

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE



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

Etnisch profileren

Oktober 2009

Deze *fact sheet*, opgesteld door ENAR (*European Network Against Racism* – Europees Netwerk Tegen Racisme) en de Open Society Justice Initiative, legt het begrip etnisch profileren en haar werking in de praktijk uit: het gebruik door politie en justitie van generalisaties met betrekking tot ras, etniciteit, godsdienst of nationaliteit als uitgangspunt bij het aansturen van discretionaire politieacties, in plaats van te kijken naar individueel gedrag of objectief bewijs. Etnisch profileren is een vorm van discriminatie die het verbod op discriminatie als fundamentele waarde van de Europese Unie ondermijnt.

De brochure maakt ENAR-leden vaardiger in het ontwikkelen van methoden om etnisch profileren binnen hun werk te documenteren en aan te pakken. Allereerst geeft het een definitie van etnisch profileren en beschrijft het de van toepassing zijnde Europese en internationale antidiscriminatiewet- en regelgeving. De navolgende paragrafen geven een overzicht van de belangrijkste onderwerpen in de discussie over het onderwerp en bekijken waarom deze discussie zowel controversieel als actueel is. Vervolgens zet de brochure de verschillende vormen van etnisch profileren meer gedetailleerd uiteen, en onderzoekt het de impact van etnisch profileren op individuele personen, gemeenschappen en op het politiewerk. In dit kader worden twee casestudies over manieren waarop etnisch profileren kan worden aangepakt besproken.

Voor meer informatie neemt u contact op met: Michaël Privot - Michael@enar-eu.org

European Network Against Racism
60 Rue Gallait, 3rd Floor, B-1030 Brussels
Tel: +32 2 229 35 70 - Fax: +32 2 229 35 75
Bezoek de website van ENAR: www.enar-eu.org

Inleiding

“Etnisch profileren” wordt gedefinieerd als het gebruik door politie-, veiligheids-, immigratie- of douanebeambten van generalisaties met betrekking tot ras, etniciteit, godsdienst of nationaliteit als reden voor verdenking bij het aansturen van discretionaire politieacties, in plaats van te kijken naar individueel gedrag of objectief bewijs. Het komt het duidelijkst naar voren in beslissingen van politieagenten wie zij staande houden voor identiteitscontrole, ondervraging, fouillering en soms arrestatie. Etnisch profileren kan ook worden gebruikt om databanken digitaal te doorzoeken op potentiële daders van terroristische misdrijven, of bij het richting geven aan surveillance- of anti-radicaliseringsbeleid.

Hoewel etnisch profileren geen nieuwe tactiek is, lijkt het gebruik ervan te zijn toegenomen tijdens de nasleep van de terroristische aanslagen op New York (2001), Madrid (2004) en Londen (2005). Uit onderzoek is gebleken dat politieagenten in heel Europa al geruime tijd gebruik maken van generalisaties met betrekking tot ras, etniciteit, godsdienst of nationaliteit ten behoeve van het inwinnen van informatie bij minderheidsgroeperingen.

Een combinatie van elementen en interacties vormt vandaag de dag de motor achter zowel nieuwe als bestaande vormen van etnisch profileren. Europa wordt geconfronteerd met een nieuwe terreurdreiging in de vorm van mogelijke aanslagen door Al Qaida of door de zogenaamde *home-grown terrorist* (‘terrorist van eigen bodem’), geïnspireerd door Al Qaida. Tegelijkertijd neemt in Europa xenofobisch gedrag toe, samen met campagnes tegen illegale immigratie. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een intensivering van etnische en religieuze profilering, als een manier om de aan politie en inlichtingendienst ten dienste staande middelen effectiever te gebruiken, en zo mogelijke terreurverdachten en illegale immigranten op te sporen.

Etnisch profileren is in strijd met het rechtsprincipe van gelijke behandeling of eerlijk proces en is een vorm van rassendiscriminatie die volgens internationaal recht verboden is. We kunnen zelfs stellen dat het een vorm van discriminatie is die het verbod op discriminatie als fundamentele waarde van de Europese Unie ondermijnt. Daarnaast is het ineffectief en werkt het averechts omdat het de groepen, wiens steun in de bestrijding van criminaliteit en terrorisme hard nodig is, afstoot.

Hoewel etnisch profileren binnen Europa wijdverspreid is, blijft onduidelijk welke gedragingen als etnisch profileren dienen te worden beschouwd, en onder welke omstandigheden het is toegestaan om gevoelige, persoonsgebonden informatie te gebruiken bij beslissingen betreffende rechtshandhaving. Onder veel Europese regeringen bestaat misvatting over wat er krachtens de wetgeving betreffende bescherming van persoonsgegevens is toegestaan. Zij staan afwijzend tegenover de noodzaak etniciteit systematisch te registreren vanwege een veronderstelde onverenigbaarheid met de begrippen van burgerschap en privacy. Dit wordt verder bemoeilijkt door de bezorgdheid van Europese beleidsmakers dat pogingen om etnisch profileren aan te pakken het vermogen van politie en justitie om criminaliteit en terrorisme te bestrijden beperkt. Deze brochure laat zien dat dit niet het geval is— het herkennen en bestrijden van etnisch profileren is wel degelijk mogelijk en draagt bij tot een effectiever politieoptreden en veiligheidsbeleid.

Wat is etnisch profileren?

De verwarring rondom het begrip 'etnisch profileren' komt grotendeels door de gelijktrekking van 'etnisch profileren' met 'profielen ten behoeve van criminaliteitsbestrijding'. Niet iedere vorm van profileren is etnisch profileren. Profileren ten behoeve van criminaliteitsbestrijding is een opsporingsmiddel waarbij politie en justitie een vaste reeks karakteristieken gebruiken om personen te identificeren waarvan aannemelijk is dat zij strafbare feiten plegen. "Criminaliteitsprofilering" is een geaccepteerd en wettig rechtshandavingmiddel, ontwikkeld om de middelen die politie en justitie ten dienste staan zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Door analyse van de aard van een strafbaar feit, en de manier waarop het is uitgevoerd, kan een passend daderprofiel worden opgesteld ter ondersteuning van het politieonderzoek. Klassieke voorbeelden hiervan zijn profielen van seriemoordenaars of drugskoeriers. Zolang de profielen die de politie gebruikt zijn gebaseerd op objectieve factoren waarvan statistisch is aangetoond dat zij belangrijke indicatoren zijn van criminele activiteiten, is profileren ten behoeve van de opsporing rechtmatig. Het gebruik van daderprofielen heeft niet geleid tot publieke controverse, hoewel veel criminologen vraagtekens zetten bij hun doeltreffendheid.

Etnisch profileren wordt soms verward met **profilering van verdachten** of **verdachtensignalement**, waarbij gebruik wordt gemaakt van slachtoffer- of getuigenrapporten om een persoon of meerdere personen te beschrijven die worden gezocht in verband met een bepaald strafbaar feit op een bepaalde plek en tijdstip. Uiterlijk, waarbij nagenoeg altijd raciale of etnische karakteristieken worden genoemd, is een belangrijk onderdeel van een signalement. Een signalement van een verdachte zou bijvoorbeeld kunnen luiden: "blanke man, ongeveer 1.80 m lang, zwaar gebouwd, bruin haar, met een leren jas en blauwe spijkerbroek aan, rond 15:45u in buurt van de Groenstraat gezien". Wanneer signalementen van verdachten echter te algemeen zijn, bestaat het gevaar dat individuen die dezelfde etniciteit lijken te hebben als de verdachte er door politie en justitie disproportioneel worden uitgepikt.

Politieagenten kunnen etniciteit en andere persoonlijke factoren eveneens gebruiken wanneer zij specifieke, concrete informatie hebben over een strafbaar feit waarbij een specifieke groep van mogelijke verdachten, op een specifieke locatie gedurende een korte, specifieke tijdsspanne betrokken is – een zogenaamd verdachtenprofiel voor een specifieke groep. Zo roepen politie en justitie vaak speciale, tijdelijke taakgroepen in het leven om criminele organisaties met bepaalde nationale of etnische banden aan te pakken. De immigratiedienst, douane en de marechaussee kunnen bij het opsporen van illegale immigranten, smokkel en georganiseerde misdaad besluiten gebruik te maken van profielen die onder andere etniciteit of nationale afkomst bevatten. Net zoals met vage signalementen van verdachten, dient met het gebruik van brede begrippen als "etnische bende" of "op nationaliteit gebaseerde criminele cirkel" in de praktijk voorzichtig te worden omgegaan. Dergelijke profielen lopen het gevaar te veelomvattend te zijn en schadelijke stereotypen in stand te houden, en kunnen zelfs de effectiviteit van het politieapparaat ondermijnen indien ze niet gebaseerd zijn op recente en accurate informatie. Criminelen passen hun gedrag vaak aan de door politie en justitie gebruikte methoden aan om zo opsporing te ontlopen.

Definities van etnisch profileren

Samenvattend

“Politie en andere rechtshandhavers maken gebruik van etnisch profileren wanneer zij personen als verdacht beschouwen omwille van wie ze zijn, hoe ze eruit zien of waar ze bidden in plaats van wat ze hebben gedaan.”

