europese Unie waarin aangetoond wordt dat de politie stelselmatig generaliseert met betrekking tot zaken als afkomst, godsdienst, ras of nationaliteit als het gaat om de beslissing welke personen worden staande gehouden voor identiteitscontroles, fouillering, of om nader onderzoek te verrichten. De toenemende angst voor terreur ligt ten grondslag aan het etnisch profileren in Europa, hetgeen door velen wordt gezien als een efficiënte manier om verdachten van terrorisme te identificeren.

Het is wellicht geruststellend om te geloven dat de politie terroristen en andere misdadigers kan identificeren op grond van generalisaties over etniciteit, ras, nationa-

liteit, of godsdienst. Maar dit is niet het geval. Zoals dit rapport aantoont: etnisch profileren door de politie mag in Europa dan wel wijdverbreid zijn, maar het is inefficiënt, ondoeltreffend en discriminerend. Gelukkig bestaan er betere alternatieven.

Wat is etnisch profileren?

De term “profileren” verwijst naar een politiepraktijk waarin een bepaalde reeks kenmerken wordt gebruikt om iemand te zoeken en aan te houden die een strafbaar feit heeft begaan (misdadeprofilering) of om mensen te identificeren die waarschijnlijk betrokken zullen raken bij criminele activiteiten (gedragsprofilering). Misdad – en gedragsprofilering worden geaccepteerd en gezien als een wettig systeem waarin de schaarse middelen die de wetshandhaving ter beschikking staan op een efficiënte manier worden benut. Zolang de profielen die door politie worden gebruikt, gebaseerd zijn op specifieke informatie over een individu of op factoren die objectief en statistisch bewezen kenmerkend voor misdadige activiteit zijn, is profileren legaal.

De term etnisch profileren beschrijft het gebruik door politie en andere wets-handhavers van generalisaties die gebaseerd zijn op iemands (vermeende) etnische of religieuze persoonskenmerken in plaats van objectieve aanwijzingen en of individueel gedrag. Etnisch profileren is het meest duidelijk waar te nemen bij politiefunctionarissen die beslissingen nemen over welke personen worden staande gehouden, gevraagd om identiteitspapieren, verhoord, gefouilleerd, en soms gearresteerd. Etnisch profileren kan voortkomen uit racistisch gedrag van individuele politiefunctionarissen, of uit de ingewortelde vooroordelen binnen veel politieorganisaties.

Etnisch profileren brengt een hele reeks negatieve gevolgen met zich mee, met inbegrip van het staande houden, 1 fouilleren en zelfs arresteren van onschuldige mensen; in de tussentijd wordt er niet gelet op de daadwerkelijke criminelen die niet aan het vastgestelde profiel voldoen; het is ondermijnend voor de rechtstaat en de gevestigde normen over de billijkheid van het politieoptredenbeleid; het stigmatiseert hele bevolkingsgroepen; en het weerhoudt bepaalde mensen van samenwerking met de politie om criminaliteit te verminderen en terrorisme te voorkomen.

Etnisch profileren is wijdverspreid – en toegenomen sinds 11 september

Etnisch profileren is niet ontstaan als reactie op de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat de politie in heel Europa zich al langer bezighoudt met het etnisch profileren van immigranten en etnische minderheden. Ondanks een gebrek aan kwantitatieve informatie aangaande de relatie tussen politieke praktijk en etniciteit in het grootste deel van Europa, wijzen de bestaande gegevens erop dat etnisch profileren wijdverbreid is. Sinds de aanslagen van 11 september is de interesse in en het gebruik van etnisch profileren sterk gegroeid.

Terwijl bepaalde misstanden (zoals uitlevering en marteling) die geassocieerd worden met de “strijd tegen terrorisme” door het Europese publiek worden afgekeurd, zien velen het profileren van moslims als een kwestie van logisch nadenken. Volgens dit uitgangspunt is het zo dat aangezien jonge moslims het World Trade Center in New York vernietigden, het Atocha treinstation van Madrid opbliezen en bommen legden in de Londense Metro, zij uiteraard het doel moeten zijn van de aandacht van de politie. Met zoveel op het spel kan etnisch profileren een slimme aanpak lijken als het gaat om wetshandhaving.

De politie in Europa schijnt met dit standpunt mee te gaan. In het Verenigd Koninkrijk, de enige EU-lidstaat waar systematisch gegevens worden verzameld aangaande politiepraktijken, tonen de cijfers een dramatische vermeerdering aan in het staande houden en fouilleren van Britse Aziaten na terroristische aanslagen: in het kader van het antiterreurbeleid is het staande houden en fouilleren van personen van Aziatische afkomst verdrievoudigd na de aanvallen van 11 september, en vervijfvoudigd na de bomaanslagen op de ondergrondse in Londen van juli 2005.¹

In Duitsland heeft de politie preventieve bevoegdheden aangewend om identiteitscontroles te verrichten bij een groot aantal mensen vlak bij de grootste moskeeën. In Frankrijk en Italië hebben invallen in huizen, bedrijven en moskeeën plaatsgevonden – vaak zonder voldoende grondslag of specifiek bewijsmateriaal – en slechts gericht op moslims, in het bijzonder op degenen die als streng godsdienstig beschouwd worden. Talrijke studies sinds 2001 hebben aangetoond dat er een “groeïend besef bestaat onder moslimleiders en gemeenschappen in heel Europa, dat zij worden aangehouden en verhoord en dit niet op grond van bewijsmateriaal of verdenking maar op basis van ‘het eruit zien als Moslim’.”²

Sinds 2001 is de frequentie van het etnisch profileren in Europa afwisselend gestegen en gedaald als reactie op een aantal ernstige misdrijven. Etnisch profileren stijgt vlak na terroristische aanslagen en daalt daarna weer. Een aantal van de praktijken die in dit rapport wordt beschreven, komen nu, medio 2009, minder voor dan vlak na de aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid en 7 juli 2005 in Londen. De meest openlijke vormen van etnisch profileren, zoals het wijdverbreide *datamining*, grootschalige invallen en identiteitscontroles bij moskeeën komen nu minder voor.

