

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE



European Network Against Racism
Réseau européen contre le racisme
Europäisches Netz gegen Rassismus

Etnisk profilering

Oktober 2009

Dette faktaark, udarbejdet af ENAR og Open Society Justice Initiative, forklarer begrebet etnisk profilering samt dets udøvelse: Retshåndhævende personers brug af generaliseringer baseret på race, etnicitet, religion eller national oprindelse snarere end individuel adfærd eller objektive beviser som skønsmæssigt grundlag for at håndhæve loven. Etnisk profilering er en form for diskrimination, der underminerer forpligtelsen til ikke-diskrimination som en af EU's grundlæggende værdier.

Faktaarket vil gøre det lettere for ENAR-medlemmerne at udvikle mekanismer, der kan dokumentere og sætte etnisk profilering på dagsordenen i deres arbejde. Først defineres etnisk profilering. Dernæst skitseres de relevante europæiske og internationale ikke-diskriminationsstandarder. De følgende afsnit skitserer hovedtemaerne i debatterne om spørgsmålet og undersøger, hvorfor debatterne både er kontroversielle og aktuelle. Faktaarket beskriver derpå forskellige typer etnisk profilering mere detaljeret og beskæftiger sig mere indgående med den effekt, som etnisk profilering har på individer, befolkningsgrupper og politiarbejde. Endvidere er indeholdt to casestudier om måder at håndtere etnisk profilering på.

Yderligere oplysninger kan indhentes hos: Michaël Privot - Michael@enar-eu.org

European Network Against Racism
Rue de la Charité 43, B-1210 Bruxelles
Tlf.: +32 2 229 35 70 - Fax: +32 2 229 35 75
Besøg ENAR's website: www.enar-eu.org

Indledning

”Etnisk profilering” defineres som politiets, sikkerhedsvagters, immigrations- eller toldmyndigheders brug af generaliseringer baseret på race, etnicitet, religion eller national oprindelse – snarere end individuel adfærd eller objektive beviser – som grundlag for mistanke, når de skal håndhæve loven. Fænomenet viser sig oftest i politibetjentes vurderinger af, hvem der skal tilbageholdes med henblik på identitetskontrol, afhøring, visitering og sommetider anholdelse. Etnisk profilering kan også bruges til at ”bore” (dvs. foretage computergenererede databasesøgninger) efter potentielle terrormistænkte eller målrette overvågning og antiradikaliseringsprocedurer.

Selvom etnisk profilering ikke er en ny taktik, har den i stigende grad fundet anvendelse efter terrorangrebene på New York (2001), Madrid (2004) og London (2005). Undersøgelser viser, at politibetjente i hele Europa længe har inddraget generaliseringer om race, etnicitet, religion eller national oprindelse og målrettet deres efterforskninger mod minoritetsgrupper.

I øjeblikket er der flere dynamikker på spil, der tilsammen befordrer nye såvel som allerede eksisterende former for etnisk profilering. Europa står over for en ny terrortrussel i form af potentielle angreb fra Al Qaeda eller den såkaldte ”hjemmedyrkede terrorist”, som er inspireret af Al Qaeda. Samtidig er de fremmedfjendske strømninger i fremgang i hele Europa. Det samme gælder aggressive kampagner mod udokumenteret migration. Denne udvikling har øget anvendelsen af etnisk og religiøs profilering som middel til at målrette politiets og efterretningstjenesternes ressourcer mere effektivt, afsløre potentielle terrormistænkte og finde illegale indvandrere.

Etnisk profilering er i modstrid med princippet om lige behandling for loven og er en form for racediskrimination, som er forbudt ved international lov. Det er faktisk en form for diskrimination, der underminerer forpligtelsen til ikke-diskrimination som en af EU’s grundlæggende værdier. Profilering er ineffektiv og kontraproduktiv, fordi den fremmedgør nogle af de selsamme personer, hvis samarbejde er nødvendigt for at bekæmpe kriminalitet og terrorisme.

Trods den etniske profilerings udbredelse i hele Europa er det stadig uklart, hvilke praksisser der udgør etnisk profilering, og under hvilke omstændigheder det er tilladt at benytte sensitive persondata i forbindelse med retshåndhævelsmæssige beslutninger. Mange europæiske myndigheder deler en fejlagtig opfattelse af, hvad lovene om databeskyttelse tillader, og afviser behovet for at indsamle etniske statistikker under henvisning til, hvad de tolker som uforenelighed med medborgerskab og privatliv. Dette kompliceres yderligere af mange europæiske beslutningstageres bekymring for, at forsøg på at sætte etnisk profilering på dagsordenen vil hæmme de retshåndhævenes instansers evne til at bekæmpe kriminalitet og terrorisme. Som dette faktaark demonstrerer, er dette ikke tilfældet – det er muligt at anerkende og beskæftige sig med etnisk profilering, og dette kan endda øge både sikkerheden og politiets effektivitet.

Hvad er etnisk profilering?

Meget af den forvirring, der omgærder begrebet etnisk profilering, er et resultat af sammenblandingen af ”**etnisk profilering**” og ”**profilering af kriminelle**”. Det er ikke al profilering, der er etnisk. ”Profilering af kriminelle” er et efterforskningsredskab, som benyttes af retshåndhævende instanser, når de ved hjælp af et på forhånd fastlagt sæt karakteristika skal identificere personer, der har sandsynlighed for at begå kriminalitet. Profilering af kriminelle er et accepteret og lovligt redskab til at allokere sparsomme ressourcer mest hensigtsmæssigt. Gennem analyser af en kriminel handlingens karakter og den måde, hvorpå den blev udført, kan man konstruere en profil af en vis prognostisk værdi til brug i politiefterforskninger. ”Seriemorderprofilen” eller ”narkosmuglerprofilen” er klassiske eksempler. Profilering af kriminelle er lovlig, så længe de profiler, som politiet benytter, er baseret på objektive faktorer, dvs. statistisk efterprøvede indikatorer for kriminel aktivitet. Brugen af profilering af kriminelle

har ikke afstedkommet offentlig furore, selvom mange kriminologer er skeptiske over for metodens effektivitet.

Etnisk profilering forveksles sommetider med **"profiler af mistænkte"** eller **"signalementer"**, som inddrager offer- eller vidneudsagn i beskrivelsen af en bestemt person eller personer, som eftersøges i forbindelse med en bestemt forbrydelse på et bestemt tidspunkt og sted. Personlig fremtræden, som næsten uvægerligt vil inkludere raciale eller etniske kendetegn, er en kernekomponent i et signalement. For eksempel kan et signalement indeholde en beskrivelse af, at den mistænkte var en *"kraftigt bygget hvid mand på ca. 1,83 med brunt hår. Da han blev set i nærheden af Grønnegade kl. 15.45, var han iført læderjakke og blå cowboybukser"*. Når signalement er for generelle, opstår der imidlertid fare for, at de i overdreven grad rettes mod individer, der opfattes som havende samme etnicitet som den eftersøgte.

Retshåndhævende personale kan også benytte etnicitet og andre personlige faktorer, når de er i besiddelse af specifikke konkrete efterretninger vedrørende forbrydelser, der involverer en bestemt gruppe potentielle mistænkte på et bestemt sted i løbet af en kort afgrænset periode – i realiteten et signalement af en bestemt gruppe. For eksempel opretter retshåndhævende instanser ofte særlige midlertidige aktionsgrupper, som sættes ind mod kriminelle organisationer med nationale eller etniske forbindelser. Immigrations-, told- og grænsevagter benytter sommetider profiler, der inkluderer etnisk eller national oprindelse, i forsøget på at opklare illegal indvandring, smugling og organiseret kriminalitet. I lighed med upræcise signalementer bør anvendelsen af brede betegnelser såsom en "etnisk bande" eller en "nationalitetsbaseret kriminalitetsring" omgås med største varsomhed. Sådanne profiler risikerer at være alt for inkluderende og videreføre negative stereotyper, og de kan underminere politiets effektivitet, hvis de ikke er baseret på opdaterede og nøjagtige efterretninger. Kriminelle tilpasser sig ofte retshåndhævende praksisser med henblik på at undgå afsløring.

Definitioner på etnisk profilering

Enkel

"Politi- og retshåndhævelsespersonale benytter etnisk profilering, når de udser sig enkeltpersoner som mistænkelige på baggrund af, hvem de er, hvordan de ser ud, eller hvor de beder, snarere end pga. hvad de måtte have gjort".

Udførlig

"Etnisk profilering" er politiets, sikkerhedsvagters, immigrations- eller toldmyndigheders brug af generaliseringer baseret på race, etnicitet, religion eller national oprindelse – snarere end individuel adfærd eller objektive beviser – som grundlag for mistanke, når de skal håndhæve loven. Det kan også dreje sig om situationer, hvor retshåndhævelsespolitik og -praksis – endskønt de ikke i sig selv defineres helt eller delvist med henvisning til etnicitet, race, national oprindelse eller religion – ikke desto mindre rammer de pågældende befolkningsgrupper uforholdsmæssigt hårdt, hvor dette ellers ikke kan retfærdiggøres med henvisning til legitime retshåndhævelsesmæssige formål og resultater".

De specifikke definitioner på etnisk profilering befinder sig på et spektrum mellem brug af etnicitet som den eneste foranledning til politiaktion på den ene side og brugen af etnicitet sammen med andre faktorer som bevæggrund for aktionen på den anden. Ifølge en snæver definition er der tale om etnisk profilering, når en politibetjent træffer en beslutning *udelukkende* på baggrund af den race eller etnicitet, som en person opfattes at have. Denne definition udelukker praksisser, som måske er lovlige,

men som ikke desto mindre er racialet forudindtagede, såsom tilbageholdelser baseret på fordomme¹ eller tilbageholdelser baseret på et individs udseende under henvisning til forbud mod unges ophold bestemte steder eller immigrationsregler. En bredere definition på etnisk profilering anerkender, at race kan indgå som én af flere faktorer, når en betjent skal træffe beslutning om at intervenere. For eksempel kan en fodgænger tilbageholdes på grundlag af en kombination af flere faktorer, herunder race og etnicitet, beklædning (f.eks. hættetrøje, bukser med "hængerøv", "gangstertøj"), tidspunkt på dagen og/eller lokalitet (f.eks. hvis personen ser ud til at være "gået forkert" i et område eller befinder sig i et område med megen kriminalitet).