Uitgebreid

“Etnisch profileren is het gebruik door politie-, beveiligings-, immigratie- of douanebeambten van generalisaties met betrekking tot ras, etniciteit, godsdienst of nationaliteit als uitgangspunt bij het aansturen van discretionaire politieacties, in plaats van te kijken naar individueel gedrag of objectief bewijs. Hieronder vallen ook situaties waarin bepaald door politie en justitie toegepast beleid en gebruiken, zelfs wanneer deze niet volledig of gedeeltelijk verwijzen naar etniciteit, ras, nationale origine of godsdienst, niettemin een onevenredige impact hebben op dergelijke groepen binnen de samenleving en dit niet kan worden gerechtvaardigd met een beroep op de legitimiteit van de doelstellingen en resultaten binnen de rechtshandhaving”

Specifieke definities van etnisch profileren variëren van het gebruik van louter etniciteit als aanleiding voor politieoptreden tot het gebruik van etniciteit in combinatie met andere factoren als aanleiding voor actie. Uitgaand van een strikte definitie, is er sprake van etnisch profileren indien een politieagent *uitsluitend* op basis van iemands veronderstelde ras of etniciteit een beslissing neemt. Deze definitie sluit gebruiken uit die wettelijk wellicht toegestaan maar niettemin discriminerend zijn, zoals het staande houden onder valse voorwendselen¹ of het staande houden op grond van hangjongerenregelgeving of vreemdelingenwetgeving waarbij iemands voorkomen bepalend is. Een ruimere definitie van etnisch profileren erkent dat ras één van de diverse factoren kan zijn die ten grondslag liggen aan de beslissing van een politieagent om actie te ondernemen. Het staande houden van een voetganger bijvoorbeeld gebeurt waarschijnlijk op basis van een combinatie van verschillende factoren, zoals ras en etniciteit, kleding (bijvoorbeeld truien met capuchons, wijde broeken, vermoedelijke bende-kleding), het tijdstip en/of de plaats (bijvoorbeeld als in een bepaalde buurt iemand er ‘anders’ uitziet of een persoon zich in een “criminele buurt” bevindt).

Deze ruimere definitie onderkent dat etnisch profileren zowel directe als indirecte en zelfs onbedoelde vormen kan aannemen. Etnisch profileren geeft mogelijk bewust racistisch gedrag van individuele ambtenaren of de cumulatieve effecten van onbewust gebruik van raciale stereotypen weer. Maar het kan ook het resultaat zijn van institutionele factoren, zoals het gebruik van bepaalde politietactieken of een focus op specifieke gebieden of buurten, die op de ene etnische groep niet dezelfde impact hebben als op de andere.

Het vaststellen van etnisch profileren is eenvoudig wanneer er bewijs bestaat dat politieagenten specifieke orders van hun leidinggevende krijgen om zich op bepaalde etnische groepen te richten, zoals soms het geval is bij fouillering op het vliegveld of bij het staande houden van immigranten met het doel hen uit te zetten. In dergelijke situaties is een profiel wellicht een schriftelijke formulering die aan

¹ Het “staande houden onder valse voorwendselen” vindt plaats wanneer een politieagent een individu ogenschijnlijk op basis van legitieme juridische gronden staande houdt, maar deze echter niet de werkelijke aanleiding zijn voor de interventie van de agent. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld is de verkeers- en voertuigenwetgeving dermate uitgebreid dat van de meeste, zonet alle, voertuigen kan worden gezegd dat zij een officiële overtreding begaan van één of andere verordening. Dit geeft politieagenten grote vrijheid in de beslissing wie staande te houden, omdat zij zich, zelfs wanneer zij een voertuig selecteren op basis van ras of etniciteit van de inzittenden, altijd kunnen beroepen op een wettige grond voor hun handeling. Zwart en Latino’s worden onevenredig veel op de korrel genomen. Zie Harris, David, *“Profiles in Injustice – Why Racial Profiling Cannot Work,”* (New York: The New Press 2002).

douanebeambten of de vreemdelingenpolitie wordt uitgedeeld, of een mondelinge instructie die door een meerdere wordt gegeven. Etnisch profileren is echter vaak het resultaat van het accumulatieve effect van beslissingen door individuele functionarissen. Sommige politieagenten houden er misschien racistische denkbeelden op na, maar vele anderen realiseren zich niet in hoeverre hun subjectieve besluitvorming tegen wie actie te ondernemen door generalisaties en etnische stereotypen wordt beïnvloedt. Zo bleek uit interviews met politieagenten in Bulgarije, Hongarije en Spanje in 2005 dat sommige politieagenten er het generaliserende denkbeeld op nahielden dat jonge, zwarte immigranten verantwoordelijk waren voor de handel in verdovende middelen; dat Roma-zigeuners vaker betrokken waren bij roofovervallen en dat mensen die er “buitenlands uitzien” waarschijnlijk illegale vreemdelingen waren.² Etnisch profileren blijft hardnekkig en algemeen verspreid, juist omdat het voortkomt uit een (vaak onbewuste) gewoonte om algemeen geaccepteerde negatieve stereotypen te gebruiken bij de beslissing wie er verdacht uit ziet.³

Etnisch profileren kan ook het resultaat zijn van institutioneel beleid waarbij bepaalde vormen van criminaliteit en/of bepaalde gebieden worden aangepakt, zonder acht te slaan op het disproportionele effect dat dergelijk beleid mogelijk op minderheidsgroepen heeft. Dergelijke beleidsmatige beslissingen zijn vaak een weerspiegeling van bredere maatschappelijke en politieke bezorgdheid en, in sommige gevallen, maatschappelijke vooroordelen. Ze kunnen echter ook voortkomen uit de bedrijfsmentaliteit binnen politie en justitie, waar een traditie is opgebouwd om het politiewerk op een bepaalde manier uit te voeren, in het bijzonder met betrekking tot bepaalde buurten of groepen binnen hun eigen buurt. Bewijs toont aan dat, zelfs wanneer men te maken heeft met gelijksoortige bevolkingsgroepen en crimineel gedrag, in één en hetzelfde land de politie in de ene stad veel meer gebruik maakt van handhavingsmiddelen als staande houden en fouillering dan de politie in een andere stad. Veel van deze gebruiken zouden buiten een strikte definitie van etnisch profileren (het gebruik van etniciteit, ras, godsdienst of nationaliteit als enige of exclusieve reden voor het staande houden of verdenken van personen) vallen.

Juridisch kader

Etnisch profileren leidt tot de verdachtmaking van personen vanwege hun huidskleur of veronderstelde godsdienstige overtuiging, en schendt zo het basale rechtsbeginsel dat politie en justitie dienen te reageren op het gedrag van een individu.

Er bestaat geen internationale of Europese norm die etnisch profileren expliciet verbiedt. Niettemin hebben zowel het CERD (de Commissie voor de Uitbanning van Rassendiscriminatie van de Verenigde Naties- VN Anti-Discriminatie Comité) en de ECRI (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie van de Europese Raad) beiden benadrukt dat etnisch profileren het internationale verbod op discriminatie schendt.⁴ Soortgelijke conclusies zijn ook binnen de Europese Unie getrokken. Het *EU-Fundamental Rights Agency* (FRA – het EU-Grondrechtenagentschap) heeft bevestigd dat: 44

*“iedere vorm van etnisch profileren waarschijnlijk verboden is, ook binnen internationaal recht, omdat het de garanties van het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie schendt. Alle EU-lidstaten zijn aan dit verdrag gebonden.”*⁵

² Open Society Justice Initiative, *“I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain,”* (New York: Open Society Institute 2006).

³ “Zoals bij andere systematische praktijken het geval is, kan raciale profilering zowel bewust als onbewust en zowel opzettelijk als onopzettelijk van aard zijn. Raciale profilering door politie kan onbewust van aard zijn.” Zie *The Queen v. Campbell, Court of Quebec (Criminal Division)* (nr. 500-01-004657-042-001), uitspraak d.d. 27 januari 2006, geciteerd in European Union Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *“Ethnic Profiling,”* CFR-CDF. Oordeel 4. (2006) onder 7.

⁴ VN Anti-Discriminatie Comité, *General Recommendation No. 31: Administration of the Criminal Justice System*, par. 20.; Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), *General Policy Recommendation No. 11 on combating racism and racial discrimination in policing (aangenomen op 29 juni, 2007)*, CRI/Europese Raad (2007).

⁵ Oordeel van het Europees Grondrechtenagentschap over het kaderbesluit van de Raad met betrekking tot Persoonsgegevens van Passagiers (PNR) voor rechtshandavingdoeleinden, (2009) op 39.

De voornaamste rechtmatigheidstest van etnisch profileren binnen de Europese Unie is het verbod op discriminatie binnen het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoals beschreven in artikel 14.⁶ Hierin wordt discriminatie met betrekking tot door het Verdrag beschermde rechten, zoals het recht op een privé-leven, bewegingsvrijheid, godsdienstvrijheid en vrijwaring van onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing verboden. De door de jurisprudentie van het EVRM tot stand gekomen discriminatietoets stelt dat, indien twee personen in een gelijkwaardige situatie ten aanzien van een verboden grond verschillend behandeld worden en een objectieve en redelijke rechtvaardiging hiervoor ontbreekt, één van hen aan discriminatie blootgesteld wordt. Dit is volgens artikel 14 en protocol 12 van het EVRM verboden.⁷

Etnisch profileren dient aan drie toetsingscriteria te voldoen wil het als een legitieme afwijkende maar niet-discriminatoire behandeling worden aangemerkt: effectiviteit, proportionaliteit en noodzaak. Het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten en terrorisme zijn legitieme doelen van rechtshandhaving en belangrijke taken van de overheid. Gezien haar nadruk op etnische en raciale criteria zal het echter slechts in zeldzame gevallen, en wellicht helemaal niet, mogelijk zijn om aan te tonen dat etnisch profileren objectief en redelijk gezien gerechtvaardigd is. De cruciale vraag is of etnisch profileren een proportioneel en noodzakelijk middel is. Met andere woorden: weegt het voordeel van grotere efficiëntie in de rechtshandhaving op tegen de kosten die etnisch profileren met zich meebrengt? En zouden dezelfde doelstellingen kunnen worden behaald door aanwending van een alternatieve, minder schadelijke aanpak?