De huidige duidelijke daling van de meest indringende vormen van etnisch profileren bevestigt dat deze praktijk maar al te vaak meer een hulpmiddel voor ‘public relations’ is dan een logische reactie op criminaliteit en terrorisme. In dit opzicht verwijst het naar een politieke realiteit die voor wijzigingen vatbaar is. Hoewel de publieke bezorgdheid sinds de zomer van 2006 is afgenomen, zou een nieuwe aanslag vrijwel zeker de speciaal op moslims gerichte aandacht van politieke autoriteiten en veiligheidsinstanties opnieuw doen herleven.

Etnisch profileren is een vorm van discriminatie

Etnisch profileren, hoewel wijdverspreid, is een vorm van discriminatie en overtreedt als zodanig een van de meest fundamentele rechten van de mens. Door te vertrouwen op etnisch profileren en alleen te kijken naar etniciteit, ras of religie, wordt één van de meest fundamentele wettelijke principes overtreden, namelijk dat ieder persoon als individu moet worden behandeld en beoordeeld en niet alleen als behorend tot een groep. Bij het zich richten op uiterlijke etnische of religieuze persoonskenmerken als concrete aanwijzingen voor criminele geneigdheid, wordt het hele idee van de onschuld-presumptie op zijn kop gezet. Behalve wanneer de politie de etniciteit, het ras of de godsdienst van een individuele verdachte uitsluitend gebruikt om deze te beschrijven, of wanneer deze kenmerken gebaseerd zijn op specifieke en betrouwbare informatie die verwijst naar een bepaalde tijd en/of plaats, is profileren een schending van het Europese en internationale recht. Hierin zijn immers, om belangrijke historische en logische redenen, strikte regels neergelegd aangaande het al of niet maken van onderscheid gebaseerd op etniciteit, ras, nationaliteit en religie.

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens verbiedt discriminatie en garandeert ieder mens volledig gelijke behandeling, onder andere wat betreft de rechtsbedeling. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft duidelijk gemaakt dat zowel etnisch profileren als op een andere manier onderscheid maken in de behandeling van een persoon “indien dit uitsluitend of in beslissende mate gebaseerd is op de etniciteit van deze persoon, per definitie onrechtmatig is. De Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI) heeft herhaaldelijk haar zorg uitgesproken over de praktijk van etnisch profileren in een groot aantal lidstaten van de Raad van Europa. In feite heeft ECRI zich specifiek gericht op het profileren door de politie, zelfs wanneer dit in het kader van antiterroristische maatregelen plaatsvond. In Beleidsaanbeveling nr. 8, Racismebestrijding in de strijd tegen terrorisme van de ECRI (2004) worden overheden aangespoord “bijzondere aandacht te besteden aan... controles die binnenslands door wetshandhavers en door grenscontrolepersoneel worden uitgevoerd.”³ En toch is tot op heden, niettegenstaande het overweldigende gewicht van de Europese jurisprudentie en internationaalrechtelijke precedenten, het etnisch profileren niet uitdrukkelijk verboden door de Europese Unie of een afzonderlijke regering in Europa.

Etnisch profileren is gerelateerd aan een lappendeken van Europese wetgeving waarin waarborgen en hiaten door elkaar lopen. In Artikel 29 van het Verdrag van de Europese Unie wordt het doel van de Unie als volgt weergegeven: “burgers van een hoog niveau van veiligheid te voorzien binnen een gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid door het ontwikkelen van gemeenschappelijke regels onder de Lidstaten op het gebied van politie- en gerechtelijke samenwerking in criminele zaken en daardoor racisme te verhinderen en vreemdelingenhaat te bestrijden”. Hoewel sommi-

gen van oordeel zijn dat de term “goederen en diensten” genoemd in de EG Richtlijn inzake rassengelijkheid (Richtlijn 2000/43/EG) ook het handelen van de politie binnen de lidstaten zou moeten omvatten, betogen de meeste Europese overheden dat volgens de huidige regionale verdragen, de zeggenschap van de EU met betrekking tot de wetshandhaving niet verder gaat dan in kwesties aangaande de samenwerking tussen de lidstaten. De EU kan zich dus wat dit betreft niet bemoeien met binnenlandse praktijken. Op grond van het voorgaande is een groeiend aantal operationele overeenkomsten ontwikkeld om de samenwerking van politie en andere autoriteiten in de verschillende lidstaten te bevorderen door geautomatiseerde toegang te verlenen tot relevante informatie die gebruikt kan worden ter bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven.⁴ Verder werkt de EU in hoog tempo aan enorme gegevensbestanden ten behoeve van immigratie- en grenscontrole en zal aan rechtshandhavende instanties toegang verleend worden tot deze informatie als hulp ter bestrijding van terrorisme en criminaliteit.⁵

Operationele capaciteit en samenwerking komen in een tempo tot stand dat de ontwikkelingen van de regionale normen voor verantwoordingsplichten en toezichtmechanismen ver overtreft. Het is verontrustend dat deze initiatieven wel binnen het werkgebied van EU-maatregelen vallen, maar buiten het werkgebied van de EU-regelgeving op het gebied van bescherming tegen discriminatie. Het is nog verontrustender wanneer hier de onvolledige staat van de normen en regels die gelden voor de bescherming van persoonsgegevens in het kader van samenwerking van de politieke autoriteiten aan toe wordt gevoegd. Het Kaderbesluit Bescherming Persoonsgegevens dat van toepassing is op samenwerking op het gebied van de rechtshandhaving is bekritiseerd vanwege het vastleggen van een lagere beschermingsstandaard dan die is neergelegd in de Europese Richtlijn Bescherming Persoonsgegevens van 2005. Dit is een zorgelijke tendens die kan en moet worden rechtgezet middels een duidelijke regionale normbepaling van de term etnisch profileren. Deze dient minimale waarborgen te bieden en voort te bouwen op de huidige regelgeving van de Europese Unie met betrekking tot discriminatie en de bescherming van persoonsgegevens, in plaats van deze uit te hollen.

