

HÅNDBOG



Forebyggelse af ulovlig profilering i dag og i fremtiden: en vejledning

Manuskriptet til denne håndbog blev afsluttet i 2018.

Billeder (forside og inderside, fra venstre mod højre): © stock.adobe.com-Savvapanf Photo

Yderligere oplysninger om EU fås på internettet (<http://europa.eu>).

Printed by Imprimerie Bietlot in Belgium

Luxembourg: Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-446-9	doi:10.2811/920536	TK-06-18-031-DA-C
PDF	ISBN 978-92-9461-421-6	doi:10.2811/069726	TK-06-18-031-DA-N

© Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder, 2022

Eftertryk tilladt med kildeangivelse. Ved enhver anvendelse eller gengivelse af fotos eller andet materiale, der ikke er omfattet af ophavsret tilhørende FRA, skal der indhentes tilladelse direkte fra indehaverne af ophavsretten.

Forebyggelse af ulovlig profilering i dag og i fremtiden: en vejledning

Indholdsfortegnelse

FIGURER OG TABELLER	5
AKRONYMER OG FORKORTELSER	6
INDLEDNING	7
1 BAGGRUND: HVAD ER PROFILERING?	17
1.1. Definition af profilering	18
1.1.1. Profilering i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning	20
1.1.2. Definition af algoritmisk profilering	21
1.2. Hvornår er profilering ulovlig?	26
1.2.1. Forbuddet mod forskelsbehandling	27
1.2.2. Retten til respekt for privatliv og beskyttelsen af personoplysninger	35
1.3. Hvad er de potentielle negative indvirkninger af ulovlig profilering for retshåndhævelse og grænseforvaltning?	43
1.3.1. Indvirkning på tilliden til politi og grænseforvaltning og gode relationer til lokalsamfundet	44
1.3.2. Effektiviteten af profilering	55
2 LOVLIG PROFILERING: PRINCIP OG PRAKSIS	59
2.1. Respekt for personers værdighed	61
2.2. Rimelige og objektive grunde	65
2.2.1. Undgåelse af forudindtagethed	66
2.2.2. Klare retningslinjer for betjente	67
2.2.3. Måltrettet uddannelse	68
2.2.4. Rimelige grunde til mistanke: brug af efterretninger og oplysninger	74
2.2.5. Tilbageholdelses- og visitationsformularer til profilering i forbindelse med retshåndhævelse	83
2.3. Ansvarlighed	87
2.3.1. Intern overvågning	89
2.3.2. Kropsbårne kameraer	96
2.3.3. Klagemekanismer	100
3 ALGORITMISK PROFILERING	107
3.1. Databeskyttelsesrammen for algoritmisk profilering	111
3.1.1. Oplysninger skal behandles til et specifikt formål	112
3.1.2. Personer skal informeres	115
3.1.3. Sikker opbevaring af oplysninger: fortegnelser, logfiler og opbevaringsregler	117
3.1.4. Ulovlig behandling skal afsløres og forebygges	118
3.2. Store databaser til grænseforvaltnings- og sikkerhedsformål	123
3.2.1. Minimere de risici i relation til grundlæggende rettigheder, der er forbundet med at behandle oplysninger i store databaser	127

KONKLUSION	132
BILAG	133
REFERENCER	136

Figurer og tabeller

Figur 1:	Algoritmisk profileringsproces i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning.....	24
Figur 2:	Tilsidesættelse af privatlivets fred og databeskyttelse – vurderingsprocessen	41
Figur 3:	Seneste polititilbageholdelser opfattet som etnisk profilering blandt dem, der var blevet tilbageholdt i de seneste fem år forud for EU-MIDIS II-undersøgelsen, efter EU-medlemsstat og målgruppe (%)	49
Figur 4:	Den selvopfyldende profetis cyklus	55
Figur 5:	Tre elementer af et respektfuldt møde	63
Figur 6:	Processen og formålene med at udvikle målrettet uddannelse	69
Figur 7:	Indikatorer, der anses for nyttige eller meget nyttige til effektivt at identificere personer, der forsøger at rejse ind i landet på ulovlig vis, inden medarbejdere taler til dem (%).....	76
Figur 8:	Kombination af elementer	81
Figur 9:	Elementer af ikkediskriminerende profilering	82
Figur 10:	Elementer af intern overvågning	92
Figur 11:	Onlineværktøj, der viser nærmere oplysninger om tilbageholdelser og visiteringer foretaget i London.....	95
Figur 12:	Oversigt over klagemekanismer i EU-medlemsstater.....	102
Figur 13:	Minimumskrav til konsekvensanalyse.....	121
Tabel 1	Kendetegn ved specifikt efterretningsbaseret politiarbejde og forudsigende politiarbejde.....	21
Tabel 2:	Databeskyttelseskrav – forskelle mellem politidirektivet og den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)	37
Tabel 3:	Typer af og kendetegn ved retningslinjer og inddragelse af interessenter	67
Tabel 4:	Fastlæggelse af den korrekte retlige ramme afhængigt af formålet med behandlingen.....	113
Tabel 5:	Forpligtelse til at give personer profileringsoplysninger: type af oplysninger, kommunikationsmiddel og undtagelser	115
Tabel 6:	Udvalgte EU-instrumenter, der omfatter behandling af store datamængder til grænseforvaltning og retshåndhævelse.....	124
Tabel 7:	Eksisterende og planlagte store IT-systemer i EU.....	133

Akronymer og forkortelser

CCC	Fælles grundlæggende uddannelsesprogram
DPIA	Konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse
EDPS	Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse
EES	Ind- og udrejsesystemet
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMK	Den europæiske menneskerettighedskonvention
ENISA	Den Europæiske Unions Agentur for Net- og Informationssikkerhed
ETIAS	Europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse
EU	Den Europæiske Union
EU-Domstolen	Den Europæiske Unions Domstol
EU-MIDIS	Den Europæiske Unions undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling
FN	De Forenede Nationer
FRA	Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder
Frontex	Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning
GDPR	Generel forordning om databeskyttelse
IT	Informationsteknologi
OHCHR	FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder
OSCE	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
SIS II	Schengeninformationssystemet
TCN	Tredjelandstatsborger
UNHRC	FN's Menneskerettighedskomité
VIS	Visuminformationssystem
WP29	Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse

Indledning

Den teknologiske udvikling har udløst en øget brug af profilering i en lang række sammenhænge, herunder markedsføring, beskæftigelse, sundhed, finans, retshåndhævelse, grænsekontrol og sikkerhed. Brugen af profileringsværktøjer til at understøtte retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonales arbejde er i de seneste år blevet fulgt med større opmærksomhed fra EU-medlemsstaternes side. Profilering bruges almindeligvis – og legitimt – af retshåndhævelsespersonale og grænsevagter til at forebygge, efterforske og retsforfølge strafbare handlinger samt til at forhindre og afsløre ulovlig indvandring. Ulovlig profilering kan imidlertid undergrave tilliden til myndighederne, navnlig til politiet, og stigmatisere visse samfundsgrupper. Dette kan på sin side øge spændingerne mellem samfundsgrupper og retshåndhævende myndigheder på grund af det, der opfattes som en diskriminerende brug af profilering.

I denne vejledning forklares, hvad der forstås ved profilering, de retlige rammer, der regulerer profilering, og hvorfor det ikke kun er nødvendigt at foretage profilering lovligt for at overholde de grundlæggende rettigheder, men også afgørende for et effektivt politiarbejde og en effektiv grænseforvaltning. Vejledningen indeholder også praktiske retningslinjer om, hvordan ulovlig profilering kan undgås i forbindelse med politi- og grænseforvaltningsoperationer. Principperne og praksis i vejledningen understøttes af eksempler, casestudier og retspraksis fra hele EU og tredjelande.

Hvorfor har vi brug for denne vejledning?

Profilering giver anledning til betænkeligheder vedrørende de grundlæggende rettigheder (¹). Profileringspraksis risikerer at krænke veletablerede retsprincipper, herunder lighed og ikkeforskelsbehandling, og retten til respekt for privatlivet og databeskyttelse. Endvidere er der rejst tvivl om effektiviteten heraf med hensyn til at bekæmpe ulovlige aktiviteter samt mulige negative konsekvenser for forholdet mellem myndighederne (herunder politi og grænseforvaltning) og de samfundsgrupper, de betjener.

Som reaktion på disse betænkeligheder offentliggjorde Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) vejledningen »Mod et mere effektivt politiarbejde, Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering« i 2010. Med fokus på politiets brug af profilering var vejledningen navnlig koncentreret om tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser. Vejledningen havde til formål at give medarbejdere på mellemniveau værktøjer til at undgå diskriminerende profilering baseret på etnicitet.

Siden da har den teknologiske udvikling ændret karakteren af profilering betydeligt. Megen profilering er nu baseret på resultaterne af computeranalyser af store datasæt. I juridisk henseende sætter de reviderede – strengere – databeskyttelsesregler, der har været gældende i hele EU fra maj 2018, nye standarder for indsamling, analyse og brug af personoplysninger.

Denne opdaterede vejledning tager højde for disse betydelige ændringer med henblik på at bygge videre på og udvide vejledningen fra 2010 for at afspejle de nye juridiske og praktiske realiteter. Den anlægger en mere omfattende tilgang til ulovlig profilering ved at medtage:

- profilering i forbindelse med grænseforvaltning
- diskriminerende profilering af alle grunde, herunder nationalitet, alder og køn, foruden etnisk oprindelse, og
- algoritmisk – eller elektronisk – profilering.

(¹) Se FRA (2018e), s. 85-87, FRA (2017c), s. 88-89, og FRA (2016), s. 83-85.

Denne version fra 2018 indeholder også nye eksempler og casestudier for at afspejle udviklingen og nyskabelser vedrørende profilering.

Hvem henvender vejledningen sig til?

Denne vejledning henvender sig primært til dem, der er ansvarlige for at uddanne retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale. Den kan også være en direkte støtte for medarbejdere på mellemniveau til at gennemføre profileringsteknikker lovligt. Den sigter mod at øge forståelsen af teori og praksis i forbindelse med profilering og konkret at illustrere, hvordan profilering kan foretages i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Vejledningen omfatter profilering foretaget af politibetjente i frontlinjen – f.eks. i forbindelse med tilbageholdelser og visiteringer – og kontrol fra grænsevagters side ved grænseovergangssteder, nemlig når der træffes beslutning om at henvise en person til en mere indgående efterfølgende kontrol. Inden for grænseforvaltning er vejledningen en undervisningshjælp til undervisere i det fælles grundlæggende uddannelsesprogram til uddannelse af grænsevagter i henhold til artikel 36, stk. 5, i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt (forordning (EU) 2016/1624).

Vejledningen behandler også profilering baseret på analyse af store datasæt, herunder datasæt, der er reguleret af EU-retten. Profilering i andre situationer, f.eks. profilering foretaget i den private sektor i kommercielt øjemed, ligger uden for denne vejlednings rammer. FRA gennemfører yderligere undersøgelser om dette emne ⁽²⁾.

Sådan anvendes vejledningen

Denne vejledning giver et overblik over hovedprincipperne og praksis for profilering i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning. Den kan læses i sin helhed eller anvendes som en reference til at understøtte uddannelsesaktiviteter.

Vejledningen indeholder tre kapitler. Kapitel 1 forklarer begrebet profilering, præciserer, hvornår profilering bliver ulovlig, og forklarer dens mulige negative indvirkninger for enkeltpersoner og samfundsgrupper og på udøvelsen af politiets og grænseforvaltningens beføjelser. I kapitel 2 beskrives de principper og den praksis, der bør tjene som vejledning for retshåndhævelsespersonale og grænsevagter, der udfører lovlige profileringsaktiviteter. Endelig har kapitel 3 fokus på algoritmisk profilering.