EHRM-jurisprudentie heeft aangetoond dat in die gevallen waar ras een *exclusieve* of *doorslaggevende* factor voor politieoptreden vormt, dit leidt tot verboden discriminatie.⁸ In de praktijk is het lastig om racistische motieven vast te stellen. Etnisch profileren is vaak het resultaat van **indirecte discriminatie**; wanneer een ogenschijnlijk neutrale verordening, criterium of praktijk personen met een bepaalde raciale of etnische achtergrond ten opzichte van andere personen benadeelt. In de zaak *D.H. and Others v. the Czech Republic*⁹ bevestigde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens dat discriminatoire patronen voortvloeiend uit beleid dat niet noodzakelijkerwijs met discriminatoire opzet is ontworpen vormen van "indirecte discriminatie" zijn, die conform artikel 14 EVRM zijn verboden. Hoewel er bij *D.H.* geen sprake was van politieoptreden, is het begrip indirecte discriminatie zoals omschreven door het Hof evenzeer van toepassing op discriminerende staandehoudinggebruiken door de politie. Dus, zelfs als etnisch profileren wordt afgeleid uit brede trends van politiegedrag, en ongeacht of bewezen kan worden dat het voortvloeit uit bewust racistisch beleid, wordt het als onrechtmatige discriminatie aangemerkt indien kan worden aangetoond dat het proportioneel noch noodzakelijk is.

Zelfs met de terreurdreiging na 11 september in het achterhoofd, heeft het VN Anti-Discriminatie Comité benadrukt dat het verbod op raciale discriminatie een dwingende norm is waarvan niet mag worden afgeweken, en dat de staten er zorg voor dienen te dragen dat hun maatregelen op het gebied van contraterroreisme "wat betreft doel of beoogd effect niet discrimineren op grond van ras, huidskleur,

⁶ Met de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon wordt het Handvest van De Grondrechten van De Europese Unie van kracht. In artikel 21 van dit Handvest wordt elke discriminatie "met name op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, religie of geloof, politieke of andere overtuigingen, het behoren tot een nationale minderheid, bezit, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele voorkeur" verboden. In tegenstelling tot het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens is dit discriminatieverbod een op zichzelf staand recht, wat inhoudt dat discriminatie direct aangepakt kan worden en niet alleen als inbreuk op het genieten van een ander zelfstandige recht. Het Handvest verbiedt ook discriminatie op grond van nationaliteit "binnen de reikwijdte van de toepassing van de Verdragen." Dit artikel, in combinatie met de verklaring in de Preambule van het Handvest, waarin staat dat het "een gebied van vrijheid, zekerheid en gerechtigheid creëert", versterkt bestaande, regionale op etnisch profileren van toepassing zijnde wettelijke normen, hoewel dit alleen geldt voor de lidstaten wanneer deze EU-wetgeving implementeren, met inachtneming van het subsidiariteitsprincipe.

⁷ *Timishev v. Russia*, App. Nrs. 55762/00, 55974/00, Eur. Ct. Hum. Rts., uitspraak d.d. 13 december 2005

⁸ *Timishev v. Russia*, App. Nrs. 55762/00, 55974/00, Eur. Ct. Hum. Rts., uitspraak d.d. 13 december 2005, op 58-59; *Hoffmann v. Austria*, Eur. Ct. Hum. Rts., uitspraak d.d. 23 juni 1993, op 36 (godsdienst); *Gaygusuz v. Austria*, Eur. Ct. Hum. Rts., uitspraak d.d. 16 september 1996, op 42 (nationaliteit).

⁹ *D.H. and Others v. the Czech Republic*, App. Nr. 57325/00. Eur. Ct. Hum. Rts., Grand Chamber, uitspraak d.d. 13 november 2007.

afstamming of nationale danwel etnische afkomst, en dat niet-ingezetenen niet worden blootgesteld aan raciale of etnische profilering of stereotypering."¹⁰ Wanneer de aanzienlijke gevolgen, veroorzaakt door maatregelen die leunen op etnisch profileren, worden afgewogen tegen hun beperkte succes in het voorkomen van terrorisme, bestaat weinig twijfel dat deze disproportioneel zijn en buiten de anti-discriminatie-normen vallen.

Besluitvorming betreffende immigratie is per definitie gebaseerd op de nationaliteit en de visumstatus van de persoon die de grens wenst over te steken. Afwijkende behandeling op grond van nationaliteit is bij vreemdelingen-aangelegenheden geen onrechtmatig etnisch profileren, mits het gaat om beslissingen met betrekking tot de strikt gereguleerde kwesties van binnenkomst en verblijf en deze behandeling proportioneel is. Indien verschillende groepen personen van dezelfde nationaliteit op dergelijke gronden verschillend worden behandeld, is er duidelijk sprake van etnisch profileren, hetgeen door de rechtbanken in Groot-Brittannië onwettig is verklaard. Dit was de uitspraak van het Britse *House of Lords* in de zgn. "*Prague Airport Case*", waarin werd vastgesteld dat Tsjechische Roma-zigeuners die naar Groot-Brittannië reisden er door Britse immigratiebeambten op onrechtmatige wijze werden uitgepikt.¹¹

De VN-Mensenrechtencommissie bepaalde onlangs dat er bij immigratiecontrole geen ruimte is voor etnisch profileren. Op 30 juli 2009 verklaarde de Commissie in verband met de zaak *Rosalind Williams vs. Spain* dat identiteitscontroles door de politie gebaseerd op ras of etniciteit, haaks staan op de internationale anti-discriminatie-normen. Onder verwerping van de uitspraak door het Spaanse constitutionele hof uit 2001, die de politie toestond "*het rassencriterium te gebruiken als waarschijnlijk was dat betrokken partij niet Spaans was*"¹², concludeerde de Commissie dat etnisch profileren een inbreuk vormt op het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De beslissing van de Commissie vermeldt dat hoewel identiteitscontroles zijn toegestaan ter bescherming van de openbare veiligheid, ten behoeve van criminaliteitspreventie en ter beheersing van illegale immigratie, de "fysieke of etnische kenmerken van beoogde personen niet als indicatie van een mogelijk onwettig verblijf in het land mogen worden beschouwd. Noch mogen identiteitscontroles uitsluitend worden gericht op mensen met bepaalde fysieke kenmerken of van bepaalde etnische afkomst. Dit tast niet alleen de waardigheid van de betrokken personen aan, maar draagt ook bij aan de verspreiding van xenofobisch gedrag onder de bevolking als geheel. Daarnaast staat het haaks op een efficiënt beleid inzake bestrijding van rassendiscriminatie."¹³

Buiten Spanje moeten andere Europese rechtbanken nog steeds een definitief antwoord vinden op de vraag of er wellicht meer ruimte is voor etnisch profileren binnen het kader van het vreemdelingentoezicht. In de zaak *Cisse* werd het gebruik van uiterlijke kenmerken ook toegestaan, maar alleen in een nauwgezet beschreven immigratietoezichtsscenario tijdens een demonstratie van illegale immigranten.¹⁴

Vreemdelingentoezicht creëert ook een gapend gat in de bescherming die door de belangrijkste EU-antidiscriminatie-norm wordt gewaarborgd: de richtlijn 2000/43/EC van de Europese Raad over rassengelijkheid. Deze staat algemeen bekend als de "EU-Rassengelijkheidrichtlijn" en legt het principe van gelijke behandeling tussen personen, ongeacht ras of etnische afkomst, vast in EU-wetgeving.¹⁵ Het is zowel op "goederen als diensten"¹⁶ van toepassing. De Preambule stelt dat discriminatie mogelijkermits de EU-doelstelling met betrekking tot de totstandbrenging van een gebied van vrijheid,

¹⁰ VN Anti-Discriminatie Comité, algemene aanbeveling nr. 30 (niet-ingezetenen), par. 6. VN Anti-Discriminatie Comité heeft de staten ook aangespoord om "de nodige stappen te ondernemen om ondervragingen, arrestaties en fouilleringen te voorkomen die in werkelijkheid uitsluitend gebaseerd zijn op het fysieke voorkomen van een persoon, zijn huidskleur of gelaatstrekken of het behoren tot een raciale of etnische groep, of enige andersoortige profilering die hem of haar aan sterkere verdenking blootstelt." VN Anti-Discriminatie Comité, algemene aanbeveling nr. 31 (Administration of the Criminal Justice System), par. 20.

¹¹ *R v. Immigration Officer at Prague Airport ex parte Roma Rights Centre and Others* ("Roma Rights"), UKHL 55, uitspraak d.d. 17 september 2004.

¹² *Rosalind Williams*, uitspraak van het constitutionele hof van Spanje, Nr. 13/2001, 29 januari 2001 (STC 13/2001).

¹³ Volledige uitspraak beschikbaar op: http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/williams/williams_20090812.pdf

¹⁴ *Cisse v. France*, App. Nrs. 51346/99, Eur. Ct. Hum. Rts., eindbeschikking 9 augustus 2002.

¹⁵ Richtlijn 2000/43/EC, de Rassenrichtlijn, OJ L 180 19.7.2000, p.22.

¹⁶ Richtlijn 2000/43/EC, de Rassenrichtlijn, OJ L 180 19.7.2000, p.22.

veiligheid en gerechtigheid ondermijnt, wat sommigen heeft doen uitroepen dat politiewerk en rechtshandhaving “openbare goederen en diensten” omvatten en dus binnen de richtlijn zouden moeten vallen. Tot op heden is deze veronderstelling nog niet door nationale rechtbanken of het Europese Hof van Justitie onderzocht.