Etnisch profileren is ondoeltreffend

Er is geen bewijs dat etnisch profileren criminaliteit bestrijdt of terrorisme voorkomt. Afzonderlijke onderzoeken in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Nederland zijn allemaal tot de conclusie gekomen dat etnisch profileren ondoeltreffend is.⁶ Het staande houden en fouilleren onder antiterrorismebevoegdheden in Europa hebben tot op heden nauwelijks tot resultaten geleid om te komen strafrechtelijke vervolging van terroristische misdrijven en hebben evenmin veroordelingen dien-aangaande opgeleverd.

In feite vermindert het profileren de veiligheid doordat politie wordt ingezet op plaatsen waar dat niet noodzakelijk is terwijl het juist afstand schept tot de mensen die de autoriteiten nodig hebben om misdrijven op te lossen. Als politiefunctionarissen overgaan tot etnisch profileren, dan dragen ze, al dan niet bewust, bij aan een groeiend gevoel van marginalisering van bepaalde minderheids- en immigrantengroeperingen. Etnisch profileren stigmatiseert hele etnische- en migrantengroepen als potentiële wetsovertreders en geeft aan de samenleving als geheel het signaal af als ware alle leden van een bepaalde groep een bedreiging voor de samenleving. Als de politie en veiligheidsdiensten etniciteit gebruiken om te bepalen wie een terrorist of misdadiger is, waarom zouden dezelfde criteria dan niet gehanteerd worden door lokale winkeliers, restauranteigenaars of steward(esse)s in een vliegtuig?

Vele politiebeambten begrijpen deze gevaren. Een hooggeplaatste politiefunctionaris in het Verenigd Koninkrijk waarschuwde onlangs dat “er een groot risico bestaat dat etnische minderheidsgroepen bestempeld worden als ‘crimineel’ onder ‘het antiterrorismelabel’. Het resultaat hiervan zal zijn dat juist in een tijd waarin we het vertrouwen van deze gemeenschappen zo goed kunnen gebruiken we zullen zien dat ze meer en meer in zichzelf keren.”⁷

Uitgebreid onderzoek en de bevindingen in dit rapport wijzen er niet alleen op dat etnisch profileren door de politie ondoeltreffend is, maar dat het naar alle waarschijnlijkheid de efficiëntie van het politietoetreden effectief vermindert, zowel in de strijd tegen terrorisme als van criminaliteitsbestrijding in het algemeen. Talrijke onderzoeken tonen aan dat wanneer de politie opereert op basis van persoonlijke oordelen – in het geval dat er naar eigen goeddunken gehandeld wordt – zij zich meer op stereotypen baseert en zich onevenredig richt op (etnische) minderheden, hetgeen haar doeltreffendheid vermindert.

In een tijd van hoge criminaliteitscijfers en bedreigingen door terroristen waarmee Europa geconfronteerd wordt, is het noodzakelijk dat de middelen die ter beschikking staan van de politie zo doelmatig mogelijk worden gebruikt.

Het volgende feit is even belangrijk: wanneer de politie een volledige groep mensen als verdachte behandelt, zullen zij eerder gevaarlijke personen over het hoofd zien die niet in het profiel passen. Al vóór de aanslagen van 7 juli 2005 in Londen, had de leider van de bommenleggers “de aandacht getrokken van inlichtingendiensten als zijnde een medeplichtige van anderen die ervan verdacht werden een aanslag voor te bereiden. Maar er werd niet verder gerechercheerd omdat hij niet paste in alle hokjes/criteria voor het profiel van een terrorist van vóór juli.”⁸ Etnisch profileren leidt in feite tot een directe aansporing voor terroristische organisaties om personen aan te werven die juist niet in het profiel passen.

Alternatieven voor etnisch profileren

Het is niet alleen dat etnisch profileren onrechtmatig is en averechts werkt, er zijn betere manieren om criminaliteit en terrorisme te bestrijden. De reorganisatie van de United States Customs Service, die binnenkomende reizigers aan de grens nazoeft op smokkelwaar, in de late jaren '90 toont aan dat profileren gebaseerd op individueel gedrag efficiënter is dan profileren gebaseerd op ras of etniciteit. In 1999, toen de douanediens niet meer afging op personen met een profiel dat gebaseerd was op etniciteit en zich in plaats daarvan concentreerde op bepaald gedrag, steeg hun productiviteit en efficiëntie. Het aantal mensen dat gefouilleerd werd daalde van 10.733 in het eerste kwartaal van 1999 (dus voor de reorganisatie) tot 2.814 in het eerste kwartaal van 2000 (post-hervorming), maar het percentage van doorzoekingen die contrabande opleverden ging omhoog van 3,5 procent tot bijna 11 procent.⁹