Denne bredere definition anerkender, at etnisk profilering kan antage både direkte og eksplicite såvel som indirekte og endog utilsigtede former. Etnisk profilering kan afspejle enkeltstående betjentes overlagte racistiske adfærd eller den akkumulerede effekt af ubevidst brug af racestereotyper, men den kan også være et resultat af institutionelle faktorer såsom brugen af bestemte polititaktikker eller et fokus på bestemte områder eller kvarterer, der ikke rammer forskellige etniske grupper lige hårdt.

Det er ligetil at fastslå brugen af etniske profileringspraksisser, når der foreligger beviser for, at overordnede konkret har givet betjentene til opgave at målrette deres indsats mod bestemte etniske grupper. Dette er sommetider tilfældet ved visiteringer i lufthavne eller tilbageholdelser i tolden med henblik på udvisninger. I disse situationer kan en profil bestå i skriftlige instruktioner, som uddeles til de ansatte i toldvæsenet, eller en mundtlig instruks udstedt af de ansattes overordnede. Imidlertid er etnisk profilering ofte et resultat af den akkumulerede effekt af beslutninger, som enkeltstående betjente har truffet. Nogle af betjentene har muligvis racistiske overbevisninger, men mange af dem har ikke, og de er sig ubevidst, i hvor høj grad generaliseringer og etniske stereotyper influerer deres subjektive beslutninger om, hvilke personer der skal underkastes retshåndhævelse. For eksempel afslørede interviews med politibetjente i Bulgarien, Ungarn og Spanien i 2005, at visse politibetjente havde den generelle overbevisning, at unge sorte mandlige immigranter var skyldige i narkohandel, at romaer havde højere sandsynlighed for at være involveret i røverier, eller at de, der "så fremmede ud", med størst sandsynlighed var illegale indvandrere². Etnisk profilering forbliver så udbredt, netop fordi fænomenet er et resultat af vanepæret og ofte ubevidst henvisning til vidt accepterede negative stereotyper, når der skal tages beslutninger om, hvem der virker mistænkelig³.

Etnisk profilering kan også være et resultat af institutionelle politikker, der indsættes mod bestemte former for kriminalitet og/eller bestemte områder uden skelen til den uforholdsmæssige indflydelse, som sådanne politikker og ressourceallokeringer måtte øve på minoritetssamfund. Politiske beslutninger af denne art afspejler ofte en bredere offentlig og politisk ængstelse og i visse tilfælde også befolkningens fordomme. De kan imidlertid også opstå som følge af de retshåndhævende instansers overordnede virksomhedskultur, som opbygger en bestemt måde at bedrive politivirksomhed på, særligt hvad angår bestemte lokaliteter eller grupper inden for deres område. For eksempel findes der dokumentation, der viser, at politiet – selv når der er tale om samme type befolkningsgrupper og

¹ En tilbageholdelse baseret på fordomme er en tilbageholdelse, hvor retshåndhævende personale stopper en person under påskud af en gyldig grund, som imidlertid ikke er det reelle motiv for betjentens indgriben. For eksempel er færdsels- og motorkøretøjsreglerne i USA så komplicerede, at mange, hvis ikke de fleste, køretøjer kan siges at overtræde en eller anden form for teknisk forordning. Dette giver politibetjente vide beføjelser for at vælge, hvem de vil stoppe, for selv hvis de udser sig køretøjer ud fra førerens eller passagerernes race eller etnicitet, kan de altid påberåbe sig et juridisk grundlag for deres handling. Sorte og latinamerikanere stoppes uforholdsmæssigt ofte pga. denne praksis. Se Harris, David: "Profiles in Injustice – Why Racial Profiling Cannot Work" ("Uretfærdige profiler – hvorfor racial profilering ikke kan fungere"), New York: The New Press 2002.

² Open Society Justice Initiative: "I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain" ("Jeg kan stoppe og visitere, hvem jeg har lyst til". Politiets tilbageholdelser af etniske minoriteter i Bulgarien, Ungarn og Spanien), New York: Open Society Institute 2006.

³ "Som det er tilfældet ved andre systemiske praksisser, kan racial profilering både være bevidst og ubevidst, tilsigtet eller utilsigtet. Racial profilering udført af politibetjente kan godt være ubevidst". Se The Queen v. Campbell, Domstolen i Quebec (Criminal Division) (Afdelingen for kriminalitet) (nr. 500-01-004657-042-001), dom af 27. januar 2006, citeret i rapporten "Ethnic Profiling" ("Etnisk profilering") af EU's netværk af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder, CFR-CDF. Udtalelse 4 (2006) af 7.

kriminalitetsprofiler – i langt større omfang benytter sig af tilbageholdelser og visiteringer i én by end i andre byer i samme land. Mange af disse praksisser ville ikke være blevet dækket af en snæver definition på etnisk profilering bestående i etnicitet, race, religion eller nationalitet som det eneste grundlag for mistanke.

Juridiske rammer

Etnisk profilering mistænkeliggør bestemte individer pga. deres hudfarve eller deres opfattede religiøse overbevisninger snarere end deres handlinger, hvilket er i strid med det grundlæggende retsprincip, der tilsiger, at retshåndhævelse skal rette sig mod enkeltpersoners adfærd.

Der findes ingen internationale eller europæiske standarder, som udtrykkelig forbyder etnisk profilering som sådan. Ikke desto mindre har både United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination) (CERD) og Council of Europe European Commission against Racism and Intolerance (Europarådets Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance) (ECRI) gjort det klart, at etnisk profilering overtræder det internationale forbud mod diskrimination⁴. Forskellige EU-lande har draget lignende konklusioner. EU Fundamental Rights Agency (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) har stadfæstet, at:

”Alle former for etnisk profilering sandsynligvis er ulovlige i henhold til international lovgivning, fordi de er i strid med garantierne indeholdt i den internationale konventionen om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Alle EU's medlemslande er omfattet af denne konvention”⁵.

Den væsentligste test, der kan afgøre, hvorvidt der er tale om etnisk profilering i EU, er European Convention on Human Rights' (Den Europæiske Menneskerettighedskonventions) (ECHR) ikke-diskriminationsstandard, nedfældet i Artikel 14⁶, som forbyder diskrimination under henvisning til de rettigheder, som konventionen beskytter, såsom retten til privatliv, fri bevægelighed, religionsfrihed og frihed fra grusom og umenneskelig behandling. I henhold til den diskriminationstest, som ECHR's retspraksis har fastlagt, er det i modstrid med loven, hvis to individer behandles forskelligt i sammenlignelige situationer, og der ikke findes en objektiv og rimelig berettigelse herfor. Et af

⁴ Committee for the Elimination of Racial Discrimination (FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination) (CERD): *General Policy Recommendation No. 31: Administration of the Criminal Justice System (Generel anbefaling nr. 31: Administration af retsvæsenet)*, afsnit 20. European Commission against Racism and Intolerance (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance) (ECRI): *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing (adopted on 29 June 2007) (Generel anbefaling nr. 11 om bekæmpelse af racisme og racediskrimination inden for politiet (vedtaget 29. juni 2007))*, CRI/Europa-Rådet (2007).

⁵ Udtalelse fra European Union Agency for Fundamental Rights (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) vedrørende Rådets rammeafgørelse om opbevaring af passagerlister (de såkaldte PNR-data) i retshåndhævende øjemed (2009), p. 39.

⁶ EU's charter om grundlæggende rettigheder vil træde i kraft med Lissabon-traktatens vedtagelse. Charterets Artikel 21 forbyder ”enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering”. I modsætning til European Convention on Human Rights (Den Europæiske Menneskerettighedskonvention) er ikke-diskriminationsbestemmelsen en selvstændig rettighed, hvilket betyder, at diskrimination kan adresseres direkte og ikke blot, når den kolliderer med udøvelsen af en anden grundlæggende rettighed. Charteret forbyder også diskrimination på baggrund af nationalitet ”inden for traktaternes anvendelsesområde”. Denne artikel underbygger sammen med udtalelsen i præamblet om, at charteret skaber ”et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed”, de eksisterende regionale juridiske standarder relevante for etnisk profilering, selvom charteret kun omfatter **medlemsstaterne, når de implementerer EU-lovgivning, og under passende hensyntagen til nærhedsprincippet.**

individerne har dermed været udsat for diskrimination, hvilket er forbudt ifølge Artikel 14 og Protokol 12 i ECHR⁷.

Etniske profileringspraksisser skal bestå tre granskningstester for at være legitim forskelsbehandling, der ikke kan karakteriseres som diskrimination: effektivitet, proportionalitet og nødvendighed. Forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminalitet og terrorisme er legitime retshåndhævelsesmæssige formål og hører til blandt statens hovedfunktioner. Da disse tre funktioner i høj grad afhænger af etniske eller raciale kriterier, vil det imidlertid sjældent – om overhovedet nogensinde – være muligt at retfærdiggøre etnisk profilering på objektiv og rimelig vis. De afgørende spørgsmål er, hvorvidt etnisk profilering er et forholdsmæssigt og nødvendigt redskab. Med andre ord: Opvejer fordelene i form af effektiv retshåndhævelse omkostningerne forbundet med etnisk profilering? Og kunne de samme resultater være opnået ved hjælp af en alternativ og mindre skadelig tilgang?