Zelfs als wordt aangenomen dat de EU-Rassengelijkheidrichtlijn van toepassing is op politieoptreden dan creëert artikel 3(2) een belangrijke uitzondering op die bescherming. Dit aangezien dit artikel een afwijkende behandeling op grond van nationaliteit toestaat. Terwijl beslissingen over vreemdelingen dienen te worden genomen op basis van nationaliteit laat een dergelijke brede uitsluiting van nationaliteitsdiscriminatie een gapend gat achter in de bescherming. Hierdoor kunnen bepaalde vormen van discriminatie op basis van ras of etnische afkomst als veronderstelde legitieme verschillen op basis van nationaliteit gemaskeerd worden. Bijvoorbeeld, aanhoudingen ten behoeve van vreemdelingencontrole betreffen vaak personen die er volgens de politie “buitenlands uitzien”, hetgeen in de praktijk over het algemeen een niet-blank uiterlijk betekent. In het toenemend multi-etnische Europa zet deze aanpak een onevenredige hoeveelheid druk op minderheidsgroeperingen, in het bijzonder wanneer politieagenten zoals in veel landen de instructie krijgen om illegale vreemdelingen te identificeren en te detineren ten behoeve van uitzetting.¹⁷

Terwijl de EU-Rassengelijkheidrichtlijn er niet in slaagt om bescherming te bieden tegen discriminatie op basis van nationaliteit en nochtans op binnenlandse rechtshandhaving dient te worden toegepast, wordt de samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de verschillende Europese landen op basis van artikel 29 van het EU-Verdrag steeds intensiever. Het artikel stelt dat de EU als doelstelling heeft om *“burgers een hoge mate van veiligheid te bieden binnen een gebied van veiligheid, zekerheid en gerechtigheid door ontwikkeling van gezamenlijke actie door lidstaten onderling op politiegebied en middels juridische samenwerking bij criminele aangelegenheden, en door het voorkomen en bestrijden van racisme en xenofobie.”* Als gevolg hiervan is een groeiend aantal operationele overeenkomsten tot stand gekomen om samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en geautomatiseerde toegang tot informatie betreffende rechtshandhaving tussen lidstaten mogelijk te maken, en zo terrorisme en zware criminaliteit te kunnen bestrijden.¹⁸ Daarnaast werkt de EU met spoed aan het opzetten van enorme databanken ten behoeve van vreemdelingen- en grenscontrole en geeft zij politie en justitie toegang tot deze informatie als hulpmiddel bij de bestrijding van terrorisme en criminaliteit.¹⁹

Transnationale operationele capaciteit wordt ontwikkeld in een tempo dat veel hoger ligt dan de ontwikkeling van verantwoordingsnormen en toezichtmechanismen. Het is zorgelijk dat deze initiatieven binnen het bereik van de EU, maar buiten het bereik van de bescherming die de EU tegen discriminatie biedt vallen. Het is echter nog problematischer als men de geringe mate van persoonsgegevensbescherming bij internationale samenwerking tussen politie en justitie in ogenschouw neemt. Eén aspect van deze complexe situatie is dat de gegevens voor de SIS, VIS en voor het binnenkomst- en vertreksysteem (*entry/exit system*) onder de zeggenschap van de *Schengen Border Code* verzameld zouden worden, maar door Lidstaten in overeenstemming met hun nationale regelgeving gebruikt zouden worden. Hierdoor ontstaan er meervoudige kaders voor het gebruik van gevoelige informatie, met weinig toezicht of verantwoordingsplicht. In het kader van internationale samenwerking tussen politie en justitie is er kritiek geuit op Het Kaderbesluit betreffende Bescherming van Persoonsgegevens, omdat de vastgestelde normen lager zijn dan de normen die in 2005 door de Europese Richtlijn betreffende Gegevensbescherming werd opgesteld.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: Victor Mallet “*Madrid police told to target illegal migrants*” in *Financial Times*, 16 februari 2009.

¹⁸ Bijvoorbeeld het Europese Arrestatiebevel en informatie-uitwisseling volgens het Verdrag van Prüm (Schengen III) 2002/584/JHA: het Kaderbesluit van de Raad d.d. 13 juni 2002 over het Europese Arrestatiebevel en de overleveringsprocedures tussen de Lidstaten.

¹⁹ Hieronder vallen het Visum Informatie Systeem (VIS), het Schengen Informatie Systeem (SIS I en SIS II) en de asioldatabase Eurodac. De EU-autoriteiten stellen voor om operationele links tussen het VIS, SIS II en Eurodac te creëren en de Europese Commissie heeft recentelijk voorstellen gepresenteerd voor de ontwikkeling van een nieuw binnenkomst- en vertreksysteem. Men verwacht een verzoek van de Commissie om een EU-databank van verblijfsvergunningen en paspoorten van ingezetenen te creëren. In juni 2008 nam de Europese Raad een Raadsbesluit aan waarin het politie en justitie toestemming gaf VIS-bestanden te gebruiken bij het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere zware misdaad.

Etnisch profileren in de praktijk: van staande houden en identiteitscontroles tot datamining

Internationale en regionale organisaties, evenals non-gouvernementele organisaties (NGO's), hebben bij herhaling hun bezorgdheid uitgesproken over het feit dat de bevoegdheid van de politie om mensen staande te houden door heel Europa op een discriminerende manier wordt gebruikt. Deze bezorgdheid werd ook geuit door het EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights (EU-netwerk van onafhankelijke experts op het gebied van mensenrechten). Deze organisatie documenteert verregaande politiebevoegdheden in vele lidstaten van de EU en schrijft: “de verregaande discretionaire bevoegdheden van de politie bij staandehoudings- en fouilleringprocedures en de afwezigheid van enig toezicht op het gedrag van de politie in het bijzonder [...] zijn problematisch, aangezien ze een gevoel van straffeloosheid oproepen binnen de politie, en van machteloosheid – maar ook afkeer – onder de minderheden die het doelwit vormen.”²⁰

De meest systematische documentatie van etnisch profileren zien we terug in de geregelde landelijke rapporten van de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie (ECRI), die in de afgelopen jaren haar bezorgdheid heeft uitgesproken over etnisch profileren in Oostenrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Roemenië, Rusland, Spanje, Zweden, Zwitserland, de Oekraïne en het Verenigd Koninkrijk.²¹ Er zijn ook gevallen van etnisch profileren bij staandehoudingen en identiteitscontroles geconstateerd in schaduwrapporten van de ENAR; in 2007 werd dit als een aanzienlijk probleem aangemerkt in rapporten uit Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Slowakije en Zweden.²² Het is lastig om de omvang van etnisch profileren in Europa precies aan te geven, omdat alleen het Verenigd Koninkrijk ('VK') systematisch informatie verzamelt over politietoezicht en etniciteit. In het VK is uit officiële gegevens over staandehoudingen en fouilleringpraktijken in Engeland en Wales gebleken dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen het aantal personen uit de verscheidene etnische groepen die door de politie staande worden gehouden. De meest recente informatie, die betrekking heeft op de periode van 1 april 2007 tot en met 31 maart 2008, laat zien dat zwarten 7,4 keer vaker staande gehouden en gefouilleerd werden dan blanken. Voor Aziaten was de kans om staande gehouden en gefouilleerd te worden 2,3 keer groter dan bij blanken.²³

De VK-gegevens geven ook inzicht in de relatie tussen vrijheid van handelen en etnisch profileren. Staandehoudingen die uitgevoerd worden conform Sectie 1 van de Britse PACE-wet (*Police and Criminal Evidence*) uit 1984 - dienen gebaseerd te zijn op een redelijke verdenking dat het betrokken individu waarschijnlijk crimineel actief is. Daarentegen hoeven staandehoudingen die conform Sectie 60 van de *Criminal Justice and Public Order Act* uit 1994 worden uitgevoerd niet gebaseerd te zijn op een redelijk vermoeden van schuld.²⁴ Gegevens uit 2007-2008 laten zien dat wanneer de Britse politie op basis van

²⁰ De Europese Commissie, EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, CFR CDF. Oordeel 4, (2006). (In 2007 is dit netwerk opgegaan in het nieuwe EU Fundamental Rights Agency).

²¹ European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), “*Second Report on Austria*,” (Straatsburg: ECRI, 2000), para. 39; “*Second Report on Romania*,” (Straatsburg: ECRI, 2001), par. 46; “*Second Report on the Russian Federation*,” (Straatsburg: ECRI, 2001), par. 62; “*Second Report on Spain*,” (Straatsburg: ECRI, 2002), par. 38; “*Third Report on Switzerland*,” (Straatsburg: ECRI, 2003), par. 29; “*Second Report on Ukraine*,” (Straatsburg: ECRI, 2003), par. 42; “*Second Report on the United Kingdom*,” (Straatsburg: ECRI, 2000), par. 45. Voor een samenvatting van deze rapporten zie Misti Duvall, “*Ethnic Profiling by Policing in Europe*,” *Justice Initiatives*, (New York: Open Society Institute, juni 2005), op 14–25.

²² European Network Against Racism (ENAR) “*Racism in Europe: ENAR Shadow Report*” (België, ENAR, 2007), op 17. Nationale schaduwrapporten over racisme in Europa voor 2008 zijn beschikbaar op: http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN.

²³ Onder Sectie 1 van de wet *Police and Criminal Evidence Act (PACE)*. Ministry of Justice, “*Statistics on Race and the Criminal Justice System – 2007/8*,” (London: Ministry of Justice, 2009,) op 28.

²⁴ *Home Office, Police and Criminal Evidence Act 1984*, Gedragscode A (aangepast op 1 januari 2009). Sectie 60 van de wet *Criminal Justice and Public Order Act 1994*, aangepast door Sectie 8 van de wet *Knives Act 1997*, staat een Inspecteur of een officier van hoge rang, die redelijkerwijs vermoedt dat er ernstig geweld plaats gaat vinden of dat er verborgen wapens aanwezig zijn op een bepaalde locatie, toe agenten in uniform de bevoegdheid te geven personen of voertuigen op die locatie te onderzoeken op wapens, gedurende een periode van 24 uur.

Sectie 60 personen staande hield, zwarten 10,7 keer vaker werden staande gehouden en gefouilleerd dan blanken, terwijl dit bij Aziaten 2,2 keer vaker het geval was.²⁵ Daar waar politieagenten de grootste discretionaire bevoegdheid hebben en in staat zijn om hun eigen ideeën te gebruiken over wie er bij strafbare feiten betrokken is en wie er staande gehouden dient te worden, is de kans op discriminatie het grootst.