In 2007–2008 is door het Open Society Justice Initiative in samenwerking met een gemeentelijk politiekorps in Spanje een proefproject gelanceerd om het onevenredige aantal personen behorend tot minderheden dat werd aangehouden terug te brengen; ook hier kwam het de doeltreffendheid van het politiekorps ten goede. In Fuenlabrada, Spanje, bereikte de politie indrukwekkende resultaten door het vermijden van etnisch profileren en het toepassen van nieuwe methoden waarin de nadruk werd gelegd op het gebruik van beschikbare gegevens en verbeterde communicatie alsmede op samenwerking met etnische minderheden. Gedurende vier maanden daalde het aantal aanhoudingen van 958 tot 396 per maand, maar het percentage succesvolle aanhoudingen (dat wil zeggen, aanhoudingen die een strafbaar feit aan het licht brachten) nam toe van 6 tot 28 procent.¹⁰

Een zeer belangrijke component van het succes in Fuenlabrada was de samenwerking tussen politie en etnische minderheidsgroepen – een factor die cruciaal is voor de effectiviteit van wetshandhaving, maar die vaak over het hoofd wordt gezien door voorstanders van het etnisch profileren. Prominente specialisten op het gebied van terrorismebestrijding hebben aangegeven dat één van de belangrijkste elementen van een doeltreffend antiterrorismebeleid “het scheppen van een vertrouwensband is met de mensen in de gemeenschappen waarin terroristen zich naar alle waarschijnlijkheid bevinden of verbergen”.¹¹ Dit is mogelijk, maar alleen als die gemeenschappen niet worden geïsoleerd door racistisch politieoptreden.

De dreiging van terroristisch geweld, evenals de alledaagse realiteit van ‘gewone’ criminaliteit, is daadwerkelijk in onze samenlevingen aanwezig en moet worden aangepakt. De uitdaging is om dit op een manier te doen die zowel de veiligheid bevordert als individuele rechten respecteert in plaats van de beide te ondermijnen. Etnisch profileren raakt in negatieve zin het hart van de samenhang tussen de politieke autoriteiten

en de gemeenschappen die zij moet dienen. Het is een verspilling van de beschikbare middelen voor politiewerk, het is discriminerend, en het resulteert erin dat het uiteindelijk voor iedereen minder veilig is.

Gelukkig zijn er alternatieven. Een eind maken aan het gebruik van etnisch profileren door de politie betekent niet dat er niets wordt gedaan; het betekent wel dat de politiepraktijk wordt veranderd om doelmatiger te werken. Nieuwe praktijken, gebaseerd op inlichtingen- en recherchewerk, in plaats van vooroordelen, kunnen leiden tot een meer efficiënte inzet van de middelen die ter beschikking staan van de politie.

Het afstand nemen van gevestigde praktijken en het implementeren van nieuwe methoden is nooit gemakkelijk. Maar zo lang etnisch profileren niet als probleem wordt onderkend, en als zodanig niet uitdrukkelijk bij de wet wordt verboden en aangepakt, zal de schade die hierdoor wordt veroorzaakt alleen maar toenemen. In een Europa dat onder bedreiging staat van terrorisme en dat wordt gekenmerkt door toenemende vreemdelingenhaat, is het essentieel dat degenen aan wie het is toevertrouwd om de wet te handhaven, dit ook doet met maximale doeltreffendheid en volledig respect voor het basisprincipe van gelijke rechtsbehandeling.

B. Aanbevelingen

Voor de Europese Commissie en Raad:

- *Het verbieden van profileren op Europees niveau.* De Europese Unie zou een kaderbesluit¹² moeten aannemen waarin de definitie van etnisch profileren wordt neergelegd en duidelijk wordt gemaakt dat etnisch profileren onrechtmatig is. Dit moet gepaard gaan met de nodige waarborgen. Etnisch profileren moet worden gedefinieerd als het gebruik maken door wetshandhavers van generalisaties die gebaseerd zijn op ras, etniciteit, godsdienst, of nationaliteit als het gaat om het nemen van beslissingen over wie zich schuldig heeft gemaakt of dreigt zich schuldig te maken aan strafbare feiten, in plaats van te kijken naar objectief bewijsmateriaal of individueel gedrag.
- *Het waarborgen dat bij datamining niet uitgegaan wordt van een bepaald etnisch profiel.* Het nazoeken van gegevens in bestanden volgens een bepaald patroon of bepaalde tendens wordt meer en meer gebaseerd op etnisch profileren. De Europese Commissie en de Raad moeten richtlijnen vaststellen voor nationale autoriteiten om voldoende bescherming te bieden tegen etnisch profileren bij *datamining*. Deze richtlijnen moeten de standaarden ter bescherming van persoonsgegevens van

de Raad van Europa versterken. De pertinente regels verbieden immers het verzamelen of gebruiken van gegevens door autoriteiten over individuen die alleen gebaseerd zijn op een bepaalde afkomst of godsdienstige overtuiging, behalve wanneer dit “absoluut noodzakelijk is voor een bepaald onderzoek”.¹³ Waarborgen moeten onder meer duidelijk stellen dat het verwerken van gevoelige persoonsgegevens alleen toelaatbaar is als het absoluut noodzakelijk is, bijvoorbeeld als: a) deze informatie is opgenomen in de beschrijving van een bepaalde verdachte; of b) deze is gebaseerd op oordeelkundige, concrete en betrouwbare informatie die specifiek is voor een bepaalde plaats, tijd, misdrijf, of misdaadpatroon. De mogelijkheid van het nazoeken van gegevens moet worden beperkt en toegang tot bepaalde informatie moet alleen worden verstrekt in individueel aanwijsbare gevallen.