ECHR-retspraksis har fastslået, at hvor race udgør *den eneste* eller en *afgørende* faktor for en retshåndhævende handling, er der tale om lovstridig diskrimination⁸. I praksis er det svært at bevise, at en handling er racistisk motiveret – etnisk profilering skyldes ofte **indirekte diskrimination**, nemlig når en tilsyneladende neutral bestemmelse, kriterium eller praksis vil forfordele personer af en bestemt racial eller etnisk oprindelse i forhold til andre mennesker. I *D.H. and Others v. the Czech Republic (D.H. m.fl. vs. Tjekkiet)*⁹ stadfæstede European Court of Human Rights (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol), at diskriminerende mønstre som følge af en politik, der ikke nødvendigvis er udformet ud fra diskriminerende motiver, er en form for "indirekte diskrimination", som er forbudt ifølge Artikel 14. Selvom *D.H.* ikke involverede politiaktioner, er ECHR's begreb om indirekte diskrimination lige så relevant for diskriminerende tilbageholdelser som følge af politiets etniske profilering. Med andre ord: Selv når etnisk profilering konstateres via følgeslutninger på baggrund af mere overordnede mønstre for politiets adfærd, og uanset om fænomenet beviseligt er et resultat af overlagt racistiske politikker eller ej, vil det tælle som ulovlig diskrimination, hvis det viser sig, at det hverken er proportionelt rimeligt eller nødvendigt. Selv set i sammenhæng med terrortruslen i kølvandet på 11. september har UN CERD understreget, at forbuddet mod racediskrimination er en kategorisk og ukrænkelig norm, og at staterne skal sikre sig, at kontraterroristiske tiltag "*ikke har det formål eller resultat at diskriminere på baggrund af race, hudfarve, herkomst eller national eller etnisk oprindelse, og at ikke-statsborgere ikke udsættes for racial eller etnisk profilering eller stereotypisering*"¹⁰. Når man måler de betragtelige skadevirkninger som følge af foranstaltninger, der bygger på etnisk profilering, i forhold til deres begrænsede succes udi reel terrorismeforebyggelse, kan der ikke herske megen tvivl om, at de er ude af proportioner og falder uden for standarderne for ikke-diskrimination.

Immigrationsmæssige beslutninger er pr. definition baseret på nationalitet og visumstatus for den person, der forsøger at krydse grænsen. Forskelsbehandling på baggrund af nationalitet udgør ikke ulovlig etnisk profilering i immigrationsmæssige sager, såfremt behandlingen udspringer af beslutninger vedrørende de skarpt afgrænsede spørgsmål om indrejse og ophold, og at denne behandling er proportionelt forsvarlig. Hvor forskellige grupper af personer af samme nationalitet behandles forskelligt på en sådan baggrund, er der klart tale om etnisk profilering, og dette er ulovligt ifølge kendelser fra domstole i Det Forenede Kongerige. Sådan dømte det engelske Overhus i sagen om *lufthavnen i Prag*,

⁷ *Timishev v. Russia*, app. nr. 55762/00, 55974/00, Eur. Ct. Hum. Rts., dom af 13. december 2005.

⁸ *Timishev v. Russia*, app. nr. 55762/00, 55974/00, Eur. Ct. Hum. Rts., dom af 13. december 2005, pp. 58-59. *Hoffmann v. Austria*, Eur. Ct. Hum. Rts., dom af 23. juni 1993, p. 36 (religion). *Gaygusuz v. Austria*, Eur. Ct. Hum. Rts., dom af 16. september 1996, p. 42 (nationalitet).

⁹ *D.H. and Others v. the Czech Republic (D.H. m.fl. vs. Tjekkiet)*, app. nr. 57325/00. Eur. Ct. Hum. Rts., Storkammeret, dom af 13. november 2007.

¹⁰ CERD, generel anbefaling nr. 30 (Non-Citizens) (Ikke-statsborgere), afsnit 6. CERD har endvidere opfordret staterne til at "træffe passende foranstaltninger for at forhindre afhøringer, anholdelser og visiteringer, som reelt udelukkende er baseret på en persons fysiske fremtræden, personens hudfarve eller træk eller som følge af personens raciale eller etniske tilhørsforhold, eller en hvilken som helst profilering, der udsætter ham eller hende for større mistanke". CERD: General Recommendation No. 31 (Administration of the Criminal Justice System) (Generel anbefaling nr. 31 (Administration af retsvæsenet)), afsnit 20.

hvor det blev kendt for ret, at det engelske immigrationspersonale ulovligt udså sig tjekkiske romaer på vej ind i Det Forenede Kongerige¹¹.

United Nations Human Rights Committee (FN's Menneskerettighedskomité) afgjorde for nylig, at etnisk profilering ingen plads bør have ved grænseovergange. Den 30. juli 2009 erklærede Komitéen identitetskontrol motiveret af race eller etnicitet i strid med internationale ikke-diskriminationsnormer, nemlig i forbindelse med afgørelsen i *Rosalind Williams v. Spain*. Komitéen konkluderede, at etnisk profilering er i strid med *den Internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder*. Hermed omstødtes en afgørelse truffet af den spanske Højesteret i 2001, der gav politiet vide beføjelser til at "benytte racekriteriet som indikator for en større sandsynlighed for, at den berørte person ikke var spansk"¹². Komitéens afgørelse fastslår, at identitetskontrol er tilladt med henblik på beskyttelse af den offentlige sikkerhed, kriminalitetsforebyggelse og kontrol med illegal indvandring, men at "de tilbageholdtes fysiske eller etniske karakteristika ikke bør betragtes som indikatorer for deres eventuelt illegale ophold i landet. Ej heller bør identitetskontrol udføres på en sådan måde, at kun personer med særlige fysiske kendetegn eller etnisk baggrund kontrolleres. Dette ville ikke bare krænke de pågældende personers værdighed, men også bidrage til udbredelsen af fremmedfjendske holdninger i befolkningen samt hindre effektiv bekæmpelse af racediskrimination"¹³.

Indtil videre er det udelukkende Spanien, der endegyldigt har afgjort, hvorvidt etnisk profilering kan have en fremtid inden for immigrationsmæssig retshåndhævelse: Ingen andre EU-lande har egen præcedens at henvise til. *Cisse*-sagen tillod også brug af udseende, men kun i skarpt afgrænsede tilfælde, hvor retshåndhævelse i forbindelse med en demonstration af illegale indvandrere var nødvendig¹⁴.

Håndhævelse af immigrationslove udgør endvidere et hul i den beskyttelse, som EU's ikke-diskriminationsstandard ellers tilbyder: Council Racial Equality Directive (Rådets direktiv om racial ligebehandling) 2000/43/EC. Direktivet om racial ligebehandling slår princippet om ligebehandling uanset racial eller etnisk oprindelse fast på EU-niveau¹⁵. Direktivet gælder "varer og ydelser"¹⁶. Præamblet fastslår, at diskrimination kan underminere EU's hensigtserklæring om at være et område præget af frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvorfor nogle hævder, at politiarbejde og retshåndhævelse udgør "offentlige varer og ydelser" og derfor er omfattet af direktivet. Indtil nu er denne påstand hverken blevet prøvet ved nationale domstole eller EF-Domstolen.

Selv hvis det anerkendes, at direktivet også omfatter retshåndhævende handlinger, udgør Artikel 3(2) en vigtig undtagelse i forhold til den beskyttelse, som direktivet om racial ligebehandling yder, idet artiklen tillader forskelsbehandling på baggrund af nationalitet. Endskønt man ikke kommer uden om at træffe immigrationsmæssige beslutninger på baggrund af nationalitet, efterlader denne brede udeladelse af

¹¹ R v. Immigration Officer at Prague Airport ex parte Roma Rights Centre and Others ("Roma Rights") (Immigrationsansat i lufthavnen i Prag ex parte Roma Rights Centre m.fl.) ("Romarettigheder"), UKHL 55, dom af 17. september 2004.

¹² *Rosalind Williams*, Spanish Constitutional Court Decision (beslutning fra den spanske Højesteret) nr. 13/2001, 29. januar 2001 (STC 13/2001).

¹³ Hele dommen kan læses på: http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/williams/williams_20090812.pdf.

¹⁴ *Cisse v. France*, app. nr. 51346/99, Eur. Ct. Hum. Rts., endelig dom af 9. august 2002.

¹⁵ Direktiv 2000/43/EC, Racedirektivet, OJ L 180 19.7.2000, p. 22.

¹⁶ Direktiv 2000/43/EC, Racedirektivet, OJ L 180 19.7.2000, artikel 3(1)h.

nationalitetsdiskrimination et graverende hul i beskyttelsen, og den kan camouflere diskriminationsformer, der er baseret på race eller etnisk oprindelse, som angiveligt legitime nationalitetsbaserede forskelle. For eksempel går tilbageholdelser med henblik på immigrationskontrol oftest ud over mennesker, der "ser fremmede ud" i politiets øjne, hvilket i praksis vil sige, at bemeldte personer ikke ser hvide ud. I et stadig mere multietnisk Europa retter denne praksis uforholdsmæssig megen opmærksomhed mod minoritetsgrupper; særlig da politibetjente i mange lande har ordre på at identificere og tilbageholde illegale indvandrere med henblik på udvisning¹⁷.

Endskønt direktivet om racial ligebehandling ikke formår at beskytte mod diskrimination på baggrund af nationalitet og endnu mangler at finde juridisk anvendelse i de enkelte lande, øges samarbejdet mellem Europas retshåndhævende instanser støt pga. Artikel 29 i Treaty on the European Union (Traktat om den Europæiske Union), som fastslår, at EU tilstræber at "yde borgerne en høj grad af sikkerhed i et område præget af frihed, sikkerhed og retfærdighed ved at befordre fælles handling for medlemslandene inden for politi og retsvæsen og ved at forebygge og bekæmpe racisme og fremmedhad". På dette grundlag er der blevet udviklet stadig flere driftsaftaler, der skal lette samarbejdet om retshåndhævelse og automatiseret adgang til oplysninger desangående på tværs af medlemslandene i kriminalitets- og terrorismebekæmpende øjemed¹⁸. Endvidere er EU i fuld gang med at opbygge enorme databaser til immigrations- og grænsekontrol, og retshåndhævende instanser får i stigende grad adgang til disse ressourcer i samme sags tjeneste¹⁹.

Transnational driftskapacitet og -samarbejde opstår i et tempo, der langt overgår udviklingen af standarder for oplysningspligt og tilsynsmekanismer. Det er bekymrende, at disse initiativer falder inden for EU's handlingsområde, men uden for den EU-sikrede beskyttelse mod diskrimination. Og taget i betragtning, at der ikke er udviklet passende standarder for databeskyttelse, hvad retshåndhævelsessamarbejdet angår, bliver regnestykket endnu mere bekymrende. Ét aspekt af denne kompleksitet består i, at data til SIS, VIS og ind- og udrejse-systemet ville blive samlet under Schengengrænsekodekset, men benyttet af medlemslandene i henhold til den nationale lovgivning. Dermed er der flere rammer, hvori følsomme data bliver anvendt uden meget tilsyn eller oplysningspligt. Rameafgørelsen om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med retshåndhævelsessamarbejde er blevet kritiseret for at udstikke lavere standarder end dem, der blev udstukket i EU's direktiv om databeskyttelse i 2005.