In tegenstelling tot routinematige politiecontacten op straat of op openbare plekken vormen **huiszoeking** wellicht de meest ingrijpende tactiek. Men denke aan een plotselinge inval in een gebouw of gebied, vaak zo getimed dat het maximale verrassingseffect bereikt wordt. Bij huiszoeking is vaak sprake van indringing in privé-ruimtes zoals woonhuizen, gebeds- of verenigingshuizen of werkplaatsen. Het doel kan zowel een individueel adres zijn als een hele buurt. Een inval kan een rechtmatige uitvoering van politiebevoegdheid én een belangrijke tactiek binnen de rechtshandhaving zijn. Legitieme doelen van huiszoeking kunnen zijn: het aanhouden van gezochte verdachten, het verkrijgen van bewijs van illegale activiteiten, het terugkrijgen van eigendom, het voorkomen van een misdrijf of het in beslag nemen van smokkelwaar. Huiszoeking kunnen echter ook in de sfeer van ontoelaatbaar etnisch profileren getrokken worden, wanneer de politie zich richt op bepaalde personen op basis van stereotypen die etnische of godsdienstige groeperingen aan strafbare feiten verbinden, of wanneer de politie gehele gemeenschappen aanpakt op basis van bewijs over criminele activiteiten van één of enkele inwoner(s). In de praktijk lijken sommige invallen af te wijken van de legitieme doeleinden en vormen een onwettige intimidatie van minderheidsgroepen. Dergelijke intimidatie is vooral duidelijk bij invallen in de Roma-gemeenschap. De Roma-kampen zijn in vele landen het doelwit van politie-invallen en advocaten die voor de rechten van de Roma strijden zien deze invallen als een “monsterlijke vorm van etnisch profileren”, die hele gemeenschappen aan een vorm van collectieve schuld onderwerpen.²⁶

Etnisch profileren vindt veelal plaats onder het mom van vreemdelingencontrole; zowel bij de internationale grenzen als op nationaal grondgebied. Veel Europese burgers van etnische minderheidsafkomst hebben meegemaakt dat de vreemdelingenpolitie- en/of marechaussee op vliegvelden en treinstations extra op hen letten. De omvang van het probleem is lastig vast te stellen. Onderzoek naar rechtshandavingpraktijken bij landsgrenzen is gecompliceerd omdat aan onderzoekers slechts beperkt toegang wordt verleend en regeringen hun veiligheidsbeleid graag geheim houden. Etnisch profileren wordt in vele lidstaten van de Europese Unie aangedreven door de wijze waarop de vreemdelingenwet wordt toegepast. Zoals eerder aangestipt heeft het Spaanse constitutionele Hof besloten dat politieagenten etniciteit als een factor mogen gebruiken bij het nemen van beslissingen betreffende immigratietoezicht. Zo dient de Madrileense politie wekelijkse bepaalde quota illegale vreemdelingen te arresteren en is hen opgedragen om buiten hun eigen district op zoek te gaan naar potentiële gedetineerden als ze hun quota niet behalen.²⁷ In Frankrijk zijn er soortgelijke doelen gesteld.²⁸

Naast de standaard veiligheids- en vreemdelingencontroles aan de grenzen en aankomstpunten is er door de moderne technologie een nieuwe capaciteit om grote hoeveelheden persoonlijke informatie – met inbegrip van persoonsgegevens die reizigers moeten hebben om de EU te betreden - te registreren,

²⁵ Ministry of Justice, “*Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2007/8.*” (London: Ministry of Justice, 2009), op 29, 49, 2005.

²⁶ Iulius Costas, “ID checks and police raids: Ethnic profiling in Central Europe” in “*Ethnic Profiling by Police in Europe,*” *Justice Initiatives*, juni 2005, op 27. Zie ook: Europese Roma Rechten Centrum en Helsinki Comité voor Mensenrechten, “*Cleaning Operations: Excluding Roma in Greece,*” (2003); Europese Roma Rechten Centrum: “*Campland: Racial Segregation of Roma in Italy.*” (Boedapest: ERRC, 3 november 2000); “*Always Somewhere else: Anti-Gypsyism in France*” (Boedapest: ERRC, Landenrapporten serie nr. 15, 2005); “*The Non-Constituents: Rights deprivation of Roma in post-genocide Bosnia-Herzegovina,*” (Boedapest: ERRC, Landenrapport serie nr. 13, 2004); “*The Limits of Solidarity: Roma in Poland after 1989,*” (Boedapest: ERRC, 2002). OVSE Menselijke Dimensie Implementatie Bijeenkomst, “*Statements by the International Helsinki Federation for Human Rights (IHF)*” (Warschau, 9 – 19 september 2002).

²⁷ *Rosalind Williams*, Uitspraak van het constitutionele hof van Spanje nr. 13/2001, 29 januari 2001 (STC 13/2001).

²⁸ Open Society Justice Initiative, “*Profiling Minorities: A Study of Stop-and-Search Practices in Paris,*” (New York: Open Society Institute 2009).

op te slaan en te onderzoeken. De recentelijk ontwikkelde databanken van de EU zijn onder andere het Visum Informatie Systeem (VIS), het Schengen Informatie Systeem (SIS I en II) en Eurodac (een databank voor asielzoekers). Deze databanken worden niet alleen beschouwd als instrumenten voor immigratiecontrole, maar ook als een hulpmiddel voor onderzoek naar strafbare feiten en terroristische misdrijven, zoals duidelijk wordt uit voorstellen om politie en justitie toegang te verlenen tot deze databanken en operationele verbanden te creëren tussen VIS, SIS II en Eurodac. Het nieuwe voorstel voor een binnenkomst- en vertreksysteem van de EU vormt de meest recente toevoeging aan deze systemen. Dit systeem zou politie en justitie in staat stellen om, naast controles door immigratiebeambten bij grenzen, ook elders identiteitscontroles uit te voeren op basis van biometrische gegevens. Er wordt echter niet tot in detail toegelicht onder welke omstandigheden dergelijke fouilleringen toegestaan zijn. Verwacht wordt een verzoek van de Europese Commissie tot ontwikkeling van een databank van verblijfsvergunningen en paspoorten van Europese ingezetenen. Een complex persoonsgegevensbeschermingsregime ziet toe op het uitgebreidere gebruik van gegevens verzameld voor immigratie- en grenscontroledoelinden door politie en justitie, maar het mist afdoende bescherming van het fundamentele recht op non-discriminatie. Dit opent de weg naar etnisch profileren (en naar zware inbreuk op privacy) door middel van het zogenaamde *datamining*.

“Datamining” is een techniek waarbij vaak – maar niet altijd – van profielen gebruik wordt gemaakt. Bij recente EU-discussies is *datamining* soms abusievelijk in verband gebracht met daderprofilering, maar feitelijk betreft het hier slechts één van de vele technieken (zoals hieronder benoemd) die profielen gebruiken. Normaliter wordt er bij *datamining* gebruik gemaakt van geautomatiseerde zoekopdrachten in grotere databanken met persoonsgegevens, zoals immigratie- of studentenbestanden of gezondheidszorg- of huisvestingbestanden, waarbij een aantal vooraf vastgestelde karakteristieken wordt gebruikt. Sommige vormen van *datamining* gebruiken geen profielen, maar zoeken naar verbanden tussen een oorspronkelijke verdachte en andere personen met wie die verdachte contact heeft gehad, meestal via telefoon- of internetbestanden. Wanneer er bij *datamining* wél gebruik wordt gemaakt van profielen, dan vallen hier meestal – maar niet altijd – etniciteit, godsdienst of nationale afkomst onder. In gevallen waar het datamining-profiel gevoelige persoonlijke informatie bevat, kan het legitiem zijn en voldoen aan de juridische normen, te weten: wetmatig doel, proportionaliteit en noodzaak. Hierbij dient bewezen te zijn dat er een statistische correlatie bestaat die de effectiviteit van de rechtshandhaving dusdanig vergroot dat dit zwaarder weegt dan enige mogelijke schade die wordt veroorzaakt.²⁹

In de periode tussen 2001 en begin 2003 vond er een voorbeeld van *datamining* plaats in Duitsland. Nadat boven water was gekomen dat een aantal daders van de terreuraanslagen op 11 september in Hamburg gewoond en gestudeerd hadden, gingen de Duitse autoriteiten op zoek naar andere potentiële terroristische bolwerken. De federale regering van Duitsland droeg de provinciale besturen op persoonsgegevens te verzamelen en te verwerken in een kolossale *datamining*-operatie (in het Duits *Rasterfahndung*).³⁰ De Duitse staatspolitie verzamelde gevoelige persoonsgegevens van ongeveer 8,3 miljoen personen, die werden geselecteerd op basis van drie ruime criteria, waaronder nationale afkomst. Vervolgens werden hun gegevens uitgeplozen - ofwel doorzocht met behulp van een computerprogramma dat relevante informatie uit de databank identificeert, aan de hand van een profiel dat gebaseerd was op veelvoorkomende karakteristieken van de leden van het “Hamburg-bolwerk”.³¹

Pogingen om terrorisme te voorkomen hebben ook geleid tot een intensivering van etnisch profileren op basis van zowel etniciteit als religie. Terwijl de betreffende politiepraktijken middelen omvatten die ook bij het toezicht op gewone criminaliteit worden gebruikt – zoals staande houden en fouillering - is het

²⁹ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, “*Opinion on Ethnic Profiling*,” (2006). Het recht om inbreuk te maken op privacy wordt bepaald door soortgelijke normen, zie: *S and Marper v UK* (2008) (applicatienrs. 30562/04 en 30566/04)

³⁰ Daniel Moeckli, “*Discriminatory Profiles: Law Enforcement after 9/11 and 7/7*,” *European Human Rights Law Review*, Nr. 5, 2005: 517–532. Zie ook Andreas Hieronymus “*Aspects of profiling of ethnic and religious minorities in Germany*,” *ENARgy*, nummer 23, januari 2008.