- *Het ondersteunen van het verzamelen van statistische gegevens over etniciteit in relatie tot politiepraktijken.* De werkgroep voor de bescherming van personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Artikel 29 Werkgroep) dient een Advies uit te brengen aan de lidstaten waarin duidelijk wordt gemaakt dat het verzamelen van anonieme statistische gegevens over etniciteit in relatie tot politieke praktijken wel degelijk in overeenstemming is met de geldende Europese normen ter bescherming van persoonsgegevens. Zolang ze op de juiste wijze worden gebruikt en de nodige waarborgen worden ingebracht, zijn gegevens over etniciteit essentieel om de praktijk van etnisch profileren aan het licht te brengen, te monitoren en aan te pakken.
- *Het verstrekken van subsidies om de samenwerking tussen politie en etnische minderheidsgroepen te bevorderen.* De Europese Commissie dient financiële steun te geven aan proefprojecten, onderzoek, en aan het verspreiden van informatie over de beste manieren om etnisch profileren aan te pakken en politiepraktijken te verbeteren. Dergelijk werk kan zowel door nationale en plaatselijke autoriteiten worden geleid als door de civil society organisaties, academische instellingen en Europese instituties zoals het Europees Mensenrechtenagentschap (EU *Fundamental Rights Agency*). Samenwerkingsprojecten tussen autoriteiten en civil society organisaties, in het bijzonder projecten waarin etnische minderheidsgroepen vertegenwoordigd zijn, zijn vooral waardevol gebleken voor een vermindering van etnisch profileren terwijl de politie meer doelmatig te werk kon gaan.
- *Het antiradicaliseringsbeleid van de EU herzien.* Om radicalisering te bestrijden moet de Europese Unie blijven zoeken naar de oorzaken die ten grondslag lig-

gen aan radicalisering, met inbegrip van discriminatie, uitsluiting, en racisme; de Unie moet zich afzijdig houden van categoriseren op basis van etniciteit, ras, of godsdienstige stereotypen; geweldloze conservatieve godsdienstige praktijken en radicaliseringsprocessen niet over een kam scheren; en lidstaten ertoe bewegen om datzelfde na te streven.

Aan nationale verkozen autoriteiten en beleidsinstellingen:

- *Het wijzigen van nationale wetgeving zodat er een uitdrukkelijk verbod tegen etnisch profileren in opgenomen is.* De antidiscriminatiewetgeving vereist in de meeste EG-lidstaten een wijziging om duidelijk weer te geven dat etnisch profileren onrechtmatig is. Bovendien moeten de wetten en de operationele richtlijnen voor de wetshandhavers etnisch profileren uitdrukkelijk verbieden. Daarbij moet duidelijk worden beschreven onder welke omstandigheden bepaalde persoonlijke informatie over etnische afkomst en godsdienst gebruikt mag worden gedurende een controle of bij het natrekken van gegevens: als er een specifieke beschrijving van de verdachte gegeven is of op grond van duidelijke en betrouwbare informatie.
- *Het vastleggen van het vereiste van ‘redelijke verdenking’ voor alle staande houdingen door de politie.* Nationale wetten en richtlijnen voor de politie moeten duidelijke en nauwkeurige criteria aangeven omtrent redenen voor het staande houden en identiteitscontroles; gebaseerd op grond van ‘redelijke verdenking’ dan wel ‘redelijk vermoeden van’. Deze wettelijke norm moet worden ondersteund door begeleiding en training waarin expliciet duidelijk wordt gemaakt dat het staande houden, fouilleren of identiteitscontrole verrichten enkel en alleen op basis van afkomst verboden is.
- *Het zich (publiekelijk) uitspreken tegen discriminatie en etnisch profileren.* Het moet duidelijk worden gemaakt dat etnisch profileren geen effectieve tactiek is in de bestrijding van terrorisme of ‘gewone’ criminaliteit, dat dit een beleidskwestie is, en dat het niet getolereerd zal worden.
- *Het verzamelen van gegevens over politiebeleid en etniciteit.* Creëer systemen voor het verzamelen van statistische gegevens over politiebeleid en etniciteit – met voldoende waarborgen, waarbij Europese regelgeving dienaangaande in acht wordt genomen – waardoor bepaald kan worden of, waar, en waarom etnisch profileren voorkomt. Ondersteun maatregelen tegen deze praktijk. Onderzoek naar etnisch profileren vereist anonieme statistieken met betrekking tot etniciteit (in tegen-

stelling tot etnische gegevens die teruggevoerd kunnen worden naar individuele personen), zodat een vergelijking kan worden getrokken naar de betrokkenheid met en ervaringen van etnische minderheids- en meerderheidsgroepen met politieoptreden. Op plaatsen waar etnisch profileren wijdverspreid blijkt, moet een volledig onderzoek worden verricht, zowel naar de richtlijnen als naar de praktijk om vast te stellen wat de drijvende factoren hierachter zijn, zodat op die manier de praktijk bijgesteld kan worden.