Etnisk profilering i praksis: fra tilbageholdelser og id-kontrol til "data-mining"

Internationale og regionale organisationer samt NGO'er har vedholdende udtrykt bekymring for, at politiets beføjelser til at foretage tilbageholdelser bliver brugt på diskriminerende vis rundt om i Europa.

¹⁷ Se for eksempel Victor Mallet: "Madrid police told to target illegal migrants" ("Politiet i Madrid beordret til at slå ned på illegale indvandrere") i *Financial Times*, 16. februar 2009.

¹⁸ For eksempel den europæiske arrestordre og dataudveksling i henhold til Prüm-aftalen (Schengen III) 2002/584/JHA: Rådets rammeafgørelse fra 13. juni 2002 vedrørende den europæiske arrestordre og procedurer for overgivelse på tværs af medlemslandene.

¹⁹ Heriblandt kan nævnes visuminformationssystemet (VIS), Schengeninformationssystemet (SIS I og SIS II) og Eurodac, en asyl-database. EU-myndighederne foreslår at oprette driftsmæssige forbindelser mellem VIS, SIS II og Eurodac, og Europa-Kommissionen fremlagde for nylig et forslag om at udvikle et nyt ind/udrejse-system. Europa-Kommissionens ønske om etablering af en database med opholdstilladelser og pas er stadig verserende, men forventes gennemført. I juni 2008 vedtog Europa-Rådet en beslutning, der tillader retshåndhævende instanser adgang til VIS-optegnelser med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorrelaterede forseelser samt anden alvorlig kriminalitet.

Denne bekymring er blevet fremsat af EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (EU's netværk af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder). I dokumentationen for udstrakte politibeføjelser i mange EU-medlemslande bemærker netværket følgende: *"Politiets vide beføjelser til at handle efter eget skøn i forbindelse med tilbageholdelses- og visiteringsprocedurer samt fraværet af overvågning af politiets adfærd [...] er særligt problematiske, da de medfører en følelse af straffrihed inden for politiet og magtesløshed – men også fjendtlighed – blandt de berørte minoriteter"*²⁰.

Den mest systematiske dokumentation af etniske profileringspraksisser findes i European Commission against Racism and Intolerance (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance) (ECRI) løbende landerapporter, som gennem de senere år har udtrykt bekymring vedrørende profilering i Østrig, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Rumænien, Rusland, Spanien, Sverige, Schweiz, Ukraine og Det Forenede Kongerige²¹. Etnisk profilering ved tilbageholdelser og id-kontrol er også blevet fastslået i ENAR's skyggerapporter: I 2007 blev fænomenet nævnt som et væsentligt problem i rapporter fra Cypren, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Italien, Luxembourg, Slovakiet og Sverige²². Det er vanskeligt at måle den præcise udbredelse af etnisk profilering i Europa, fordi Det Forenede Kongerige er det eneste land, der systematisk indsamler data om politivirksomhed og etnicitet. I Det Forenede Kongerige dokumenterer officielle data vedrørende tilbageholdelses- og visiteringspraksisser i England og Wales signifikante forskelle i den hyppighed, hvormed politiet stopper forskellige etniske grupper. De nyeste data, der dækker perioden 1. april 2007 til 31. marts 2008, viser, at sorte havde 7,4 gange højere sandsynlighed for at blive stoppet og visiteret end hvide, og at asiater havde 2,3 gange højere sandsynlighed for at blive stoppet og visiteret end hvide²³.

Data fra Det Forenede Kongerige illustrerer endvidere sammenhængen mellem diskrimination og etnisk profilering. Tilbageholdelser foretaget i overensstemmelse med Afsnit 1 i Police and Criminal Evidence Act (PACE-loven) fra 1984 skal baseres på en rimelig mistanke om, at den tilbageholdte kan være involveret i kriminelle aktiviteter. I modsætning hertil behøver tilbageholdelser foretaget i henhold til Afsnit 60 i Criminal Justice and Public Order Act (lov om strafferet og offentlig orden) fra 1994 ikke at

²⁰ European Commission, EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (Europa-Kommissionen, EU's netværk af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder), CFR CDF. Udtalelse 4 (2006). I 2007 blev netværket integreret i den nye EU Fundamental Rights Agency (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder).

²¹ European Commission against Racism and Intolerance (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance): "Second Report on Austria" ("Anden rapport om Østrig"), Strasbourg: ECRI, 2000, afsnit 39. "Second Report on Romania" ("Anden rapport om Rumænien"), Strasbourg: ECRI, 2001, afsnit 46. "Second Report on the Russian Federation" ("Anden rapport om Rusland"), Strasbourg: ECRI, 2001, afsnit 62. "Second Report on Spain" ("Anden rapport om Spanien"), Strasbourg: ECRI, 2002, afsnit 38. "Third Report on Switzerland" ("Tredje rapport om Schweiz"), Strasbourg: ECRI, 2003, afsnit 29. "Second Report on Ukraine" ("Anden rapport om Ukraine"), Strasbourg: ECRI, 2003, afsnit 42. "Second Report on the United Kingdom" ("Anden rapport om Det Forenede Kongerige"), Strasbourg: ECRI, 2000, afsnit 45. Der findes et resume af disse rapporter hos Misti Duvall: "Ethnic Profiling by Police in Europe" ("Politiets etniske profilering i Europa"), *Justice Initiatives*, New York: Open Society Institute, juni 2005, pp. 14-25.

²² European Network Against Racism (det europæiske netværk mod racisme) (ENAR): "Racism in Europe: ENAR Shadow Report" ("Racisme i Europa: ENAR's skyggerapport"), Belgien, ENAR, 2007, p. 17. Nationale skyggerapporter om racisme i Europa i 2008 kan læses på: http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN.

²³ Ifølge afsnit 1 i Police and Criminal Evidence Act (PACE) (politiloven). Ministry of Justice (Justitsministeriet): "Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8" ("Statistik vedrørende race og retssystemet – 2007/8"), London: Ministry of Justice, 2009, p. 28.

være baseret på rimelig mistanke²⁴. Data for 2007-2008 viser, at når det engelske politi udøvede deres myndighed i henhold til Afsnit 60, havde sorte 10,7 gange større sandsynlighed for at blive stoppet og visiteret end hvide, mens asiater havde 2,2 gange større sandsynlighed for at blive tilbageholdt og visiteret end hvide²⁵. Diskrimination forekommer med størst sandsynlighed i de tilfælde, hvor betjentene har det største skønsmæssige råderum i forhold til, hvem de finder det umagen værd at stoppe.

I modsætning til politiets rutinemæssige kontakt på gader og offentlige områder er **razziaer** måske den mest invasive polititaktik. Den involverer ofte en storm af en bygning eller et område og er ofte tilrettelagt således, at overraskelseelementet bliver størst muligt. Razziaer involverer ofte indtrængen i private rum såsom hjem, bede- eller forsamlingssteder eller arbejdspladser. De kan være målrettet individuelle adresser eller hele kvarterer. Razziaer kan være en korrekt udøvelse af politiets magt og en vigtig retshåndhævelsestaktik. Følgende tæller som legitime razziaformål: pågribelse af eftersøgte lovovertrædere, indhentelse af beviser for ulovlige aktiviteter, inddrivelse af ejendom, forebyggelse af kriminelle handlinger og/eller beslaglæggelse af smuglergods. Alligevel kan razziaer bevæge sig over i kategorien af utilladelig etnisk profilering, når politiet definerer sine mål ud fra stereotyper, der forbinder etniske eller religiøse grupper med kriminalitet, eller når politiet målretter sin indsats mod hele lokalsamfund på baggrund af beviser, der kun mistænkeliggør en eller to beboere. I praksis viser nogle politirazziaer sig at afvige fra deres legitime formål og udgøre ulovlig chikane af minoritetssamfund. En sådan form for chikane er særlig tydelig ved razziaer på romasamfund. Romalejre er blevet udsat for politirazziaer i mange lande, og romarettighedsadvokater anser razziaer for at være en "eklatant form for etnisk profilering", der underkaster hele lokalsamfund en form for kollektiv skyld²⁶.

Megen etnisk profilering foregår under dække af immigrationskontrol både ved internationale grænser og inden for de enkelte lande. Mange europæiske borgere med etnisk minoritetsbaggrund har oplevet, at politi eller grænsepersonale vælger dem ud med henblik på nærmere inspektion i lufthavne og togstationer. Problemets udbredelse har været svær at måle, fordi undersøgelser af retshåndhævelsespraksisser ved landegrænser kompliceres af forskernes begrænsede adgang hertil og af regeringernes ønske om at hemmeligholde sikkerhedspraksisser. I mange EU-medlemslande beforder den nationale håndhævelse af immigrationslovgivningen den etniske profilering. Som tidligere nævnt afgjorde Højesteretten i Spanien, at politibetjente gerne må inddrage etnicitet som faktor, når de skal

²⁴ Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984, Code of Practice A (Indenrigsministeriet, PACE 1984, regler for god praksis A), ændret 1. januar 2009. Ifølge Afsnit 60 i Criminal Justice and Public Order Act (lov om strafferet og offentlig orden) fra 1994, som blev tilføjet Afsnit 8 i Knivloven i 1997, står det – såfremt vedkommende har en rimelig antagelse om grov vold eller våbenbesiddelse på en særlig lokalitet – en vicepolitikommissær eller overordnet frit for at tillade uniformerede betjente at visitere en person eller gennemse et køretøj efter våben på samme lokalitet inden for 24 timer.

²⁵ Ministry of Justice (Justitsministeriet): "Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8" ("Statistik vedrørende race og retssystemet"), London: Ministry of Justice (Justitsministeriet), 2009, pp. 29, 49, 205.