³¹ Open Society Justice Initiative, “*Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*,” (New York: Open Society Institute 2009).

expliciete gebruik van etnische profielen duidelijk aangetoond bij massale identiteitscontroles van personen op openbare plekken: bij invallen in moskeeën en andere plaatsen die met moslims geassocieerd worden; bij *datamining*; bij arrestaties van moslims op basis van indirecte bewijzen die niet tot de aanhouding van niet-moslims in vergelijkbare situaties zou leiden, en bij surveillanceactiviteiten.³² Deze activiteiten worden steeds meer aangedreven door theorieën van “**radicalisering**,” die opkwamen als antwoord op het fenomeen van de zogenoemde “terroristen van eigen bodem” in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en andere landen. Volgens deze theorieën kunnen bepaalde stromingen binnen de Islam met het radicaliseringproces in verband worden gebracht. Daardoor richten de politie en inlichtingendiensten zich op personen die deze stromingen van de Islam aanhangen (zoek alternatieve term), zelfs wanneer er geen bewijs bestaat dat de individuele gelovigen iets met terrorisme te maken hebben.

Voorbeelden van activiteiten waar etnisch profileren zich mogelijk voordoet

Algemene politietaken

- Identiteitscontroles
- Staande houden en fouilleren van voetgangers op straat
- Staande houden en doorzoeken van voertuigen
- Disproportioneel gebruik van dwangmiddelen (zoals het boeien of het trekken van een wapen) tijdens het staande houden
- Doorzoeken van bussen en treinen
- Uiteendrijven van groepen jongeren op straat
- Dagvaarden of aanhouden voor overtredingen volgend op het staande houden
- Onevenredige aandacht van politie voor bepaalde wijken of bepaalde strafbare feiten

Veiligheid en contraterorisme

- Massaal staande houden en fouilleren
- Identiteitscontroles bij gebedshuizen (bijvoorbeeld moskeeën)
- Invallen in gebedshuizen
- Invallen bij bedrijven
- Patrouilles
- Doorzoeken van computersystemen (*Datamining*) aan de hand van etnische of godsdienstige criteria
- Anti-radicaliseringsbeleid
- Arrestatie en insluiting
- Uitzetting

Immigratiecontrole en besluitvorming rond asiel

- Ondervragen, fouilleren en vasthouden van mensen op vliegvelden en bij havens
- Pre-screenen en verwijderen van personen van vluchten
- Pre-screenen en screenen van immigratieaanvragen
- Screenen van asielaanvragen
- Beslissen over immigratie- en asielaanvragen
- Staande houden van mensen met het oog op uitzetting

Douane

- Staande houden en fouilleren van mensen en doorzoeken van bagage op vliegvelden en bij havens
- Staande houden en doorzoeken van voertuigen bij havens
- Associëren van bepaalde nationaliteiten/ etnische groepen met drugsmokkel of andere strafbare feiten en op basis hiervan actie ondernemen
- Invallen bij bedrijven

³² Open Society Justice Initiative, “*Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory.*”

Hoe worden minderheidsgroeperingen en politiewerk door etnisch profileren beïnvloed?

Etnisch profileren, of het nu uitgesproken en opzettelijk van aard is of onopzettelijk gebeurt, heeft directe en schadelijke gevolgen voor individuen en minderheidsgroeperingen. Voor individuen die staande gehouden, gefouilleerd en zelfs ingesloten worden kan de ervaring, die soms herhaaldelijke confrontaties met de politie inhoudt, angstwekkend en vernederend zijn. Tijdens bijeenkomsten van zogenaamde focusgroepen in Spanje in 2005 zei een Marokkaanse jongere:

“Ik word vaak gefouilleerd en dat is erg vernederend. Soms trekken ze op straat mijn broek omlaag.”³³

Een andere deelnemer voegde daaraan toe:

“de politie komt altijd en uiteindelijk denkt het kind dat het schuldig is. Ze voelen zich slecht, ze voelen zich onzeker, ze denken dat ze criminelen zijn en dat ze slecht zijn.”³⁴

Etnisch profileren stigmatiseert hele bevolkingsgroepen tot criminelen, potentiële terroristen of illegalen. Etnisch profileren legitimeert en versterkt racisme en etnische stereotypering in de samenleving, wat leidt tot een groter wantrouwen jegens minderheidsgroepen door de dominante bevolkingsgroep, en tot de roep om meer beperkende maatregelen tegen hen. Een dergelijke stigmatisering draagt bij aan de oververtegenwoordiging van etnische minderheden in het strafrechtelijke systeem. Onevenredig strafrechtelijk toezicht en gevangenzetting verlagen de kans op een opleiding en werk en drijven families en gemeenschappen uiteen.

Daarnaast heeft etnisch profileren directe gevolgen voor de doeltreffendheid van de rechtshandhaving. Politiewerk is afhankelijk van de welwillendheid van het publiek om strafbare feiten te melden, signalementen van verdachten op te geven en getuigenissen af te leggen. Uit onderzoek is gebleken dat een slecht contact tussen de politie en burgers een negatieve uitwerking kan hebben op het maatschappelijke vertrouwen in politie en justitie – niet alleen bij het direct betrokken individu, maar ook bij hun familie, vrienden en kennissen.³⁵ Onderzoek laat ook zien dat er een verband is tussen slechte behandeling door politieagenten en een verminderde medewerking aan rechtshandhaving door burgers.³⁶ Het gebrek aan maatschappelijk vertrouwen en medewerking vermindert de effectiviteit van politie en justitie. Etnisch profileren kan de mate van vijandigheid tijdens confrontaties tussen individuen en de politie of andere rechtshandhavers vergroten. De toegenomen vijandigheid vergroot het risico dat een routinematig treffen escaleert in agressie en conflict, wat consequenties heeft voor de veiligheid van zowel politieagenten als leden van de gemeenschap.³⁷

Heeft etnisch profileren effect?

Politieagenten en andere autoriteiten bepleiten vaak dat etnisch profileren eenvoudigweg “gedegen politiewerk” is. Ze zeggen dat criminaliteitscijfers om vele redenen, waaronder sociaal-economische en demografische factoren, hoger zijn binnen minderheidsgemeenschappen en dat politie en justitie dientengevolge deze personen, plaatsen en delicten aanpakt. Het resultaat komt over als etnisch

³³ Open Society Justice Initiative, *“I Can Stop and Search Whoever I Want: Ethnic Profiling by Police in Bulgaria, Hungary and Spain,”* (New York: Open Society Institute 2006), op 37.

³⁴ Open Society Justice Initiative, *“I Can Stop and Search Whoever I Want,”* op 37.

³⁵ Joel Miller, Nick Bland en Paul Quinton, *“The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community,”* *Police Research Series Paper 127* (London: Home Office, 2000); Dennis P. Rosenbaum, Amie M. Schuck, Sandra K. Costello, Darnell F. Hawkins, en Marianne K. Ring *“Attitudes toward the police: The effects of direct and vicarious experience”* *Police Quarterly* Nr. 8 (3) 2005: 343-365.

³⁶ McCluskey, John D., Stephen D. Mastrofski, en Roger B. Parks, *“To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests,”* *Police Quarterly* Nr. 2 1999: 389-416.

³⁷ Ontario Human Rights Commission, *“Inquiry Report, Paying the Price: The Human Cost of Racial Profiling,”* Toronto: Ontario Human Rights Commission, ongedateerd document; het onderzoek is gestart in februari 2003.

profilieren, maar de oorzaak moet gezocht worden in de objectieve realiteit waaraan politie en justitie weinig kunnen veranderen. In de praktijk is er nauwelijks bewijs dat profilering een doeltreffende aanpak is in de strijd tegen criminaliteit en wijst veel onderzoek uit dat het de doeltreffendheid van de rechtshandhaving vermindert.

Etnisch profileren kan alleen worden gerechtvaardigd op basis van de veronderstelling dat ras of etniciteit van de geprofileerde persoon kenbaar is en dat er een consistente en statistisch gezien duidelijke samenhang bestaat tussen ras of etniciteit en de neiging tot het plegen van een strafbaar feit. Feitelijk is geen van beiden consequent waar. Raciale profielen zijn zowel te veelomvattend als te beperkend; het leeuwendeel van de personen die in de beoogde etnische categorie vallen zijn volledig onschuldig, terwijl vele daders of terroristen niet binnen het profiel passen – en waarschijnlijk aan de aandacht van de politie zouden ontsnappen indien die profielen als primaire basis voor interventie gebruikt zouden worden. Etnisch profileren draagt ook de problemen van voorspelbaarheid en ontduiking met zich mee. Hoe meer voorspelbaar politieprofielen worden, des te gemakkelijker het voor criminelen is om hun uiterlijk en handelingen te veranderen en zo dat profiel te omzeilen.

Een pikant detail in landen waar etnisch profileren onder de loep is genomen (ondanks de aanzienlijke methodologische verschillen in het verzamelen van informatie over staandehoudingen) is dat bij alle etnische groepen de verzamelde gegevens zeer consistent eenzelfde aantal “hits” of arrestaties vertoonden. Diverse onderzoeken laten zien dat er bij etnische minderheden statistisch gezien duidelijk minder vaak smokkelwaar of ander “confisqueerbaar” bewijs wordt gevonden tijdens een fouillering.³⁸ Dit bewijs spreekt de stelling dat het bij minderheden waarschijnlijker is dat zij bij strafbare feiten betrokken zijn tegen en toont aan dat raciale profilering een ineffectief gebruik van politiemiddelen vormt. Staandehoudings- en fouilleringpraktijken gebaseerd op raciale profilering zijn veelal onproductief en vervreemden personen van hun eigen gemeenschap.