- *Duidelijke toezichtsmechanismen in het leven roepen.* Waar dat niet reeds het geval is, zorg dat er gerechtelijk toezicht alsmede andere vormen van toezicht (zoals parlementair toezicht) is om de feitelijke basis te beoordelen voor antiterrorisme- en onderzoeksmaatregelen zoals invallen, surveillance en controles, en arrestaties. Belast de autoriteiten met de plicht om te verzekeren dat alle maatregelen die genomen worden in het kader van wetshandhaving voldoen aan regels van noodzakelijkheid en evenredigheid en dat de Europese antidiscriminatie-normen volledig in acht worden genomen.
- *Het creëren van een toegankelijk klachtbehandelingssysteem.* Zorg dat burgers met klachten over etnisch profileren informatie hebben over en toegang hebben tot instanties die individuele klachten onderzoeken en eventuele tendensen hierin kunnen analyseren. Onafhankelijke en effectieve toezichtmechanismen zijn essentieel op alle gebieden van veiligheid en wetshandhaving, inclusief voor inlichtingendiensten en antiterrorisme-eenheden.
- *De relatie tussen politie en minderheidsgroepen bevorderen.* Stel beleid op dat de samenwerking tussen politie en etnische minderheidsgroepen en religieuze minderheden bevordert, en wederzijds begrip en vertrouwen vergroot.
- *Het vermijden van verklaringen waarbij etniciteit, afkomst, nationaliteit, ras, of godsdienst in verband worden gebracht met terrorisme of crimineel gedrag.* Alleen als het relevant en absoluut noodzakelijk is het voor het openbare belang, zou bij informatie die aan de media verstrekt wordt over politieactiviteiten verwezen kunnen worden naar de afkomst van de personen.
- *Het verbeteren van wettelijke en institutionele hulpmiddelen om haatzaaien aan te pakken.* Ontwikkel een duidelijke definitie van haatzaaien als misdrijf, een toegankelijk systeem voor leden van minderheidsgroepen om dergelijke misdrijven te rapporteren, onderzoekscapaciteit gericht op haatzaaien, en een snelle reactiecapaciteit voor ernstige incidenten van haatzaaien.

Aan leidinggeevenden binnen de politie en andere instituties voor wetshandhaving:

- *Het beoordelen van de effecten van het politiebeleid.* Tref maatregelen ter evaluatie van alle beleidsvorming aangaande criminaliteit- en terrorismebestrijding wat betreft doeltreffendheid van de wetshandhaving en het effect op lokale gemeenschappen. De beoordelingen moeten zowel kwantitatieve output als kwalitatieve gegevens zoals publiekstevredenheid en relaties tussen politie en minderheidsgemeenschappen meenemen.
- *Het controleren het gebruik van discretionaire bevoegdheden zoals identiteitscontroles, het staande houden en fouillering.* Creëer methoden om zowel het aantal als de aard (kwaliteit) van iedere interactie tussen politie en burgers te controleren voor gebruik in besprekingen met plaatselijke autoriteiten en ingezetenen, en voor politietraining en functioneringsevaluatie.
- *Het toepassen van strategieën waarvan bekend is dat deze het etnisch profileren verminderen.* Het etnisch profileren kan worden aangepakt door het beperken van de beoordelingsvrijheid van de politie voor het staande houden van bepaalde personen. Dit doel kan worden bereikt door verbeterde supervisie van surveillerende politieagenten en door nauwkeurig onderzoek naar controles en de resultaten hiervan alsmede door te refereren naar veiligheids- en rechercheinformatie en gedragsfactoren om de staande houding- en fouilleringsbevoegdheid van de politie in goede banen te leiden.
- *Het verstrekken van duidelijke en gedetailleerde operationele richtlijnen en training voor alle politiefunctionarissen over correct gedrag bij identiteitscontroles, het staande houden en onderzoeken.* Deze training moet praktisch van aard zijn en gericht op de aanpak van het etnisch profileren; daarbij dienen leidinggeevenden, en waar mogelijk, leden van minderheidsgroepen betrokken te worden bij het ontwikkelen en het geven van de training.
- *Het baseren van alle antiterrorismemaatregelen – met inbegrip van invallen, controles en arrestaties – op feitelijk bewijsmateriaal in plaats van godsdienstige of etnische stereotypen.* Leg bij het ondervragen van personen die van terrorisme worden verdacht, de nadruk op bewijsmateriaal om hun betrokkenheid bij de betreffende misdrijf aan te tonen en kijk niet naar hun religieuze achtergrond of religieuze praktijken. Zorg ervoor dat alle handelingen, gericht op wetshandhaving en het bestrijden van terrorisme, godsdienstige en culturele praktijken evenals godsdienstige voorwerpen en plaatsen respecteren.

- *Het afdwingen van respectvolle behandeling bij interactie van politieambtenaren met het publiek.* Zet duidelijk uiteen in gedrags- of ethische codes voor de politie dat alle personen recht hebben op gelijke behandeling, met inbegrip van een vereiste dat politiefunctionarissen de reden voor het staande houden, onderzoek of identiteitscontrole kenbaar maken. Geef duidelijk aan wat de gevolgen van overtredingen van deze regels zijn.
- *Het ervoor zorgen dat regelmatig bijeenkomsten georganiseerd worden voor politie en leden van etnische minderhedengemeenschappen.* Zorg dat agenten (informeel) verantwoording afleggen aan de bewoners van de wijken waarin ze werken, door samenkomsten te houden met leden van de gemeenschap, en vooral met leden van etnische minderheden en/of achterstandsgroepen. Neem problemen en klachten die aan de orde komen serieus en reageer meteen of verwijst naar bevoegde instanties.
- *Transparant werken.* Verstrek informatie over de feitelijke basis en aanleiding voor criminaliteitspreventie en maatregelen ter bestrijding van terrorisme aan etnische en godsdienstige minderheidsgroepen die bij deze maatregelen betrokken zouden kunnen worden. Dit om eventuele aantijgingen van discriminatie te voorkomen, terwijl privacy en gerechtelijke procedures in stand worden gehouden tijdens een onderzoek.
- *Het ontwikkelen van beleid om politieambtenaren en -personeel uit minderheidsgroepen te werven én te behouden.* Ideaal gezien zou de politie een afspiegeling moeten zijn de gemeenschap die zij dient. Op zijn minst moeten alle politieambtenaren inzicht en begrip hebben van de diverse gemeenschappen binnen de wijk waarin zij werkzaam zijn.