⁽²⁾ Se FRA's projekt om [Artificial Intelligence, Big Data and Fundamental Rights](#).

I betragtning af, at praksis på dette område ikke er så udviklet, indeholder dette afsnit færre konkrete eksempler. I stedet beskrives de største risici for de grundlæggende rettigheder, der er forbundet med elektronisk profilering, og de vigtigste lovkraft, der er fastsat i den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) og politidirektivet.

En række visuelle elementer fremhæver de forskellige aspekter af vejledningen. Hovedpunkter sammenfatter de vigtigste budskaber og er fremhævet i gule bokse. I lyseblå bokse fremhæves centrale aspekter af de retlige rammer, og i grønne bokse præsenteres praktiske eksempler. I andre bokse fremhæves vigtige fokuspunkter, casestudier og eksempler fra retspraksis. Trods bestræbelser på at diversificere casestudierne kommer et uforholdsmæssigt stort antal eksempler fra Det Forenede Kongerige. Dette skyldes, at Det Forenede Kongerige har beskæftiget sig med ulovlig profilering siden 1980'erne, mens andre medlemsstater først senere har erkendt ulovlige profileringspraksisser. Dette betyder, at Det Forenede Kongerige har udviklet mere omfattende og mangeårige politikker og praksis på området, hvoraf der kan udledes eksempler.

Hvordan blev vejledningen udarbejdet?

FRA arrangerede et møde med eksperter fra forskellige områder med henblik på at drøfte et tidligt udkast af vejledningen og bistå agenturet ved udarbejdelsen af det endelige produkt.

I denne henseende vil FRA gerne udtrykke sin tak til eksperter fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), Kontoret for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder (ODIHR) under Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Amnesty International, Det Europæiske Netværk mod Racisme (ENAR), Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker (ICMPD), FIZ Karlsruhe, Leibniz Institut für Informationsinfrastruktur GmbH, European Digital Rights, Open Society Initiative for Europe og repræsentanter for den franske ombudsmand, fra de nederlandske, danske og østrigske politimyndigheder og fra de polske grænsevagter for deres værdifulde feedback ved udarbejdelsen af vejledningen.

Sammenfatning af de vigtigste punkter

1. Beskyttede karakteristika kan aldrig være det eneste grundlag for profilering

- Profilering omfatter **kategorisering af personer** ud fra deres kendetegn.
- Ved indsamling og behandling af **personoplysninger** skal retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder sikre, at dataindsamlingen og -behandlingen har et retsgrundlag, et gyldigt, legitimt formål og er nødvendig og forholdsmæssig.
- **Beskyttede karakteristika**, f.eks. race, etnisk oprindelse, køn eller religion, kan være blandt de faktorer, som retshåndhævende myndigheder og grænsevagter tager hensyn til ved udøvelsen af deres beføjelser, men de **kan ikke være den eneste eller primære grund til at udtage en person**. (Yderligere oplysninger om »beskyttede karakteristika« i afsnit 1.2.1).
- Profilering, der udelukkende eller hovedsagelig er baseret på en eller flere beskyttede karakteristika, udgør direkte forskelsbehandling og **krænker derfor personens rettigheder og frihedsrettigheder** og er **ulovlig**.

2. Ethvert møde med personer bør være respektfuldt, professionelt og informativt

- En **konfrontation af god kvalitet** eliminerer ikke i sig selv profilering baseret på fordomme, men kan i højere grad forventes at gøre mødet mere vellykket og reducere den mulige negative indvirkning af at blive tilbageholdt af en politibetjent eller en grænsevagt. Inden for grænseforvaltning fremhæves en professionel og respektfuld optræden specifikt som en juridisk forpligtelse.
- **Professionel og respektfuld optræden** øger generelt en persons tilfredshed med mødet.
- **Begrundelse for tilbageholdelse** af en person bidrager til at styrke offentlighedens tillid til politi- og grænseforvaltningsoperationer og mindsker opfattelsen af profilering baseret på fordomme.
- Dog kan respekt og høflighed **aldrig begrunde ulovlig grænsekontrol eller tilbageholdelse og visitering**.

3. Profilering bør være baseret på objektive og rimelige grunde

- For at være lovlige skal tilbageholdelser og henvisninger til efterfølgende kontrol **være baseret på rimelige og objektive grunde** til mistanke.
- Personlige kendetegn kan anvendes som legitime faktorer til profilering. For imidlertid at undgå, at profilering er diskriminerende, **skal der også være rimelige grunde til mistanke** på grundlag af andre oplysninger end beskyttede karakteristika.
- Retshåndhævelses- og grænseforvaltningsforanstaltninger, der er baseret på **specifikke og opdaterede efterretninger**, har større sandsynlighed for at være objektive.
- Det afgørende er, at en beslutning om at tilbageholde en person eller henvise vedkommende til en efterfølgende kontrol **ikke udelukkende bør være baseret på en betjents følelse** i forhold til personen, da dette risikerer at være baseret på forudindtagethed, stereotyper og/eller fordomme.

4. Ulovlig profilering har en negativ indvirkning på politiarbejde og grænseforvaltning

- **Ulovlig profilering undergraver tilliden til politiet og grænsevagter.** Det kan forårsage en forværring af forholdet mellem politiet/grænsevagter og personer fra minoritetsgrupper og andre samfundsgrupper, som kan føle at være blevet udtaget. Denne følelse af uretfærdighed kan medføre, at nogle personer og grupper mister tilliden til politiet og andre myndigheder, hvilket kan resultere i færre anmeldelser af kriminalitet til politiet og mindre samarbejde med myndighederne. Til gengæld kan myndighederne betragte visse grupper med mistanke, hvilket kan udløse flere ulovlige profileringspraksisser.
- **Ulovlig profilering underminerer effektiviteten af profilering**, da hyppigheden af tilbageholdelser af personer, enten fra politiets side eller ved grænsen, ikke nødvendigvis svarer til antallet af forbrydelser blandt forskellige grupper.
- Der er risiko for en **selvopfyldende profeti**, når politibetjente eller grænseforvaltningspersonale fokuserer uforholdsmæssigt på en minoritetsgruppe, hvilket fører til et større antal anholdelser eller kontroller ved grænsen.