²⁶ Iulius Costas: "ID checks and police raids: Ethnic profiling in Central Europe" i "Ethnic Profiling by Police in Europe" ("Id-kontrol og politirazziaer: etnisk profilering i Centraleuropa" i "Politiets etniske profilering i Europa"), *Justice Initiatives*, juni 2005, p. 27. Se endvidere: European Roma Rights Centre og Greek Helsinki Monitor: "*Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece*" ("*Udrensning: eksklusion af romaer i Grækenland*"), 2003. European Roma Rights Centre: "*Campland: Racial Segregation of Roma in Italy*" ("*Lejrland: raceadskillelse af romaer i Italien*"), Budapest: ERRC, 3. november 2000. "*Always somewhere else: Anti-Gypsyism in France*" ("*Altid et andet sted: antisigøjnermentalitet i Frankrig*"), Budapest: ERRC, landerapport nr. 15, 2005. "*The Non-Constituents: Rights deprivation of Roma in post-genocide Bosnia-Herzegovina*", ("*Ikke-vælger: fratagelse af romaers rettigheder i Bosnien-Hercegovina efter folkemordet*"), Budapest: ERRC, landerapport 13, 2004. "*The Limits of Solidarity: Roma in Poland after 1989*" ("*Grænser for solidaritet: romaer i Polen efter 1989*"), Budapest: ERRC, 2002. OSCE Human Dimension Implementation Meeting (OSCE-møde til implementering af den menneskelige dimension): "*Statements by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF)*" ("*Udtalelser fra Den internationale Helsingforsføderation for menneskerettigheder (IHF)*"), Warszawa, 9.-19. september 2002.

træffe beslutninger om retshåndhævelse af immigrationslovene. I Madrid har politiet f.eks. ugentlige kvoter for, hvor mange illegale indvandrere de anholder, og de opfordres til at gå på jagt efter potentielle arresterende uden for deres egne distrikter, hvis de ikke kan opfylde kvoterne. Idet betjentene forsøger at holde kvoten, vil deres id-kontrol uvægerlig være baseret på etnisk profilering²⁷. Noget lignende ser man i Frankrig²⁸.

I tilgift til de standardiserede immigrations- og sikkerhedskontrolprocedurer ved grænseovergange og i importhavne har moderne teknologi fostret nye muligheder for at registrere, lagre og gennemse enorme mængder personlige data – herunder de personlige data, som afkræves af rejsende ind i EU. Af nyere EU-databaser kan nævnes visuminformationssystemet (VIS), Schengeninformationssystemet (SIS I og SIS II) og Eurodac, en asyl-database. Disse databaser opfattes ikke kun som redskaber til immigrationskontrol, men også som en ressource for kriminal- og kontraterroristisk efterforskning – hvilket afspejles af forslagene om at give retshåndhævende instanser adgang til disse databaser og oprette driftsmæssige forbindelser mellem VIS, SIS II og Eurodac. Det nyforeslåede EU-ind- og udrejsesystem er den nyeste tilføjelse til disse systemer. Ud over grænsekontrol ville dette system tillade retshåndhævende instanser at udføre identitetskontrol baseret på biometriske data andre steder end ved grænseovergangene, men det er ikke udspecificeret, under hvilke betingelser sådanne visiteringer ville være tilladt. Europa-Kommissionens ønske om etablering af en database med opholdstilladelser og pas er stadig verserende, men forventes gennemført. Den udvidede brug af data indsamlet med henblik på retshåndhævende instansers immigrations- og grænsekontrol styres af et komplekst databeskyttelsesregime og mangler passende beskyttelse af den grundlæggende ret til ikke at blive diskrimineret, hvilket åbner mulighed for etnisk profilering (og grove krænkelse af privatlivets fred) gennem brug af "data-mining".

"Data-mining" er en teknik, som ofte – men ikke altid – anvender profiler. Aktuelle EU-diskussioner har sommetider fejlagtigt sammenblandet "data-mining" med profilering af kriminelle mere generelt, men det er faktisk kun én teknik ud af mange (se nedenfor), der benytter sig af profiler. For det meste involverer "data-mining" automatiserede søgninger efter personlige oplysninger i omfattende databaser ved hjælp af på forhånd definerede karakteristika. Det kan f.eks. dreje sig om immigrationsmæssige eller studie-, helbreds- eller boligforhold. Nogle former for "data-mining" benytter ikke profiler, men søger i stedet efter forbindelser mellem en oprindeligt mistænkt person og andre personer, som den mistænkte har været i kontakt med, ofte via optegnelser over telefon- eller internettrafik. I de tilfælde, hvor "data-mining" benytter profiler, inkluderer disse ofte – men ikke altid – etnicitet, religion eller national oprindelse. I visse tilfælde, hvor følsomme personoplysninger medtages i profilen til "data-mining", kan "boringen" være legitim nok og overholde juridiske standarder vedrørende lovlige formål, proportionalitet og nødvendighed, såfremt der forefindes en dokumenteret statistisk korrelation, der øger retshåndhævelsens effektivitet i en sådan grad, at dette opvejer eventuel overlast²⁹.

Et eksempel på "data-mining" fandt sted i Tyskland mellem 2001 og begyndelsen af 2003. Da det blev opdaget, at adskillige af de skyldige bag terrorangrebene 11. september havde boet og studeret i Hamburg, forsøgte de tyske myndigheder at identificere andre potentielle terrorceller. Den tyske forbundsregering gav delstatsregeringerne til opgave at indsamle og behandle persondata i en gigantisk

²⁷ *Rosalind Williams*, Spanish Constitutional Court Decision (beslutning fra den spanske Højesteret) nr. 13/2001, 29. januar 2001 (STC 13/2001).

²⁸ Open Society Justice Initiative: "Profiling Minorities: A Study of Stop and Search Practices in Paris" ("Profilering af minoriteter: en undersøgelse af tilbageholdelses- og visiteringspraksisser i Paris"), New York: Open Society Institute 2009.

²⁹ European Union Network of Independent Experts on Fundamental Rights (EU's netværk af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder): "Opinion on Ethnic Profiling" ("Udtalelse om etnisk profilering") (2006). Der findes lignende standarder for retten til at krænke privatlivets fred, se: *S and Marper v UK* (2008) (Afsnit nr. 30562/04 og 30566/04).

”data-mining”-operation (på tysk *Rasterfahndung*)³⁰. Det tyske politi indsamlede følsomme persondata fra omkring 8,3 millioner mennesker, som blev udvalgt ved hjælp af tre brede kriterier, herunder national oprindelse. Herefter blev deres data gennemtrævlet, dvs. gennem søgt ved hjælp af et computerprogram, der identificerede relevante oplysninger fra databasen på baggrund af en profil baseret på karakteristika, som medlemmerne af ”Hamburgcellen” havde til fælles³¹.

Bestræbelser på at forebygge terrorisme har altså ført til en intensivering af etnisk profilering baseret på både etnicitet og religion. Skønt politiet anvendte praksisser, som benyttes ved efterforskning af almindelig kriminalitet – såsom tilbageholdelse og visitering – har eksplicit brug af etniske profiler også indgået ved masse-id-kontrol af mennesker på offentlige steder: razziaer mod moskeer og andre institutioner associeret med muslimer, ”data-mining”, anholdelse af muslimer på grundlag af indicier, der ikke ville medføre tilbageholdelse af ikke-muslimer i samme situation, samt overvågningsaktiviteter³². Disse aktiviteter ansføres i stigende grad af teorier om ”radikalisering”: Teorier, som er opstået i kølvandet på den såkaldte ”hjemmegroede terrorist” i Holland, Det Forenede Kongerige og andre lande. Ifølge disse teorier kan bestemte typer islam forbindes med radikaliseringsprocessen. Politi- og efterretningstjenester målretter derfor deres indsats mod udøvere af disse typer islam, selv når der ikke foreligger beviser for, at de individuelle udøvere er involveret i terrorisme.

³⁰ Daniel Moeckli: ”Discriminatory Profiles: Law Enforcement after 9/11 and 7/7” (”Diskriminerende profiler: retshåndhævelse efter 11. september”), *European Human Rights Law Review*, nr. 5, 2005: 517-532. Se også Andreas Hieronymus: ”Aspects of profiling of ethnic and religious minorities in Germany” (”Aspekter forbundet med profilering af etniske og religiøse minoriteter i Tyskland”), *ENARgy*, nr. 23, januar 2008.

³¹ Open Society Justice Initiative: ”Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory” (”Etnisk profilering i EU: omsiggribende, ineffektiv og diskriminerende”). Open Society Institute, 2009.

³² Open Society Justice Initiative: ”Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory” (”Etnisk profilering i EU: omsiggribende, ineffektiv og diskriminerende”).

Eksempler på aktiviteter, der kan involvere etnisk profilering:

Generel politivirksomhed

- Identitetskontrol
- Tilbageholdelser og visiteringer af fodgængere på gaden
- Tilbageholdelser og visiteringer af køretøjer
- Uforholdsmæssig magtanvendelse (såsom håndjern eller trukne våben) under en tilbageholdelse
- Gennemøgning af busser eller tog
- Spredning af grupper af unge mennesker på gaden
- Udstedelse af stævninger eller anholdelser for mindre forseelser efter tilbageholdelser
- Politiets uforholdsmæssigt store fokus på særlige områder eller særlige former for kriminalitet

Sikkerhed og kontraterrorisme

- Massetilbageholdelser og -visiteringer
- Identitetskontrol uden for bedesteder (f.eks. moskeer)
- Razziaer mod bedesteder
- Razziaer mod forretninger
- Overvågning
- "Data-mining" baseret på etniske eller religiøse kriterier
- Antiradikaliseringspolitikker
- Anholdelse og forvaring
- Udvisninger

Beslutningsprocedurer vedrørende immigrationskontrol og asylansøgning

- Afhøring, visitering og forvaring af personer i lufthavne og havne
- Præ-screening og fjernelse af personer fra fly
- Præ-screening og screening af immigrationsansøgninger
- Screening af asylansøgninger
- Beslutninger vedrørende immigrations- og asylansøgninger
- Tilbageholdelser med henblik på udvisninger

Told

- Tilbageholdelse og visitering af personer og bagage i lufthavne og havne
- Tilbageholdelse og visitering af køretøjer i havne
- Eksplicit associering af bestemte nationaliteter/etniciteter med narkosmugling eller andre typer kriminalitet og efterfølgende målretning af indsats på denne baggrund
- Razziaer mod forretninger

Hvordan påvirker etnisk profilering befolkningsgrupper og politivirksomhed?