Aan “civil society” organisaties:

- *Het meewerken aan de aanpak van het etnisch profileren.* Sta open voor nieuwe kennis en inzichten en moedig goede praktijken aan door onderzoek en toezicht uit te oefenen op de praktijk van etnisch profileren en politieoptreden ten aanzien van minderheden.
- *Het organiseren van openbare bewustwordingscampagnes over de rechten en plichten van zowel de politie als burgers en hun onderlinge relatie.* Zoals de politie dichterbij minderheidsgroepen zou moeten komen te staan, moeten ook die gemeenschappen steun krijgen om te leren hoe de wet in elkaar steekt en zodoende de politie en haar bevoegdheden en hun eigen rechten en verantwoordelijkheden beter te begrijpen.

- *Het deelnemen aan en ondersteunen van campagnes die gericht zijn op het verbeteren van de relaties tussen politie en gemeenschap.* Steun de mogelijkheid van lokale minderheidsgroepen om zich te verenigen en deel te nemen aan discussie voor een betere samenwerking met de politie.

Notities

1. Arun Kundnani, "Analysis: the war on terror leads to racial profiling," (London: Institute for Race Relations; IRR News, 7 July 2004). Vikram Dodd, "Surge in stop and search of Asian people after July 7," *The Guardian*, 24 December 2005.
2. Islamic Institute for Human Rights, "Country Profile: The Conditions of Muslims in France," *Monitoring Minority Protection in EU Member States: Overview*, (New York: Open Society Institute, 2004), 53, <http://www.eumap.org/>.
3. ECRI, General Policy Recommendation No. 8 on Combating Racism while Fighting Terrorism, March 17, 2004, p. 11, available at: [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexter/working_documents/2004/ECRI%20\(2004\)%2026%20recommendation_N%25Bo_8_eng.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/3_codexter/working_documents/2004/ECRI%20(2004)%2026%20recommendation_N%25Bo_8_eng.pdf).
4. Bijvoorbeeld het arrestatiebevel van de EU en gegevensuitwisseling in het kader van het Verdrag van Prüm (Schengen III) 2002/584/JHA: Het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de Europese arrestatie- en uitleveringsprocedures tussen Lidstaten. Zie ook de Overeenkomst tussen het Koninkrijk van België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk over het verbeteren van samenwerking aangaande controles bij de grens, in het bijzonder voor het bestrijden van terrorisme, grensoverschrijdende misdaad en onwettige migratie, Prüm (Duitsland), 27 mei 2005, Secretariaat van de Raad, Brussel, 7 juli 2005, 10900/054.
Langs dezelfde lijnen loopt het principe van het ter beschikking stellen van informatie teneinde de samenwerking tussen de autoriteiten van de verschillende landen te bevorderen in het kader van het Programma van Den Haag van 2004 tot 2009 op gebied van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid en met name in het bepleiten van het vrijgeven van informatie volgens het "principe van beschikbaarheid" om de samenwerking tussen de verschillende autoriteiten te bewerkstelligen. Deze tendens wordt voortgezet in het Programma van Stockholm van 2009 tot van 2014.

5. In detail besproken in hoofdstuk IV van dit rapport.
6. David Harris, "Confronting Ethnic Profiling in the United States," in *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police In Europe*, (New York: Open Society Justice Initiative, June 2005). Bernard Harcourt, "Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally," *The University of Chicago Law Review*, Vol. 71, No. 4, Fall 2004. E.J. van der Torre and H.B. Ferwerda, Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities, (The Hague: Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005). Claes Lernestedt, Christian Diesen, Tove Pettersson and Toren Lindholm, "Equal before the Law: Nature or Culture," in *The Blue and Yellow Glasshouse: structural discrimination in Sweden*, Swedish Government Official Reports 2005: 56. Paul Quinton, N. Bland, et al., *Police Stops, Decision-Making and Practice*, (London: Home Office, 2000). "Confronting Ethnic Profiling in the United States," in *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police In Europe*, (New York: Open Society Justice Initiative, June 2005). Bernard Harcourt, "Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally," *The University of Chicago Law Review*, Vol 71, No. 4, Fall 2004. E.J. van der Torre and H.B. Ferwerda, Preventive searching, an analysis of the process and the external effects in ten municipalities, (The Hague: Beke, Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist 2005). Claes Lernestedt, Christian Diesen, Tove Pettersson and Toren Lindholm, "Equal before the Law: Nature or Culture," in *The Blue and Yellow Glasshouse: structural discrimination in Sweden*, Swedish Government Official Reports 2005: 56. Paul Quinton, N. Bland, et al., *Police Stops, Decision-Making and Practice*, (London: Home Office, 2000).
7. London Metropolitan Police Service Assistant Commissioner Tariq Ghaffur, quoted in Andrew Blick, Toufyal Choudhury, and Stuart Weir, *The Rules of the Game: Terrorism, Community and Human Rights, Democratic Audit*, (Human Rights Center, University of Essex, Joseph Rowntree Reform Trust, 2006), 34.
8. "Detectives draw up new brief in hunt for radicals," *The Times*, December 28, 2005. *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, door het Intelligence and Security Coimmitte van het Britse parlement aan het parlement aangeboden in mei 2006, geeft duidelijk aan dat, terwijl er geen melding is gedaan waarin wordt verwezen naar specifieke profielen, twee van de mannen die betrokken waren bij de aanslag, Siddque Khan en Shazad Tanweer, bekend stonden bij de veiligheidsdienst via een ander onderzoek, maar ze waren niet als prioriteit beschouwd.
9. U.S. Customs Service, *Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998*, (Washington: U.S. Customs Service, 1998). Commissioner of U.S. Customs Service Raymond Kelly: Toespraak voor de National Press Club (March 17, 2000), beschikbaar op: http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/commissioner/speeches_statements/archives/2000/mar172000.xml.
10. Open Society Justice Initiative, *Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Stop and Search (STEPSS) Project*, (New York: Open Society Justice Initiative, 2009), 30-31.
11. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (New York: Columbia University Press, 2006), 169.