5. Ulovlig profilering har juridiske og økonomiske konsekvenser, og betjente er ansvarlige herfor

- Rets håndhævelses- og grænseforvaltningspersonale er **ansvarligt** for at holde profilering inden for lovens rammer.
- **Indsamling af pålidelige, korrekte og rettidige oplysninger** er afgørende for at sikre ansvarlighed.
- **Effektive klagemekanismer** kan både forebygge misbrug af beføjelser og bidrage til at sikre og genopbygge offentlighedens tillid til politiets og grænseforvaltningsmyndighedernes operationer.
- **Feedbackmøder med borgere** for at lytte til deres synspunkter, diskutere profilering og indsamle feedback om operationer, giver mulighed for at udtrække vigtige erfaringer og forbedre profileringsforanstaltninger.

6. Algoritmisk profilering skal respektere specifikke databeskyttelsesgarantier

- Ved udviklingen og brugen af algoritmisk profilering kan der indføres **skævheder** på hvert trin i processen. For at undgå dette og efterfølgende potentielle krænkelse af de grundlæggende rettigheder bør både de **IT-eksperter og det personale, der fortolker oplysningerne, have en klar forståelse af de grundlæggende rettigheder**.
- Det er afgørende, at der anvendes **pålidelige oplysninger**. Hvis der i en algoritme anvendes oplysninger, der afspejler eksisterende forudindtagethed eller kommer fra upålidelige kilder, fremkommer forudindtagede og upålidelige resultater.
- Algoritmisk profilering skal være **legitim, nødvendig og forholdsmæssig**.
- Behandlingen af oplysninger skal have **et specifikt formål**.
- Personer har **ret til at blive informeret** ved at modtage oplysninger om de personoplysninger, der er indsamlet og opbevares, om behandlingen og formålet hermed og om deres rettigheder.
- Oplysninger bør **indsamles, behandles og opbevares sikkert**. Myndighederne forventes at føre fortegnelser over behandlingsaktiviteterne (herunder hvad der sker med oplysningerne) og over logfilerne i denne forbindelse (herunder information om den/de person(er), der har adgang til oplysningerne).
- Ulovlig behandling af oplysninger skal **forebygges og afsløres**: 1) gennem forudgående konsekvensanalyser og 2) gennem brugen af privatlivsværktøjer, der er indbygget i algoritmen.

Relevante websteder

Den Europæiske Union

Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen): <http://www.curia.eu>

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

Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA): <https://fra.europa.eu>

Europa-Parlamentet: <http://www.europarl.europa.eu>

Europarådet

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

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD): <http://www.echr.coe.int>

De Forenede Nationer

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR): <http://www.ohchr.org>

Bekæmpelse af forskelsbehandling

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI): <http://www.coe.int/ecri>

Det Europæiske Netværk af Ligestillingsorganer (Equinet): <http://www.equinet-europe.org/>

Nationale ligestillingsorganer: <http://equineteurope.org/equinet-members>

Databeskyttelse

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS): <https://edps.europa.eu/>

Det Europæiske Databeskyttelsesråd (EDPB): <https://edpb.europa.eu>

Nationale datatilsynsmyndigheder: https://edpb.europa.eu/about-edpb/board/members_en

Retshåndhævelse

Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN): <https://ipcan.org/>

Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol): <https://www.cepol.europa.eu/>

Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol): <https://www.europol.europa.eu/>

Grænseforvaltning

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex): <https://frontex.europa.eu/>

Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO): <https://www.easo.europa.eu/>

Store databaser

Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA):

<https://www.eulisa.europa.eu/>

1

Baggrund: Hvad er profilering?

Dette kapitel beskriver, hvad der forstås ved profilering, og forklarer de vigtigste grundlæggende rettigheder, som profilering kan påvirke. Det introducerer profilering i forbindelse med retshåndhævelses- og grænseforvaltningsaktiviteter ved at se nærmere på tre væsentlige elementer:

- Begrebet profilering og retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndighedernes brug heraf. I dette afsnit introduceres også nogle af de forskellige typer af profilering.
- De vigtigste principper om grundlæggende rettigheder, der skal respekteres, hvis profilering skal foretages lovligt, nemlig ikkeforskelsbehandling og retten til respekt for privatlivet og databeskyttelse.
- De potentielle negative indvirkninger af profilering, herunder de mulige konsekvenser for enkeltpersoner og for forholdet til lokalsamfund samt tilliden til politi- og grænseforvaltningsmyndighederne.

1.1. Definition af profilering

Hovedpunkter

- Profilering omfatter **kategorisering af personer** ud fra deres afledte kendetegn.
- Der er to hovedformål med profilering i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning: at **identificere kendte personer på grundlag af efterretninger om en bestemt person** og som en **forudsigelsesmetode** at identificere »ukendte« personer, som kan være af interesse for retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder. Begge kan omfatte bevidst eller ubevidst forudindtagethed, som kan udsætte personer for forskelsbehandling.
- Grænsevagters og retshåndhævelsespersonales profileringsaktiviteter kan påvirkes af forudindtagethed, der stammer fra enten deres egne eller institutionelle erfaringer. Denne forudindtagethed fordomme kan indgå i og ændre profileringsvurderingen og påvirke både lovligheden og effektiviteten af politiarbejdet.
- Stereotyper kan afspejle en vis statistisk sandhed. Selv i disse tilfælde er de imidlertid **stadig problematiske**, hvis de resulterer i, at en person behandles som et medlem af en gruppe og ikke på grundlag af vedkommendes individuelle situation.
- Ved udviklingen og brugen af algoritmisk profilering **kan der indføres skævheder på hvert trin i processen**. For at undgå disse og efterfølgende potentielle krænkelse af de grundlæggende rettigheder bør både de IT-eksperter, der udformer algoritmerne, og det personale, der indsamler og fortolker disse oplysninger, have en klar forståelse af de grundlæggende rettigheder, og hvordan de skal anvendes i denne forbindelse.