Zo wist de *Rasterfahndung*-operatie in Duitsland, ondanks de verzameling en het analyseren van de gegevens van 8,3 miljoen personen, geen enkele terrorist te identificeren.³⁹ Gegevens over het aantal arrestaties volgend op het staande houden en fouillering in Groot-Brittannië laten zien dat het onevenredig staande houden en fouilleren van minderheden conform Sectie 60 (krachtens welke de politieagent grotere discretie heeft, en er dus meer gelegenheid wordt gecreëerd voor agenten om etnisch profileren toe te passen) veel minder effectief is dan op grond van volmachten waarbij redelijke verdenking vereist is. In 2007-2008 leidde slechts 4 procent van het aantal staandehoudingen en fouilleringen die conform Sectie 60 uitgevoerd werden tot arrestaties. Dit is aanzienlijk lager dan het arrestatiepercentage van 12 procent bij staandehoudingen, uitgevoerd op grond van de uitgebreidere Sectie 1-bevoegdheid.⁴⁰

Er is enig bewijs dat het weglaten van ras of etniciteit uit daderprofielen en het instrueren van politieagenten om naar bepaalde, niet-etnische criteria te kijken er aan kan bijdragen dat discriminatie vermeden en efficiëntie vergroot wordt. In 1998 reageerde de douane van de VS. (“*Customs*”) op aantijgingen van bevooroordeeldheid ten aanzien van ras en geslacht. Op dat moment werden 43% van alle fouilleringen door *Customs* uitgevoerd bij Amerikanen van Afrikaanse afkomst en Latino’s. De douane wijzigde haar staandehoudings- en fouilleringprocedures door ras en etniciteit uit de reeks gebruikte criteria bij het staande houden weg te laten en introduceerde observatietechnieken die zich richtten op gedragingen, zoals nervositeit en inconsistenties in de uitleg van passagiers. Ook werd het toezicht op beslissingen bij staandehouding en fouillering verbeterd. Tegen 2000 waren de raciale discrepanties in de fouilleringen door *Customs* zo goed als verdwenen. De douanedienst voerde 75% minder fouilleringen uit en de succesratio steeg van minder dan 5% tot meer dan 13%. De succesratio was bij alle etnische groepen ongeveer gelijk. Het gebruik van op inlichtingen gebaseerde, rassenneutrale

³⁸ Harris, David, “*Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*,” (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*,” (New York: Open Society Institute 2009).

³⁹ Daniel Moeckli, “*Discriminatory Profiles: Law Enforcement after 9/11 and 7/7*,” Open Society Justice Initiative, “*Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory*.”

⁴⁰ Home Office “*Police Powers and Procedures England and Wales 2007/08*.” (London: Home Office Statistics, 2009).

criteria stelde *Customs* in staat haar effectiviteit te verhogen en minder onschuldige personen, voor het overgrote deel van gekleurde afkomst⁴¹, staande te houden. Recentelijk boekten projecten in Bulgarije, Hongarije en Spanje soortgelijke resultaten(zie kader hieronder over STEPSS).

⁴¹ US Customs Service, *“Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998,”* (Washington DC: U.S. Customs Service, 1998).

Casus: het toezicht houden op en het documenteren van etnisch profileren

Dit kader geeft een overzicht van methoden om etnisch profileren te documenteren. Deze reiken van minder nauwgezette methoden die bouwen op informatie uit secundaire bronnen tot nauwgezet veldonderzoek, en tenslotte tot methoden die mogelijk zijn als er toegang bestaat tot officiële gegevens.

Vele vormen van etnisch profileren komen binnen trends van de rechtshandavingspraktijk voor en kunnen niet via anekdotische informatie of individuele casusanalyse worden aangetoond. Dergelijk materiaal kan van pas komen in het begrijpen van de impact die deze werkpraktijken op individuen hebben, maar biedt geen overtuigend bewijs dat etnisch profileren een algemeen verbreide praktijk is.

Secundaire bronnen:

Het systematisch volgen van berichtgeving in de media over het politietoezicht op etnische minderheden kan informatie opleveren over politieoperaties die zich op specifieke groepen of gemeenschappen richten. Het is belangrijk om relaties op te bouwen met vooraanstaande wetenschappers en journalisten op het gebied van discriminatie, vreemdelingen en terrorisme teneinde dergelijke zaken en daaraan verwante juridische en beleidsmatige ontwikkelingen op te sporen. Rapporten over wangedrag door de politie kunnen ook worden gevolgd om te zien of een onevenredig aantal slachtoffers van etnische of migrantenafkomst is. Artikelen die ambtenaren citeren kunnen wellicht ook racistische opmerkingen en houdingen aan de kant van de politie of de politieke autoriteiten aan het licht brengen.

Het bekijken van officiële informatie, zoals jaarrapporten en andere informatie van anti-discriminatieorganisaties, de Ombudsman en gespecialiseerde toezichtorganisaties binnen de politie. Klachten over wangedrag door de politie zouden bekeken moeten worden om te zien of zich onder de slachtoffers een onevenredig aantal personen van etnische of migrantenafkomst bevindt en of er sprake is van een trend.

Primaire onderzoeksmethoden:

Bepaalde vormen van profilering kunnen worden onderzocht door middel van traditionele onderzoeksmethoden binnen de mensenrechten, zoals het bezoeken van plaatsen en het interviewen van personen. Hun ervaringen worden vervolgens vergeleken met die van de dominante bevolkingsgroep, voor zover dit mogelijk is. Minder vaak voorkomende politieacties zoals huiszoekingen en massale identiteitscontroles kunnen via directe monitoring worden bekeken.

Kwalitatief onderzoek geeft een beeld van de omvang van en ervaringen met etnisch profileren, en laat zien waar het zich voordoet. Dit type onderzoek wordt aangevuld door kwalitatieve onderzoeksmethoden die, door gedetailleerde evaluatie van het handelen van de politie en belichting van subjectieve ervaringen en veronderstellingen van zowel de politieagenten in het veld als diegenen die met hen te maken krijgen, onderzoeken waarom profilering plaatsvindt en welk effect het heeft.

Kwantitatieve analyse is noodzakelijk om etnisch profileren bij identiteitscontroles en bij staandhoudings- en fouilleringpraktijken aan te kunnen tonen. Twee onderzoeksmethoden die zijn gebruikt bij het genereren van kwantitatieve informatie in omgevingen waar etnische gegevens ontbreken zijn burgerenquêtes, die informeren naar confrontaties met de politie, en observatiemethoden, waarbij getrainde observanten politie tijdens hun werk gadeslaan en de etnische afkomst van de personen die staande gehouden wordt vergeleken met een overzicht van de bevolkingssamenstelling (tevens verkregen door observatie) op de locaties waar de politie werkzaam is. Beide methoden zijn technisch gezien complex en kostbaar; en ze bieden slechts een momentopname van etnisch profileren op één locatie. Ondanks deze beperkingen is dergelijke kwantitatieve informatie van vitaal belang teneinde een objectief beeld van etnisch profileren bij bijvoorbeeld identiteitscontroles en staandhoudingen te geven.

Onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van officiële politiegegevens is wellicht mogelijk in gevallen waar de politieautoriteiten hun medewerking verlenen aan de onderzoekers om hun eigen werkwijzen beter te begrijpen (zie het kader STEPSS hieronder).

Casus: het project STEPSS

In januari 2007 werkten de politie en het maatschappelijke middenveld in Bulgarije, Hongarije, Spanje en het Verenigd Koninkrijk samen in het “*Strategies for Effective Police Stop and Search*”-project (“Strategieën voor het Effectief Staande houden en Fouilleren door Politie” - STEPSS) om het gebruik van identiteitscontroles en fouilleringen onder de loep te nemen. Het project evalueerde bestaand beleid en werkpraktijk, ontwierp formulieren voor het documenteren van staandehoudingen, bereidde politiebeambten en burgers voor en trainde ze in het toepassen van operationele protocollen en verzamelde in ieder land op pilotlocaties gedurende zes maanden staandehoudingscijfers. Gedurende de hele periode kwam de politie met lokale consultatiegroepen bijeen om de staandehoudingsgegevens te laten zien en te bespreken.

Uit de gegevens bleek dat de politie op iedere proeflocatie etnisch profileren toepaste op personen met een etnische of vreemdelingenachtergrond. Minderheden en vreemdelingen liepen meer kans om staande te worden gehouden en vaak meer kans om te worden gefouilleerd. De kans dat ze betrappt werden op het overtreden van de wet was echter, bijna zonder uitzondering, niet groter dan bij mensen uit de dominante bevolkingsgroep. In sommige gevallen was de kans dat ze betrappt werden op een overtreding zelfs aanzienlijk kleiner dan bij burgers uit de etnische meerderheidsgroep.

Het verzamelen van gegevens over de staandehoudingen maakte dat politiebeambten effectiever werden in het gebruik ervan. In Hongarije en Spanje waren de bij het STEPSS-project betrokken politieagenten tijdens de periode waarin zij geacht werden hun staandehoudingen te noteren minder vaak geneigd deze ook daadwerkelijk uit te voeren. Het aantal staandehoudingen waaruit aanhoudingen of andere politieacties voortkwamen bleek echter gegroeid. Het is duidelijk dat politieagenten doeltreffender zijn als zij zich concentreren op het ontwikkelen van duidelijke en op het individu gerichte gronden voor het staande houden, en zij verantwoording moeten afleggen aan hun meerderen.

In Fuenlabrada, de tweede Spaanse proeflocatie, bracht de politie de disproportionaliteit in het aantal staandehoudingen van personen met een migrantenachtergrond terug. Zij wisten een drastische vermindering in het aantal staandehoudingen van Marokkanen te realiseren, van 9,6 keer vaker dan Spanjaarden tot 3,4 keer vaker, voornamelijk door beëindiging van een onsuccesvolle contraterreoperatie. Verder werd het totale aantal door agenten verrichte staandehoudingen met meer dan de helft verminderd, terwijl het percentage staandehoudingen met positieve uitkomst met bijna 300% toenam. De leidinggevende en toezichhouders bij de politie van Fuenlabrada bereikten deze opzienbarende resultaten door middel van systematisch gebruik van de STEPSS-gegevens, zowel ten behoeve van een nauwer toezicht op individuele patrouillerende agenten als in het korpsbrede management van operaties en inzet van personeel. De gegevens stelden hen in staat in hun strategische besluitvorming rekening te houden met onevenredige etnische invloeden, en zo onrechtvaardig politieoptreden te verminderen en efficiëntie te verhogen.