Uanset om etnisk profilering er eksplicit og overlagt eller sker uforvarende, har det direkte og skadelige konsekvenser for enkeltpersoner og befolkningsgrupper. For de individer, der tilbageholdes, visiteres og endog forvares, kan det være en skræmmende og ydmygende oplevelse. Sommetider er der tale om hyppigt tilbagevendende konfrontationer med politiet. I interviews med fokusgrupper i Spanien i 2005 sagde en ung marokkansk person:

"Jeg bliver ofte kropsviseret, og det er meget ydmygende. De trækker sommetider bukserne ned på mig midt på gaden"³³.

En anden deltager tilføjede:

"Politiet kommer hele tiden, og til sidst tror knægten, at han er skyldig. De har det ikke godt, de føler sig usikre, de føler sig som kriminelle, og de føler, at de er onde"³⁴.

Etnisk profilering stigmatiserer hele befolkningsgrupper som kriminelle, potentielle terrorister eller illegale indvandrere. Etnisk profilering legitimerer og forstærker racisme og etnisk stereotypisering i samfundet som sådan, hvilket fører til øget mistænksomhed over for minoritetsgrupper blandt majoritetsbefolkningen samt krav om yderligere restriktive foranstaltninger mod disse grupper. En sådan stigmatisering bidrager til overrepræsentation af etniske minoriteter i strafferetssystemet. Uforholdsmæssig overvågning og indespærring påvirker uddannelses- og arbejdsmuligheder i negativ retning og splitter familier og lokalsamfund ad.

Etnisk profilering har endvidere direkte konsekvenser for retshåndhævelsens effektivitet. Politiets arbejde afhænger af samarbejde med offentligheden om at anmelde kriminalitet, bidrage med signalementer og afgive vidneforklaringer. Undersøgelser viser, at dårlig kontakt mellem politi og borgere kan øve negativ indflydelse på offentlighedens tiltro til retshåndhævelsen – ikke kun for den direkte implicerede vedkommende, men også for dennes familie, venner og bekendte³⁵. Undersøgelser har desuden påvist en sammenhæng mellem dårlig behandling fra det retshåndhævende personales side og nedsat samarbejde mellem politi og borgere³⁶. Hvis offentligheden ikke har tillid til eller samarbejdsvilje over for retshåndhævende instanser, fungerer disse mindre effektivt. Etnisk profilering kan øge fjendtligheden forbundet med møder mellem enkeltpersoner og politi eller andet retshåndhævende personale. En større grad af fjendtlighed øger risikoen for, at rutinekonfrontationer eskaleres til aggression og konflikt, hvilket udgør en sikkerhedsrisiko for både betjente og de berørte befolkningsgruppers medlemmer³⁷.

Er etnisk profilering effektiv?

Politibetjente og andre autoriteter hævder ofte, at etnisk profilering simpelthen er "godt politiarbejde". De mener, at kriminaliteten af mange årsager – herunder socioøkonomiske og demografiske faktorer – er højere blandt etniske minoriteter, og at retshåndhævelsen af denne grund nødvendigvis må målrette sin

³³ Open Society Justice Initiative: "I Can Stop and Search Whoever I Want": Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain" ("Jeg kan stoppe og visiterer, hvem jeg har lyst til". Politiets tilbageholdelser af etniske minoriteter i Bulgarien, Ungarn og Spanien"), New York: Open Society Institute 2006, p. 37.

³⁴ Open Society Justice Initiative: "I Can Stop and Search Whoever I Want" ("Jeg kan stoppe og visiterer, hvem jeg har lyst til"), p. 37.

³⁵ Joel Miller, Nick Bland og Paul Quinton: "The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community" ("Tilbageholdelser og visiteringers effekt på kriminalitet og samfund"), Police Research Series Paper 127, London: Home Office, 2000. Dennis P. Rosenbaum, Amie M. Schuck, Sandra K. Costello, Darnell F. Hawkins og Marianne K. Ring: "Attitudes toward the police: The effects of direct and vicarious experience" ("Holdninger til politiet: effekten af direkte og indirekte oplevelser"), *Police Quarterly* nr. 8 (3) 2005: 343-365.

³⁶ McCluskey, John D., Stephen D. Mastrofski og Roger B. Parks: "To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests" ("At indvillige eller gøre oprør: forudsigelser om borgeres efterlevelse af politiets anvisninger"), *Police Quarterly* nr. 2 1999: 389-416.

³⁷ Ontario Human Rights Commission (Menneskerettighedskommissionen i Ontario): "Inquiry Report, Paying the Price; The Human Cost of Racial Profiling" ("Undersøgelserapport, At betale prisen: De menneskelige omkostninger forbundet med racial profilering"), Toronto: Ontario Human Rights Commission, udateret dokument; undersøgelsen påbegyndtes i februar 2003.

indsats mod disse personer, steder og forseelser. Resultatet er etnisk profilering, men årsagen er at finde i den objektive virkelighed, at retshåndhævelse har meget svært ved at forandre sig. I praksis er der meget lidt, der tyder på, at profilering udgør en effektiv tilgang til kriminalitetsbekæmpelse, og et stort antal undersøgelser viser, at den nedsætter retshåndhævelsens effektivitet.

Etnisk profilering kan kun retfærdiggøres, hvis man opererer ud fra den antagelse, at den profilerede persons race eller etnicitet kan kendes, og at der eksisterer en konsekvent og statistisk signifikant sammenhæng mellem race eller etnicitet og tilbøjelighed til at udføre en kriminel handling. Faktisk holder ingen af disse antagelser konsekvent stik. Raciale profiler er både over- og underinkluderende: Det store flertal af de mennesker, som falder inden for den pågældende etniske kategori, er fuldstændig uskyldige, mens mange kriminelle eller terrorister ikke passer ind i profilen – og sikkert ville undslippe politiets opmærksomhed, hvis profilerne blev brugt som det primære grundlag for indgriben. Etnisk profilering er endvidere forbundet med problemer som forudsigelighed og unddragelse: Jo mere forudsigelige politiets profiler bliver, desto lettere bliver det for gerningsmændene at tilpasse deres fremtoning og handlinger derefter.

For de lande, der overvåger etnisk profilering, er det iøjnefaldende, at de indsamlede data – trods væsentlige forskelle på måden at indsamle tilbageholdelsesdata på – er præget af en høj grad af overensstemmelse mht. "træffere" eller anholdelsesrater på tværs af raciale grupper. Det er blevet påvist i adskillige studier, at etniske minoriteter statistisk set er signifikant mindre tilbøjelige til at fragte smuglergods eller andre "beslaglæggelige" beviser, som bliver fundet under en visitering³⁸. Fakta modsiger altså påstanden om, at minoriteter har højere sandsynlighed for at være involveret i kriminalitet, og demonstrerer, at racial profilering er en ineffektiv måde at anvende politiets ressourcer på. Tilbageholdelses- og visiteringspraksisser, der bygger på racial profilering, er med stor sandsynlighed uproductive og fremmedgør medlemmer af de pågældende befolkningsgrupper.

Faktisk lykkedes det ikke at identificere en eneste terrorist ved hjælp af *Rasterfahndung*-operationen i Tyskland – trods indsamling og gennemtrævling af data fra 8,3 millioner mennesker³⁹. Data vedrørende anholdelsesrater fra tilbageholdelser og visiteringer i Det Forenede Kongerige viser, at uforholdsmæssig tilbageholdelse og visitering af minoriteter i henhold til Afsnit 60 (hvor betjentene har større frihed til at basere deres vurdering på eget skøn, hvorfor der er flere muligheder for at foretage etnisk profilering) er langt mindre effektiv, end hvis beføjelserne fordrer en rimelig mistanke. I 2007-2008 førte kun 4 % af de tilbageholdelser og visiteringer, der blev foretaget i henhold til Afsnit 60, til en anholdelse. Dette er væsentligt lavere end de 12 %, som tilbageholdelserne i henhold til beføjelserne i det mere afgrænsede Afsnit 1 kunne mønstre⁴⁰.

³⁸ Harris, David: "Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work" ("Uretfærdige profiler: Hvorfor racial profilering ikke kan fungere"), New York, The New Press, 2002. Open Society Justice Initiative: "Addressing Ethnic Profiling by Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project" ("Om etnisk profilering inden for politiet: en rapport om projektet Strategier for effektiv polititilbageholdelse og -visitering"), New York: Open Society Institute 2009.

³⁹ Daniel Moeckli: "Discriminatory Profiles: Law Enforcement after 9/11 and 7/7" ("Diskriminerende profiler: retshåndhævelse efter 11. september og 7. juli). Open Society Justice Initiative: "Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory" ("Etnisk profilering i EU: omsiggribende, ineffektiv og diskriminerende").

⁴⁰ Home Office: "Police Powers and Procedures England and Wales 2007/08" ("Politibeføjelser og -procedurer i England og Wales 2007/08"), London: Home Office Statistics, 2009.

Meget kunne tyde på, at udeladelse af race eller etnicitet fra en bestemt profil over kriminelle samt kravet om, at betjentene inddrager specificerede ikke-etniske kriterier, kan være med til at afværge diskrimination og dertil øge effektiviteten. I 1998 reagerede det amerikanske toldvæsen ("Customs") på påstande om race- og kønsskævhed. På daværende tidspunkt tegnede afro- og latinamerikanere sig for 43 % af de visiteringer, som toldvæsenet foretog. Toldvæsenet ændrede sine tilbageholdelses- og visiteringsprocedurer ved at fjerne race og etnicitet fra de faktorer, som blev afvejet, når der blev foretaget tilbageholdelser, og indføre observationsteknikker, der fokuserer på adfærd såsom nervøsitet og uoverensstemmelse mellem passagerforklaringer. Endelig forbedrede de overvågningen af beslutninger mht. tilbageholdelse og visitering. I 2000 var den racemæssige ubalance i toldvæsenets visiteringer næsten forsvundet. Toldvæsenet foretog 75 % færre visiteringer, og deres træfferkvotient steg fra under 5 % til over 13 %. Træfferkvotienten for alle etniske grupper var næsten udjævnet. Ved hjælp af efterretningsbaserede raceneutrale kriterier formåede toldvæsenet at øge sin effektivitet samtidig med, at færre uskyldige blev tilbageholdt, hvoraf det store flertal var farvede mennesker⁴¹. For nylig opnåede et projekt i Bulgarien, Ungarn og Spanien lignende resultater (se faktaboksen om STEPSS nedenfor).