Profilering omfatter **kategorisering af personer** ud fra personlige kendetegn. Disse kendetegn kan enten »ikke ændres« (f.eks. alder eller højde) eller kan »ændres« (f.eks. beklædning, vaner, præferencer og andre adfærdsmæssige elementer). I profilering indgår datamining, hvor personer kategoriseres **»på grundlag af visse af deres observerbare kendetegn med det formål at udlede — med en vis fejlmargen — andre kendetegn, som ikke er observerbare«** ⁽³⁾.

Profileringspraksisser bruges til at:

- generere viden ved at analysere eksisterende data med henblik på at gøre antagelser om en person; tidligere erfaringer og statistiske analyser bruges til at

⁽³⁾ Dinant J.-M., Lazaro C., Pouillet Y., Lefever N. og Rouvroy A. (2008), s. 3.

etablere korrelationer mellem visse kendetegn og bestemte resultater eller en bestemt adfærd

- understøtte beslutningsprocesser ved at bruge disse korrelationer til at træffe beslutninger om, hvilke foranstaltninger der skal træffes.

Dette gør profilering til et effektivt værktøj for retshåndhævelsespersonale og grænsevagter. Det er imidlertid forbundet med en række betydelige risici:

- Profilering etablerer generelle korrelationer, som i givet fald ikke gælder for hver enkelt person. Enhver given person kan være »undtagelsen fra reglen«.
- Profiler kan generere ukorrekte korrelationer, både for bestemte personer og for grupper.
- Profiler kan skabe skadelige stereotyper og føre til forskelsbehandling.
- Nogle stereotyper kan afspejle en statistisk sandhed. Selv i disse tilfælde er stereotyper imidlertid stadig problematiske, hvis de resulterer i, at en person behandles som et medlem af en gruppe og ikke som en individuel person.

Eksempler

Potentielt urigtig profilering

Antagelsen om, at »kvinder lever længere end mænd«, understøttes af faktisk forskning; en bestemt mand kan imidlertid måske leve længere end en bestemt kvinde. Enhver beslutningstagning vedrørende kvinder, der er baseret på denne antagelse, indebærer derfor en risiko for at være urigtig i et konkret tilfælde og vil kun være korrekt som en gennemsnitsbetragtning.

Personer kan give deres familie eller venner lov til at bruge deres bil, hvilket gør, at enhver profil i form af risikofyldt kørselsadfærd på grundlag af ejerskab af bilen bliver upålidelig.

1.1.1. Profilering i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning

Profilering bruges almindeligvis – og legitimt – af retshåndhævelsespersonale og grænsevagter til at forebygge, efterforske og retsforfølge strafbare handlinger samt til at forhindre og afsløre ulovlig indvandring.

Ved **profilering** forstås »enhver form for automatisk behandling af personoplysninger, der består i at anvende personoplysninger til at evaluere bestemte personlige forhold vedrørende en fysisk person, navnlig for at analysere eller forudsige forhold vedrørende den fysiske persons arbejdsindsats, økonomiske situation, helbred, personlige præferencer, interesser, pålidelighed, adfærd, geografisk position eller bevægelser«⁽⁴⁾. Resultaterne af denne databehandling anvendes til at styre grænseforvaltnings- og retshåndhævelsesforanstaltninger, f.eks. tilbageholdelse og visitering, anholdelser, afslag på adgang til visse områder eller henvisning til en mere indgående efterfølgende kontrol ved grænsen. Profilering anvendes til to hovedformål:

- Med henblik på at identificere personer på grundlag af specifikke efterretninger. Der anvendes en profil, som indeholder de mistænktes kendetegn, baseret på oplysninger indsamlet i forbindelse med en særlig begivenhed.
- Som en forudsigelsesmetode med henblik på at identificere »ukendte« personer, som kan være af interesse for retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder. Dette er baseret på dataanalyse og velunderbyggede antagelser, som bygger på erfaring. Ideelt set har forudsigelsesmetoder fokus på adfærd. I praksis er fokus imidlertid ofte ikke (eller ikke alene) på adfærd, med på synlige fysiske kendetegn, f.eks. alder, køn eller etnicitet.

Tablet 1 indeholder en sammenligning af de centrale kendetegn ved disse to typer af profilering i forbindelse med politiarbejde.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA, EUT L 119 (politidirektivet), artikel 3, stk. 4.

Tabel 1 Kendetegn ved specifikt efterretningsbaseret politiarbejde og forudsigende politiarbejde

	Specifikt efterretningsbaseret politiarbejde	Forudsigende politiarbejde
Kontekst	Der er begået en forbrydelse eller foretaget en indberetning af en bestemt person	Der er ikke begået en forbrydelse eller ikke foretaget en indberetning af en bestemt person
Tilgang	Reaktiv	Proaktiv
Formål	Pågribe en mistænkt/mistænkte	Forudsige, hvor og hvornår forbrydelser kunne finde sted, eller hvem der kunne forsøge at rejse ind i landet på ulovlig vis
Anvendte data	Specifikke efterretninger vedrørende sagen (den »individuelle profil«)	Generiske efterretninger vedrørende flere sager
Procestype	Datadrevne og menneskelige processer er kombineret	Hovedsagelig datadreven (»risikoanalyse«)

Kilde: FRA, 2018

Begge typer af profilering kan være ulovlige, hvis de ikke foretages i overensstemmelse med specifikke garantier, herunder at der skal være en objektiv og rimelig begrundelse for profileringen. Kapitel 2 og kapital 3 giver praktiske oplysninger om, hvordan det kan sikres, at profilering er både lovlig og i overensstemmelse med menneskerettighederne.