STEPSS leidde ook tot het vormen van nieuwe banden tussen de politie en vertegenwoordigers uit de gemeenschap door de gehanteerde controleprocedure rond staandehoudingen. In Fuenlabrada hielpen deze discussies de gemeentelijke politie direct bij het identificeren en aanpakken van bepaalde strafbare feiten en andere binnen de gemeenschap levende zorgen. In Hongarije, waar het project geregeld gebruik maakte van “*ride-alongs*” (bijrijders) om de verzameling van gegevens te controleren, ontwikkelden de politie en vertegenwoordigers van de plaatselijke Roma-gemeenschap meer begrip en nieuwe inzichten. Een onverwachte uitkomst is dat één van de STEPSS-deelnemers van Roma-afkomst nu lid is geworden van het politiekorps – hij wordt hiermee de eerste agent met een Roma-achtergrond in de provincie.

Bronnen etnisch profileren

Beleidsdocumenten

- Amnesty International, *“Dealing with Difference: A Framework to Combat Discrimination in Europe,”* (Londen, Amnesty International, 2009) Beschikbaar op: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/003/2009/en>
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, *“Racial and religious profiling must not be used in the combat against terrorism,”* 29 mei 2007. Beschikbaar op: www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/070529_en.asp
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, *“Stop and searches on ethnic or religious grounds are not effective,”* 20 juli 2009. Beschikbaar op: http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/090720_en.asp
- EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, CFR-CDF. *“Oordeel 4. 2006: Ethnic Profiling.”* Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2006_4_en.pdf
- European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) *“General Policy Recommendation No. 8 on combating racism while fighting terrorism,”* aangenomen op 17 maart 2004, CRI/Europese Raad (2004). Beschikbaar op: 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 (ECRI) *“General Policy Recommendation No 11 on combating racism and racial discrimination in policing,”* aangenomen op 29 juni 2007, CRI/Europese Raad (2007). Beschikbaar op: www.ikuspegi.org/documentos/documentos_externos/ECRI_Gen_Policy_Recommendation_n11_jun_2007.pdf
- European Network Against Racism (ENAR) *“General Policy Paper No. 4: Counter-terrorism and combating racism,”* (Brussel, november 2007). Beschikbaar op: http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/pdf/gpp_4_en.pdf
- European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapport over het probleem van profileren, met name op basis van etniciteit en ras, bij contra-terrorisme, ordehandhaving, immigratie, douane en grensbewaking: Rapporteur: Sarah Ludford namens de ALDE Group (april 2009). Beschikbaar op: <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 (FRA) Advies van de *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* over het voorstel van een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van de *Passenger Name Record (PNR)*-gegevens ten behoeve van de ordehandhaving, oktober 2008). Beschikbaar op: www.libertysecurity.org/IMG/pdf_FRA_opinion_PNR_en.pdf
- Home Office, *Police and Criminal Evidence Act 1984*, Code of Practice A, (gewijzigd op 1 januari 2009). Beschikbaar op: <http://police.homeoffice.gov.uk/publications/operational-policing/pace-code-a-amended-jan-2009?view=Binary>
- National Police Improvement Agency (NPIA) *“Practice Advise on the use of stop and search in relation to terrorism”* (2008). Beschikbaar op: www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf
- Office of the UN High Commissioner on Human Rights (OHCHR) *“Fact Sheet on Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism”* (Number 32, 2008) Beschikbaar op: www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf

- Organisation for Security and Co-operation in Europe (OVSE), *“Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies,”* (Den Haag: Office of the High Commissioner on National Minorities, 2006) Beschikbaar op: www.osce.org/documents/hcnm/2006/02/17982_en.pdf
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) Algemene aanbeveling 31 betreffende de voorkoming van rassendiscriminatie bij de leiding en het functioneren van het strafrechtelijk system, Beschikbaar op: 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, *“Report”* (februari 2009) Beschikbaar op: www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/docs/A.HRC.10.3.pdf

Onderzoeksrapporten en academische publicaties

- Amnesty International, *“Victim or Suspect – a Question of Colour: Racial Discrimination in the Austrian Justice System,”* (Londen: Amnesty International, 2009), beschikbaar op: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR13/002/2009/en/2489f108-4004-4330-8bb5-181d93a3c69a/eur130022009en.pdf>
- American Civil Liberties Union Race and Ethnicity in America (New York, ACLU, 2007).
- The Attorney General of the State of New York, Eliot Spitzer, *The New York City Police Department’s ‘Stop and Frisk’ Practices: A Report to the People of the State of New York,* (1 december 1999).
- De Schutter, Oliver en Ringelheim, Julie, *“Ethnic Profiling: A Rising Challenge for European Human Rights Law,”* Modern Law Review, 71(3): 358-384 (2008).
- European Union Fundamental Rights Agency (FRA) *“EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Data in Focus Report: Muslims,”* (Oostenrijk, FRA, 2009). Beschikbaar op: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU-MIDIS_MUSLIMS_EN.pdf
- European Network Against Racism (ENAR) *“Racism in Europe: ENAR Shadow Report”* (België, ENAR, 2007). Beschikbaar op: www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15294&la=1&langue=EN
- European Network Against Racism (ENAR) *“Policing and ethnic and religious minorities,”* ENARgy, Nummer 23, januari 2008.
- Goodey, Jo (Editor) *“Ethnic Profiling, Criminal (In) Justice and Minority Populations,”* Critical Criminology, Jaargang 14, Nummer 3, september 2006.
- Harris, David, *“Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work,”* (New York, The New Press, 2002)
- Miller, Joel, Bland, Nick en Quinton, Paul, *“The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community,”* serie politieonderzoeken, nummer 127 (Londen: ministerie van binnenlandse zaken (“Home Office”; 2000).
- Ministry of Justice, *“Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2007/8.”* (Londen: Ministry of Justice, 2008), Beschikbaar op: www.justice.gov.uk/publications/docs/stats-race-criminal-justice-system-07-08-revised.pdf
- Moeckli, Daniel *“Discrimination Profiles: Law Enforcement After 9/11 and 7/7,”* 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,* New York: Open Society Institute (2009). Beschikbaar op:

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*, New York: Open Society Institute (2009). Beschikbaar op: 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*, New York: Open Society Institute (2009). Beschikbaar op: http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/equality_citizenship/articles_publications/publications/profiling_20090511
- Open Society Justice Initiative, *Ethnic Profiling in the Moscow Metro*, New York: Open Society Institute (2006). Beschikbaar op: 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*, New York: Open Society Institute, (2006). Beschikbaar op: 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*, New York: Open Society Institute (2005). Beschikbaar op: 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*. (Londen Home Office, 2000)
- Ramirez, Deborah, Jennifer Hoopes, en Tara Lai Quinlan, "Defining Racial Profiling in a Post-September 11 World." *American Criminal Law Review*, 2003, Vol. 40: 1195-1233.
- Basia, El Awa, Salwa, McDonal, Laura Zahra "Police-Muslim Engagement and Partnerships for the Purposes of Counter-Terrorism: An Examination" (Birmingham: Arts and Humanities Research Council, 2009). Beschikbaar op: www.ahrc.ac.uk/News/Latest/Documents/rad%20islam%20Full%20Report%20may%2009.pdf
- U.S. Customs Service, "Personal Searches of Air Passengers Results: Positive and Negative, Fiscal Year 1998," (Washington DC: U.S. Customs Service, 1998).
- van der Torre, E.J en Ferwerda, H.B Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten, (Den 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* (Londen, Home Office; 2007). Beschikbaar op: www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/rdsolr0107.pdf

Voor meer informatie neemt u contact op met:

Michaël Privot , Director, ENAR, European Network against Racism

60 Rue Gallait, 3rd Floor, B-1030 Brussels, Belgium

Tel: +32-2-229.35.70 - Fax: +32-2-229.35.75

E-mail: Michael@enar-eu.org

Website: www.enar-eu.org

Rebekah Delsol, Programme officer, Ethnic Profiling Project,

Open Society Justice Initiative

Third Floor, Cambridge House, 100, Cambridge Grove, Londen, W0 OLE

Tel: + 44 (0)20 7031 0230 - Fax: +44 (0)20 7031 0201

E-mail: rdelsol@justiceinitiative.org

Website: www.justiceinitiative.org



ENAR is een netwerk van meer dan 600 non-gouvernementele organisaties (NGO's) die actief zijn in de bestrijding van rassendiscriminatie in alle EU-lidstaten en fungeert als stem van de anti-racismebeweging in Europa. ENAR is vastbesloten om racisme, raciale discriminatie, xenofobie en daaraan gerelateerde intolerantie te bestrijden, om gelijke behandeling tussen EU-burgers en burgers daarbuiten te stimuleren en om lokale/regionale/nationale en Europese initiatieven met elkaar te verbinden.

OPEN SOCIETY
JUSTICE INITIATIVE

Het Open Society Justice Initiative, een operationeel programma van het Open Society Institute (OSI), onderneemt activiteiten met betrekking tot rechtshervorming die hun grondslag hebben in de bescherming van mensenrechten, en draagt wereldwijd bij aan de ontwikkeling van juridische capaciteit voor open gemeenschappen. Justice Initiative combineert strategische procesvoering, juridische belangenbehartiging en technische ondersteuning met de verspreiding van kennis om vooruitgang binnen de volgende prioriteitsgebieden te waarborgen: anticorruptie, gelijke behandeling en toegang tot staatsburgerschap, vrijheid van informatie en meningsuiting, internationale gerechtigheid en gerechtigheid in het nationale strafrecht. De organisatie heeft kantoren in Abuja, Brussel, Boedapest, Londen, New York en Washington D.C.