⁴¹ U.S. Customs Service (det amerikanske toldvæsen): Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998 (Resultater af visiteringer af flypassager: positive og negative, regnskabsåret 1998). Washington D.C.: U.S. Customs Service (det amerikanske toldvæsen), 1998.

Casestudie: Overvågning og dokumentation af etnisk profilering

Denne faktaboks gennemgår metoder til dokumentation af etnisk profilering: Fra de mindre rigoristiske tilgange, der afhænger af data fra sekundære kilder, over rigoristisk feltarbejde og endelig til de metoder, der er tilgængelige ved adgang til officielle data.

Mange former for etnisk profilering findes i retshåndhævelsesmæssige mønstre, der ikke kan påvises via anekdotiske oplysninger eller analyse af individuelle sager. Anekdotiske oplysninger kan være nyttige, når man ønsker at forstå den indflydelse, som disse praksisser øver på enkeltpersoner, men de yder ikke uigendrivelige beviser for etnisk profilering som omsiggribende praksis.

Sekundære kilder:

Systematisk sporing af mediehistorier om politiets fremfærd mod etniske minoritetsgrupper kan give oplysninger om politioperationer, som evt. målrettes mod bestemte grupper eller minoritetssamfund. Det er vigtigt at opbygge relationer til specialiserede forskere og journalister, der arbejder med diskrimination, migration og terrorisme med henblik på at spore disse problemer samt den relaterede juridiske udvikling. Man kan også følge rapporter om politiovergreb for at undersøge, om et uforholdsmæssigt stort antal ofre synes at tilhøre en etnisk minoritet eller har migrationsbaggrund. Endvidere kan artikler, der citerer officielle personer, afsløre racistiske kommentarer og holdninger hos politiet eller de politiske myndigheder.

Gennemgang af officielle data såsom ikke-diskriminationsinstansers årsrapporter samt anden information, ombudsmænd og specialiserede polititilsynsinstanser. Klager over politiovergreb bør gennemgås for at undersøge, om der tegner sig et mønster af overrepræsentation af personer med etnisk minoritets- eller migrationsbaggrund blandt ofrene.

Primære undersøgelsestilgange:

Bestemte former for profilering kan efterforskes gennem traditionelle menneskerettighedstilgange, herunder besøg på forskellige steder og interviews med personer med efterfølgende sammenligning af deres oplevelser med majoritetsbefolkningens i den udstrækning, dette er muligt. Mere sporadiske aktioner såsom razziaer og masseidentitetskontrol kan evt. spores via direkte overvågning.

Kvalitative studier giver et billede af den etniske profilerings omfang og karakter. Denne type forskningstilgang kan undersøge, hvorfor profilering sker, og hvilken indflydelse den har, ved at se mere detaljeret på politiets arbejdspraksisser og belyse de subjektive erfaringer og oplevelser hos både det involverede personale og de personer, der underkastes deres handlinger.

Kvantitativ analyse er nødvendig for en påvisning af etnisk profilering ved identitetskontrol og tilbageholdelses- og visiteringspraksisser. To forskningstilgange, der har været anvendt til at generere kvantitative data i omgivelser, hvor etniske data er fraværende, har været husstandsundersøgelser, der spørger til møder med politiet, og observationsmetodologier, hvor uddannede observatører faktisk overvåger og noterer etniciteten på de tilbageholdte i forhold til en befolkningsreference (som også er opnået ved observation) på de steder, hvor politiet arbejder. Begge disse tilgange er teknisk set komplekse og bekostelige; de giver desuden kun et øjebliksbillede af etnisk profilering på ét sted på ét tidspunkt. Trods disse begrænsninger er sådanne kvantitative data tvingende nødvendige for et objektivt billede af etnisk profilering i praksisser såsom identitetskontrol, tilbageholdelser og visiteringer.

Forskning ved hjælp af officielle politidata kan være en mulighed på de steder, hvor politiautoriteterne er interesserede i at samarbejde med forskerne for bedre at forstå deres egne praksisser (se STEPSS-boksen).

Casestudie: "STEPSS"-projektet

I januar 2007 samarbejdede politiet og civilsamfundet i Bulgarien, Ungarn, Spanien og Det Forenede Kongerige om at overvåge politiets brug af id-kontrol og visiteringer i projektet "Strategies for Effective Police Stop and Search" ("Strategier for effektiv polititilbageholdelse og -visitering"). Projektet foretog en vurdering af det eksisterende regelsæt og praksis, udarbejdede skemaer til dokumentation af tilbageholdelser, forberedte og uddannede betjente og medlemmer af lokalsamfundet om driftsprotokoller og indsamlede tilbageholdelsesdata i seks måneder på pilotlokaliteter i hvert af landene. Gennem hele processen mødtes politiet med konsultationsgrupper fra lokalsamfundet for at fremlægge og diskutere bemeldte tilbageholdelsesdata.

Dataene viste, at politiet på alle pilotlokaliteter profilerede personer med etnisk minoritets- og immigrationsbaggrund. Minoriteter og immigranter blev oftere stoppet og blev med større sandsynlighed visiteret, men på nær ganske få undtagelser var de ikke mere tilbøjelige til at være skyldige i en forseelse end majoritetsgruppen. I visse tilfælde var de markant mindre tilbøjelige til at have gjort sig skyldige i en forseelse end de etniske majoritetsindbyggere.

Men dataindsamlingen gjorde betjentenes tilbageholdelser mere effektive. I Ungarn og Spanien havde betjentene i STEPSS-projektet tendens til at foretage færre tilbageholdelser i løbet af den periode, hvor de skulle rapportere antallet. Imidlertid steg den andel af tilbageholdelserne, der resulterede i en anholdelse eller en anden retshåndhævende indgriben. Det fremgår tydeligt, at betjentene er mere effektive, når de fokuserer på at udvikle klare og individualiserede kriterier for tilbageholdelserne, og når de skal afrapportere over for tilsynshavende.

I Fuenlabrada, den anden spanske pilotlokalitet, reducerede politiet den uforholdsmæssige hyppighed, ved hvilken de tilbageholdt personer med migrationsbaggrund. De opnåede en drastisk nedgang af tilbageholdelser af marokkanere, der – fra at være blevet tilbageholdt 9,6 gange oftere end spaniere – nu blev tilbageholdt 3,4 gange så ofte, overvejende fordi politiet afbrød en frugtesløs kontraterrorismeoperation. Desuden faldt den hyppighed, hvormed betjentene foretog tilbageholdelser, overordnet set til under halvdelen, mens procentandelen af tilbageholdelser med et positivt resultat steg til næsten det tredobbelte. Fuenlabradas politiledelse og -supervision opnåede disse fremragende resultater ved hjælp af systematisk brug af STEPSS-data med henblik på nærmere supervision af både individuelle patruljebetjente og den overordnede ledelse bag operationer og personaledeployering. Dataene gjorde dem i stand til at inddele den uforholdsmæssige etniske påvirkning i faktorer og inkorporere dem i den strategiske planlægning, hvorved det lykkedes at nedbringe mængden af uretfærdigt politiarbejde og øge effektiviteten.

Endelig resulterede STEPSS i nye relationer mellem politi og repræsentanter fra lokalsamfundet i løbet af overvågningsprocessen. I Fuenlabrada hjalp diskussionerne direkte det kommunale politi, når de skulle identificere og håndtere kriminalitetsmønstre og andre anliggender, der lå lokalsamfundet på sinde. I Ungarn, hvor projektet benyttede sig af faste "medpassagerer" til at overvåge dataindsamlingen, udviklede politiet og repræsentanter for de lokale romaer ny gensidig forståelse og indsigt. Et af de uforudsete resultater består i, at en af roma-STEPSS-deltagerne har søgt ind ved politiet – han bliver den første romapolitibetjent i landet.

Litteratur om etnisk profilering

Politikdokumenter

- Amnesty International: "Dealing with Difference: A Framework to Combat Discrimination in Europe" ("At håndtere forskelle: en ramme for bekæmpelse af diskrimination i Europa"), London: Amnesty International, 2009.
Kan læses på: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/003/2009/en>
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (Europarådets Kommissær for Menneskerettigheder) Thomas Hammarberg: "Racial and religious profiling must not be used in the combat against terrorism" ("Racial og religiøs profilering må ikke benyttes ved terrorbekæmpelse", 29. maj 2007.
Kan læses på: www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070529_en.asp
- Council of Europe Commissioner for Human Rights (Europarådets Kommissær for Menneskerettigheder) Thomas Hammarberg: "Stop and searches on ethnic or religious grounds are not effective" ("Tilbageholdelser og visiteringer på baggrund af etnicitet eller religion er ikke effektive"), 20. juli 2009.
Kan læses på: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090720_en.asp
- EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (EU's netværk af uafhængige eksperter i grundlæggende rettigheder) CFR-CDF. "Udtalelse 4, 2006: Etnisk profilering".
Kan læses på: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf
- European Commission against Racism and Intolerance (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance) (ECRI): "General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism" ("*Generel anbefaling nr. 8 om bekæmpelse af racisme ved terrorbekæmpelse*"), vedtaget 17. marts 2004, CRI/Europa-Rådet, 2004.
Kan læses på: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/fight_against_terrorism/2_adopted_texts/ECRI%20Rec%208%20E.pdf
- European Commission against Racism and Intolerance (Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance) (ECRI): "General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing" ("*Generel anbefaling nr. 11 om bekæmpelse af racisme og rasediskrimination inden for politiet*"), vedtaget 29. juni 2007, CRI/Europa-Rådet, 2007.
Kan læses på: www.ikuspegi.org/documentos/documentos_externos/ECRI_Gen_Policy_Recommendation_n11_jun_2007.pdf
- European Network Against Racism (det europæiske netværk mod racisme) (ENAR): "General Policy Paper No. 4: Counter-terrorism and combating racism" ("*Generelt politikdokument nr. 4: kontraterrorisme og bekæmpelse af racisme*"), Bruxelles, november 2007.
Kan læses på: http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/gpp_4_en.pdf
- European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (Europaparlamentets Komité for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender): Report on problem of profiling, notably on the basis of ethnicity and race, in counter-terrorism, law enforcement, immigration, customs and border control (Rapport om profileringsproblemet med særligt fokus på etnicitet og race inden for kontraterrorisme, retshåndhævelse, immigration, toldvæsen og grænsekontrol): Rapportør: Sarah Ludford for ALDE Group, april 2009.
Kan læses på: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0314&language=EN&ring=A6-2009-0222>