12. Gebaseerd op Artikel 29, 30, 31, en 34 (2) (b) van het Verdrag van de Europese Unie.

13. Principe 2.4, Basisprincipes, Bijlage bij Aanbeveling (87) 15 door het Comité van Ministers gericht aan de Lidstaten van de Raad van Europa, waarin het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector uiteen wordt gezet, goedgekeurd door het Comité van Ministers op 17 september 1987. De meest recente wetgeving van de Europese Unie op dit gebied zou volgens de eisen van de Raad van Europa te kort schieten, tenminste volgens één interpretatie. Volgens Kaderbesluit 2008/977/JHA van het Kader van 27 november 2008, betreffende bescherming van persoonsgegevens die verwerkt zijn in het kader van politionele en gerechtelijke samenwerking m.b.t. criminele zaken, is het toegestaan om autoriteiten meer vrijheid te geven aangaande het gebruik van bepaalde gevoelige informatie, met inbegrip van gegevens die betrekking hebben tot ras, afkomst of religie van individuele personen ter voorkoming van misdaad in het algemeen, zonder dat dit gerelateerd is aan een specifiek onderzoek. Artikel 6 van het Kaderbesluit geeft het volgende weer: „Het gebruiken van persoonsgegevens welke gebaseerd zijn op ras of afkomst, politieke standpunten, religieus of filosofisch geloof of vakbondslidmaatschap zowel als de verwerking van gegevens betreffende gezondheid of seksuele geaardheid worden slechts toegestaan wanneer dit strikt noodzakelijk is en met inachtneming van voldoende beschermingsmaatregelen.“

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Het *Open Society Justice Initiative*, een operationeel programma van het Open Society Instituten (OSI), streeft rechtshervormingen na die gebaseerd zijn op de bescherming van de rechten van de mens. Het draagt verder bij tot een wereldwijde ontwikkeling van een open samenleving gebaseerd op de principes van de rechtstaat. Het Justice Initiative combineert procesvoering, juridische belangenbehartiging, technische bijstand en de verspreiding van technische kennis om vooruitgang te bewerkstelligen in de volgende prioriteitskwesies: anticorruptie, gelijke behandeling en staatsburgerschap, vrijheid van informatie en meningsuiting, internationale strafrechtpleging, nationale strafrechtpleging. Het Justice Initiative is gevestigd in Abuja, Boedapest, Brussel, Londen, New York en Washington D.C.

Het *Justice Initiative* wordt begeleid door een Raad van Advies die uit de volgende personen bestaat: Aryeh Neier (Voorzitter), Chaloka Beyani, Maja Daruwala, Anthony Lester QC, Jenny S. Martinez, Juan E. Méndez, Diane Orentlicher, Wiktor Osiatyński, Herman Schwartz, Christopher E. Stone, Abdul Tejan-Cole en Hon. Patricia M. Wald.

Bij de organisatie zijn ondermeer de volgende personen werkzaam: James A. Goldston, directeur; Robert O. Varenik, directeur van programma's; Zaza Namoradze, directeur Justice Initiative Boedapest; Kelly Askin, senior jurist, internationaal recht; David Berry, hoofd afdeling communicatie; Sandra Coliver, senior jurist, vrijheid van informatie en meningsuiting; Rachel Neild, senior adviseur, gelijke behandeling en staatsburgerschap; Rebekah Delsol, projectmedewerker, *ethnic profiling*; Maxim Ferschtman, senior juridisch adviseur, gelijke behandeling en staatsburgerschap; Indira Goris, beleidsmedewerker, gelijke behandeling en staatsburgerschap; Julia Harrington, senior jurist, gelijke behandeling en staatsburgerschap; Sebastian Kohn, programmamedewerker, gelijke behandeling en staatsburgerschap; Ken Hurwitz, senior jurist, anticorruptie; Katy Mainelli, hoofd administratie; Cynthia Morel, jurist, gelijke behandeling en staatsburgerschap; Chidi Odinkalu, senior jurist, Afrika; Martin Schönteich, senior jurist, nationaal strafrecht; en Rupert Skilbeck, directeur procesvoering.

E-mail: info@justiceinitiative.org

ABUJA

Plot 1266/No.32
Amazon Street
Maitama, Abuja, Nigeria
Phone: +234 9 413-3771
Fax: +234 9 413-3772

BUDAPEST

Oktober 6. u. 12
H-1051 Budapest, Hungary
Phone: +36 1 327-3100
Fax: +36 1 327-3103

BRUSSELS

Rue d.Idalie 9-13
B-1050 Brussels, Belgium
Phone: +32-2-505-4646
Fax: ++32-2-502-4646

LONDON

Cambridge House
100 Cambridge Grove
Hammersmith London
W6 0LE United Kingdom
Phone: +44 207 031 0200
Fax: +44 207 031 0201

NEW YORK

400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
Phone: +1 212-548-0157
Fax: +1 212-548-4662

WASHINGTON DC

1120 19th Street, N.W., 8th Floor
Washington, DC 20036 USA
Phone: +1 202 721 5600
Fax: +1 202 530 0128

www.justiceinitiative.org



OPEN SOCIETY INSTITUTE
NEW YORK