1.1.2. Definition af algoritmisk profilering

Den hurtige teknologiske udvikling betyder, at profilering i stigende grad er baseret på brugen af oplysninger, der opbevares i databaser og informationsteknologisystemer (IT-systemer). I algoritmisk profilering bruges forskellige teknikker til at profilere personer baseret på korrelationer og mønstre i data. Algoritmisk profilering gør det muligt for retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale at gå efter enkeltpersoner eller specifikke grupper, der udgør en vis risiko, på grundlag af dataanalyse.

Algoritmisk profilering rejser vigtige spørgsmål vedrørende grundlæggende rettigheder, f.eks. potentiel forskelsbehandling og krænkelse af retten til respekt for privatlivet og databeskyttelse. Dette afsnit i vejledningen har fokus på, hvordan retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale kan bruge og behandle

oplysninger i overensstemmelse med principper om grundlæggende rettigheder i deres daglige arbejde.

Behandling af personoplysninger: Hvad siger loven?

De retlige standarder for behandling af personoplysninger med henblik på at udarbejde profiler er fastsat i EU's retlige rammer for databeskyttelse. I henhold til både artikel 4, stk. 4, i den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) og artikel 3, stk. 4, i politidirektivet forstås ved profilering »enhver form for automatisk behandling af personoplysninger, der består i at anvende personoplysninger til at evaluere bestemte personlige forhold vedrørende en fysisk person, navnlig for at analysere eller forudsige forhold vedrørende den fysiske persons arbejdsindsats, økonomiske situation, helbred, personlige præferencer, interesser, pålidelighed, adfærd, geografisk position eller bevægelser«.

I henhold til GDPR's artikel 22, stk. 1, kan profilering kun accepteres, forudsat at afgørelsen ikke alene er baseret på automatisk behandling og ikke har virkning for personer, som ville påvirke dem betydeligt.

Profilering, der er omfattet af politidirektivets anvendelsesområde (se [afsnit 3.1](#) om algoritmisk profilering og databeskyttelse), skal overholde artikel 11, stk. 3, i politidirektivet. Den bestemmer, at »[p]rofilering, der fører til forskelsbehandling af fysiske personer på grundlag af særlige kategorier af personoplysninger, jf. artikel 10 (*), er forbudt i henhold til EU-retten«.

(*) »Særlige kategorier af personoplysninger« er »personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering«. Se politidirektivet, artikel 10, stk. 1.

Den metode, der anvendes til at generere profiler til algoritmisk profilering, er den samme teknik, som anvendes til »**adfærdsanalyser**«, hvor der knyttes forbindelser mellem visse kendetegn og adfærdsmønstre. [Figur 1](#) viser, hvordan algoritmer kan bruges til at foretage forudsigelser.

Fokus på, hvordan algoritmer bruges til at understøtte beslutningstagningen

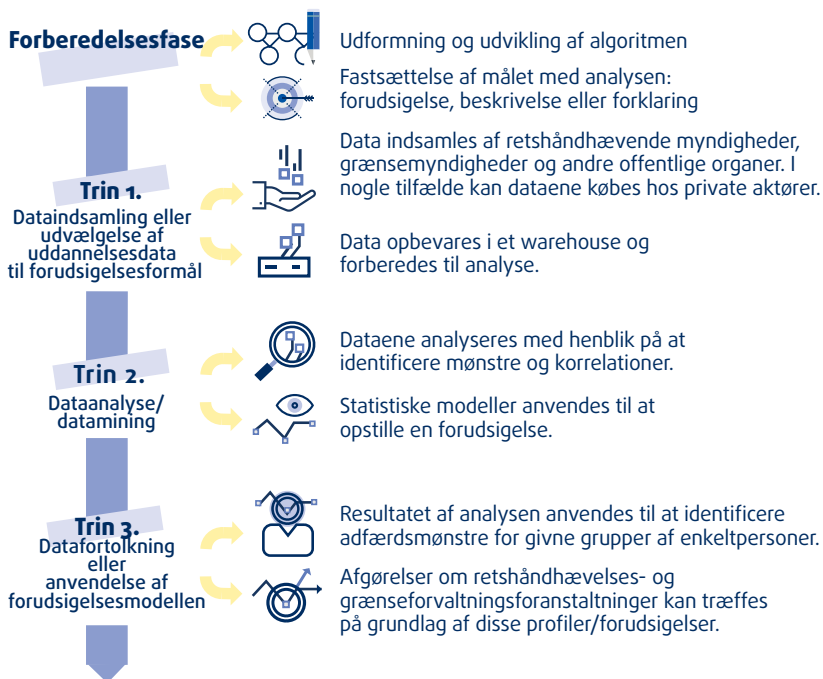
Med den øgede tilgængelighed og anvendelse af oplysninger lettes eller erstattes beslutningstagningen i stigende grad af forudsigende modelleringsmetoder, ofte omtalt som brugen af algoritmer. En algoritme er en sekvens af kommandoer til en computer til at omforme input til output. Mange algoritmer er baseret på statistiske metoder og anvender teknikker, som beregner relationer mellem forskellige variabler. Eksempelvis kan oplysninger om, hvor meget alkohol en gruppe personer drikker, og oplysninger om den samme gruppes forventede levetid sammen anvendes til at beregne alkoholindtags gennemsnitlige indvirkning på den forventede levetid.

Outputtet af algoritmer er altid en sandsynlighed, hvilket betyder, at der er en vis usikkerhed om relationerne eller de klassifikationer, der er foretaget. Eksempelvis anvender e-mailudbydere algoritmer til at identificere, hvilke meddelelser der er spam, og sende dem til junkmailmappen. Algoritmerne fungerer godt, men er ikke perfekte. Undertiden bliver spam ikke opdaget og ender i indbakken; dette er en falsk negativ (dvs. meddelelsen identificeres forkert ikke som spam). Sjældnere kan en legitim e-mail blive fanget af spamfilteret og sendt til junkmailmappen; dette er en falsk positiv.

En grundlæggende forståelse af, hvordan algoritmer understøtter beslutningstagningen, giver fagfolk mulighed for at identificere og stille de rigtige spørgsmål om potentielle problemer med brugen af algoritmer, herunder deres potentiale for forskelsbehandling og krænkelse af retten til respekt for privatlivet og databeskyttelse.