- European Union Agency for Fundamental Rights (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) (FRA): Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes (Udtalelse om udkast til Rådets rammeafgørelse om brug af passagerlister (de såkaldte PNR-data) i retshåndhævende øjemed), oktober 2008. Kan læses på: www.libertysecurity.org/IMG/pdf_FRA_opinion_PNR_en.pdf
- Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984, Code of Practice A (Indenrigsministeriet, PACE 1984, regler for god praksis A), ændret 1. januar 2009. Kan læses på: <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/pace-code-a-amended-jan-2009?view=Binary>
- National Police Improvement Agency (det nationale agentur til forbedring af politistyrken) (NPIA): "Practice Advice on the use of stop and search in relation to terrorism" ("Praktiske råd om brugen af tilbageholdelse og visitering i forhold til terrorisme"), 2008. Kan læses på: www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf
- Office of the UN High Commissioner on Human Rights (FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder) (OHCHR): "Fact Sheet on Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism" ("Faktaark om menneskerettigheder, terrorisme og kontraterrorisme"), nummer 32, 2008. Kan læses på: www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf
- Organisation for Security and Co-operation in Europe (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa) (OSCE): "Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies" ("Anbefalinger vedrørende politivirksomhed i multietniske samfund"), Haag: Office of the High Commissioner on National Minorities (Højkommissæren for nationale mindretal), 2006. Kan læses på: www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (FN's Komité for Bekæmpelse af Racediskrimination) (CERD): General recommendation 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system (Generel anbefaling nr. 31 om forebyggelse af racediskrimination i strafferetssystemets administration og funktion). Kan læses på: www2.ohchr.org/English/bodies/cerd/docs/GC31Rev_En.pdf
- UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin (FN's særlige rapportør Martin Scheinin for fremme og beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder i kampen mod terrorisme): "Report" ("Rapport"), februar 2009. Kan læses på: www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/docs/A.HRC.10.3.pdf

Forskningsrapporter og akademiske publikationer

- Amnesty International: "Victim or Suspect – a Question of Colour: Racial Discrimination in the Austrian Justice System" ("Offer eller mistænkt – et spørgsmål om hudfarve: racediskrimination i det østrigske retssystem), London: Amnesty International, 2009. Kan læses på: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR13/002/2009/en/2489f108-4004-4330-8bb5-181d93a3c69a/eur130022009en.pdf>
- American Civil Liberties Union (den amerikanske organisation for borgerrettigheder): Race and Ethnicity in America (Race og etnicitet i USA), New York: ACLU, 2007.
- Attorney General of the State of New York, Eliot Spitzer (Staten New Yorks kammeradvokat Eliot Spitzer): The New York City Police Department's 'Stop and Frisk' Practices: A Report to the People of

the State of New York (New York Citys politis 'stop og visiter'-praksis: en rapport til offentligheden i staten New York), 1. december 1999.

- De Schutter, Oliver og Ringelheim, Julie: "Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law" ("Etnisk profilering: en stadig større udfordring for den europæiske menneskerettighedslovgivning"), *Modern Law Review*, 71(3): 358-384 (2008).
- European Union Fundamental Rights Agency (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) (FRA): "EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Data in Focus Report: Muslims" ("EU-MIDIS: data i fokusrapporter: muslimer"), Østrig, FRA, 2009.
Kan læses på: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf
- European Network Against Racism (det europæiske netværk mod racisme) (ENAR): "Racism in Europe: ENAR Shadow Report" ("Racisme i Europa: ENAR's skyggerapport") (Belgien, ENAR, 2007).
Kan læses på: www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN
- European Network Against Racism (det europæiske netværk mod racisme) (ENAR): "Policing and ethnic and religious minorities" ("Politivirksomhed og etniske og religiøse minoriteter") *ENARgy*, nr. 23, januar 2008.
- Goodey, Jo (red.): "Ethnic Profiling, Criminal (In) Justice and Minority Populations" ("Etnisk profilering, straffe(u)ret og minoritetsbefolkningsgrupper"), *Critical Criminology*, vol. 14, nummer 3, september 2006.
- Harris, David: "Profiles in Injustice – Why Racial Profiling Cannot Work" ("Uretfærdige profiler: Hvorfor racial profilering ikke kan fungere"), New York: New York, The New Press, 2002.
- Miller, Joel, Bland, Nick og Quinton, Paul: "The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community" ("Tilbageholdelser og visiteringers effekt på kriminalitet og samfund"), Police Research Series Paper 127, London: Home Office, 2000.
- Ministry of Justice (Justitsministeriet): "Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8" ("Statistik vedrørende race og retssystemet – 2007/8"), London: Ministry of Justice (Justitsministeriet), 2008.
Kan læses på: www.justice.gov.uk/publications/docs/stats-race-criminal-justice-system-07-08-revised.pdf
- Moeckli, Daniel: "Discriminatory Profiles: Law Enforcement after 9/11 and 7/7" ("Diskriminerende profiler: retshåndhævelse efter 11. september og 7. juli"), *European Human Rights Law Review*, 10(5), 517-532 (2005).
- Open Society Justice Initiative: *Profiling Minorities: A Study of Stop and Search Practices in Paris (Profilering af minoriteter: en undersøgelse af tilbageholdelses- og visiteringspraksisser i Paris)*, New York: Open Society Institute, 2009.
Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/search_20090630
- Open Society Justice Initiative: *Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory (Etnisk profilering i EU: omsiggribende, ineffektiv og diskriminerende)*, New York: Open Society Institute, 2009.
Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20090526

- Open Society Justice Initiative: *Addressing Ethnic Profiling by the Police: A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project (Om etnisk profilering inden for politiet: en rapport om projektet Strategier for effektiv polititilbageholdelse og -visitering)*, New York: Open Society Institute, 2009.
 Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20090511
- Open Society Justice Initiative: *Ethnic Profiling in the Moscow Metro (Etnisk profilering i undergrundsbanen i Moskva)*, New York: Open Society Institute, 2006. Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20060613
- Open Society Justice Initiative: *"I Can Stop and Search Whoever I Want": Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain ("Jeg kan stoppe og visitere, hvem jeg har lyst til". Politiets tilbageholdelser af etniske minoriteter i Bulgarien, Ungarn og Spanien)*, New York: Open Society Institute, 2006.
 Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20070419
- Open Society Justice Initiative: *Justice Initiatives: Ethnic Profiling by Police in Europe (Retfærdighedsinitiativer: politiets etniske profilering i Europa)*, New York: Open Society Institute, 2005.
 Kan læses på:
http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/juticeinit_20050610
- Quinton, P., N. Bland et al.: *Police Stops, Decision-making and Practice (Polititilbageholdelser, beslutningsprocesser og praksis)*, London: Home Office, 2000.
- Ramirez, Deborah, Jennifer Hoopes og Tara Lai Quinlan: "Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World" ("At definere racial profilering i en verden efter 11. september"), *American Criminal Law Review*, 2003, vol. 40: 1195-1233.
- Basia, El Awa, Salwa, McDonal og Laura Zahra: "Police-Muslim Engagement and Partnerships for the Purposes of Counter-Terrorism: An Examination" ("Interaktion og partnerskaber mellem politi og muslimer med henblik på kontraterrorisme: en undersøgelse"), Birmingham: Arts and Humanities Research Council, 2009.
 Kan læses på:
www.ahrc.ac.uk/News/Latest/Documents/rad%20islam%20Full%20Report%20may%2009.pdf
- U.S. Customs Service (det amerikanske toldvæsen): "Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998" ("Resultater af visiteringer af flypassagerer: positive og negative, regnskabsåret 1998"), Washington D.C.: U.S. Customs Service, 1998.
- van der Torre, E.J og Ferwerda, H.B.: *Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten (Præventiv visitering, en analyse af processen og de eksterne effekter i ti kommuner)*, Haag: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005.
- Woodfield, Kandy, Spencer, Liz, Purdon, Susan et al.: *Exploring the decision making of Immigration Officers: a research study examining non-EEA passenger stops and refusals at UK ports (Immigrationsansattes beslutningsprocesser: en forskningsrapport om tilbageholdelser og afvisninger af ikke-EEA-passagerer i engelske havne)*, London: Home Office, 2007.
 Kan læses på: www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr0107.pdf

Der kan indhentes yderligere oplysninger hos:

Michaël Privot, Policy Officer, ENAR, European Network against Racism (det europæiske netværk mod racisme)

Adresse: Rue de la Charité 43, B-1210 Bruxelles, Belgien

Tlf.: +32-2-229.35.74 Fax: +32-2-229.35.75

E-mail: Michael@enar-eu.org

Website: www.enar-eu.org

Rebekah Delsol, Programleder, Ethnic Profiling Project (projekt om etnisk profilering), Open Society Justice Initiative

Adresse: Cambridge House 100, 3. sal, Cambridge Grove, London, W0 OLE

Tlf.: +44 (0)20 7031 0230 Fax: +44 (0)20 7031 0201

E-mail: rdelsol@justiceinitiative.org

Website: www.justiceinitiative.org



ENAR er et netværk af mere end 600 NGO'er, der arbejder for at bekæmpe racisme i alle EU-medlemslandene. Netværket fungerer som talerør for den antiracistiske bevægelse i Europa. ENAR er fast besluttet på at bekæmpe racisme, racediskrimination, fremmedfrygt og lignende intolerance, at fremme ligebehandling af alle EU-borgere og statsborgere fra tredjelande og at forbinde lokale/regionale/nationale og EU-baserede initiativer.

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Open Society Justice Initiative er et driftsprogram under Open Society Institute (OSI), som engagerer sig i lovreformbefordrende aktiviteter med udgangspunkt i beskyttelse af menneskerettighederne, og som bidrager til udvikling af juridisk kapacitet for åbne samfund på verdensplan. Justice Initiative kombinerer retssager, juridisk bistand, teknisk assistance og udbredelse af viden for at sikre, at der sker fremskridt på følgende prioritetsområder: antikorrupation, ligestilling og medborgerskab, oplysnings- og ytringsfrihed, international lovgivning og national strafferet. Justice Initiative har kontorer i Abuja, Bruxelles, Budapest, London, New York og Washington D.C.