Yderligere oplysninger i FRA (2018b).

Figur 1: Algoritmisk profileringsproces i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning



Kilde: FRA, 2018 (tilpasset efter/baseret på Perry, W.L., et al. (2013), s. 11-15, og Zarsky, T.Z. (2002-2003), s. 6-18)

Skabelsen af algoritmer til forudsigelser er en kompleks proces, der involverer mange afgørelser truffet af flere personer, der er involveret i processen. Som sådan henviser den ikke kun til regler, der følges af en computer, men også til processen med indsamling, forberedelse og analyse af data. Dette er en menneskelig proces, som omfatter flere faser, der involverer afgørelser fra udviklere og ledere. Den statistiske metode er kun den del af processen til udvikling af de endelige regler, der anvendes til forudsigelse, klassifikation eller afgørelser⁽⁵⁾. Under alle omstændigheder kan den måde, hvorpå oplysninger indsamles og anvendes, være diskriminerende.

⁽⁵⁾ FRA (2018b), s. 4.

Eksempel

For at software til ansigtsgenkendelse er effektiv og præcis, skal der indlæses enorme mængder af billeder og oplysninger. Jo flere data der modtages, jo mere korrekte vil resultaterne være. Hidtil har de billeder, der er overført til algoritmer for at træne dem, dog i vid udstrækning været af hvide mænd, mens antallet af kvinder og/eller personer med andre etniske baggrunde har været forholdsvis lavt. Som følge heraf er softwarens output mindre præcist og forbundet med en større sandsynlighed for unøjagtighed for personer, der tilhører disse grupper. Når det anvendes af retshåndhævelsespersonale eller grænsevagter til at profilere personer og træffe beslutning om f.eks. deres anholdelse, kan dette resultere i fejl med en potentielt alvorlig indvirkning på personens rettigheder og frihedsrettigheder.

Yderligere oplysninger i Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016), og Buolamwini J., Gebru T. (2018).

Der kan indføres skævheder på hvert trin i processen med algoritmisk profilering. For at undgå diskriminerende skævheder og krænkelse af retten til databeskyttelse og privatliv bør både de personer, der udformer algoritmerne, og det retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale, der indsamler og fortolker oplysningerne, have en klar forståelse af de grundlæggende rettigheder og deres anvendelse i denne forbindelse.

Det er afgørende, at der anvendes pålidelige oplysninger. I forbindelse med algoritmisk profilering skal kvaliteten af de anvendte oplysninger vurderes for at sikre, at de er pålidelige: jo lavere variabilitet, desto højere pålidelighed. Hvis der til at opbygge en algoritme anvendes oplysninger, der afspejler eksisterende forudindtagethed eller kommer fra upålidelige kilder, fremkommer forudindtagede og upålidelige resultater. Der kan også opstå fejl i forbindelse med forudsigelser, der er udledt af oplysningerne:

- Falske positive henviser til tilfælde, hvor personer udtages og underkastes yderligere kontrol på grundlag af den fejlagtige forudsigelse, at de udgør en risiko.
- Falske negative henviser til personer, som udgør en reel risiko i forbindelse med retshåndhævelses- og grænseforvaltningsoperationer, men ikke er blevet identificeret som sådan af systemet.

1.2. Hvornår er profilering ulovlig?

Hovedpunkter

- Personlige kendetegn kan anvendes som legitime faktorer til profilering. For imidlertid at undgå, at profileringen er diskriminerende og derfor ulovlig, skal der også være rimelige grunde til mistanke på grundlag af andre oplysninger end **beskyttede grunde**.
- Beskyttede grunde omfatter 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 og seksuel orientering.
- Beskyttede grunde kan afdækkes, udledes eller forudsiges på grundlag af andre personoplysninger.
- Ved indsamling og behandling af **personoplysninger** skal retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder sikre, at dataindsamlingen og -behandlingen har et retsgrundlag, et gyldigt, legitimt formål og er nødvendig og forholdsmæssig.
- Personoplysninger er enhver form for information, der kan anvendes til – direkte eller indirekte – at identificere en person, f.eks. et navn, et identifikationsnummer, lokaliseringsdata eller enhver fysisk, fysiologisk, genetisk, psykisk, økonomisk, kulturel eller social identitet, der er særlig for en person.

Når profilering bruges lovligt, er det en **legitim undersøgelsesmetode**. For at være lovlig skal den være baseret på **objektive og rimelige begrundelser** og overholde grundlæggende rettigheder, f.eks. retten til ikkeforskelsbehandling og til beskyttelse af personoplysninger. Profilering anses for ikke at have nogen objektiv og rimelig begrundelse, »hvis den ikke har et legitimt formål, eller hvis der ikke er en rimelig forholdsmæssighed mellem de anvendte midler og det forfulgte mål«⁽⁶⁾.

Profilering kan berøre mange forskellige grundlæggende rettigheder. Dette afsnit har fokus på de grundlæggende rettigheder, som hovedsagelig er berørt af ulovlig profilering: retten til ikkeforskelsbehandling og retten til privatliv og databeskyttelse. Profilering anses for at være ulovlig, hvis:

- den omfatter ubegrundet forskelsbehandling af personer på grundlag af beskyttede grunde (se afsnit 1.2.1), eller

⁽⁶⁾ Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) (2007), punkt 28.

- den gør et unødigt indgreb i personers privatliv og/eller ikke er i overensstemmelse med regler vedrørende behandlingen af personoplysninger (se afsnit 1.2.2).

1.2.1. Forbuddet mod forskelsbehandling

Forbud mod forskelsbehandling: Hvad siger loven?

»**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, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt**« (*).

Artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder

»**Nydelsen af enhver i loven forudset ret skal sikres uden nogen diskrimination, navnlig på grund af køn, race, hudfarve, sprog, religion, politiske meninger eller enhver anden mening, national eller social herkomst, tilhørighed til et nationalt mindretal, formue, fødsel eller enhver anden situation.**

Ingen kan blive til genstand for diskrimination fra en offentlig myndighed, uanset hvilken, navnlig på grund af de i paragraf 1 nævnte motiver.«

Artikel 1 i protokol nr. 12 til den europæiske menneskerettighedskonvention

(*) *Det bemærkes, at mange medlemsstater i praksis har udvidet beskyttelsen mod forskelsbehandling ud over de grunde, der er anført i chartret og i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMK).*

Forskelsbehandling foreligger »når en person på grund af race eller etnisk oprindelse behandles ringere end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation« på grundlag af et opfattet eller reelt personligt kendetegn (7).

(7) Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse EFT L 180, artikel 2, og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, EFT L 303, artikel 2.

Disse kendetegn kaldes »beskyttede grunde« eller »beskyttede karakteristika« i lovgivningen om ikkeforskelsbehandling. Yderligere oplysninger om europæisk ret og retspraksis inden for ikkeforskelsbehandling findes i 2018-udgaven af Handbook on European non-discrimination, offentliggjort i fællesskab af FRA og Europarådet ⁽⁸⁾.

Der er flere typer af forskelsbehandling:

Direkte forskelsbehandling foreligger, når en person behandles ringere, *udelukkende eller hovedsagelig* på grundlag af en beskyttet grund, f.eks. race, køn, alder, handicap eller etnisk oprindelse ⁽⁹⁾.

Eksempel

Som reaktion på en terrortrussel har politiet fået tildelt beføjelse til at tilbageholde og visitere enhver, som menes at kunne være involveret i terrorisme. Truslen menes at komme fra en terrororganisation, der er aktiv i en vis region i verden, men der foreligger ingen yderligere særlige efterretninger. Hvis en politibetjent tilbageholder en mand udelukkende eller hovedsagelig på grund af, at dennes udseende tyder på, at han kan komme fra den samme region i verden, ville dette udgøre direkte forskelsbehandling og være ulovligt.

Indirekte forskelsbehandling (også benævnt »utilsigtet forskelsbehandling« i forbindelse med retshåndhævelse og grænseforvaltning) foreligger, hvis en *tilsyneladende neutral* bestemmelse, betingelse eller praksis vil stille personer med bestemte beskyttede karakteristika særlig ufordelagtigt i forhold til andre personer, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt mål, og midlerne til at opfylde det er nødvendige og står i rimeligt forhold hertil ⁽¹⁰⁾. Indirekte forskelsbehandling kræver generelt statistikker til at vurdere, om en person i praksis er blevet behandlet ringere end en anden på grundlag af dennes tilhørsforhold til en gruppe med bestemte beskyttede karakteristika.

⁽⁸⁾ FRA og Europarådet (2018).

⁽⁹⁾ *Ibid.*, s. 43.

⁽¹⁰⁾ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, EFT L 303 (direktivet om ligebehandling på beskæftigelsesområdet), artikel 2; se også FRA og Europarådet (2018), s. 53.

Eksempel

Med henblik på at udføre rutinekontrol beslutter de retshåndhævende myndigheder at standse hver tiende bil i byen X mellem kl. 21.00 og kl. 01.00; 60 % af befolkningen i byen X, der kører bil inden for dette tidsrum, er af afrikansk-vestindisk afstamning, selv om den afrikansk-vestindiske befolkning i byen og de omgivende områder ikke udgør mere end 30 % af befolkningen. Da denne gruppe sandsynligvis vil blive mere negativt påvirket end andre, ville dette udgøre indirekte forskelsbehandling.

Bekæmpelse af forskelsbehandling ud fra én enkelt grund afspejler ikke tilstrækkeligt de forskellige udtryk for ulige behandling. **Multipel forskelsbehandling** beskriver den forskelsbehandling, som finder sted, når flere separate grunde optræder hver for sig. Eksempelvis kan en person være udsat for forskelsbehandling ikke kun på grund af sin etniske oprindelse, men også sin alder og sit køn ⁽¹¹⁾. **Intersektionel forskelsbehandling** beskriver en situation, hvor flere forskellige grunde optræder samtidig og indvirker på hinanden på samme tid, sådan at de ikke kan adskilles og medfører særlige typer af forskelsbehandling (se boks med eksempel).

Eksempel

En politibetjent tilbageholder og visiterer en ung mand af afrikansk oprindelse uden begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse. Han udsættes for forskelsbehandling ikke kun på grund af sin alder – ikke alle unge tilbageholdes – eller sin etniske oprindelse – ikke alle personer af afrikansk oprindelse tilbageholdes – men netop fordi han både er ung og af afrikansk oprindelse.

Forskelsbehandling kan også opstå som følge af den automatiske behandling af personoplysninger og brugen af algoritmisk profilering. Forskelsbehandling kan forekomme i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af algoritmer via skævheder, der – bevidst eller ej – er inkorporeret i algoritmen, samt når beslutninger træffes på grundlag af de indhentede oplysninger.

⁽¹¹⁾ FRA og Europarådet (2018), s. 59.

Det fremgår specifikt af GDPR's artikel 9, stk. 1, at behandling af særlige kategorier af personoplysninger, der afslører personlige kendetegn, f.eks. race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, er forbudt (den fuldstændige liste over beskyttede grunde findes i [figur 9](#) i [afsnit 2.2.4](#)). Dette forbud kan blive ophævet i særlige tilfælde, f.eks. beskyttelsen af offentlige interesser, forudsat at undtagelsen har et retsgrundlag, er forholdsmæssig og nødvendig og fastsætter tilstrækkelige garantier ⁽¹²⁾.

Ligeledes i forbindelse med forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af strafbare handlinger forbyder artikel 11, stk. 3, i politidirektivet vedrørende individuelle afgørelser »profilering, der fører til forskelsbehandling af fysiske personer på grundlag af særlige kategorier af personoplysninger«, herunder oplysninger om race eller etnisk oprindelse eller religiøs overbevisning og genetiske og biometriske data ⁽¹³⁾. Også i denne forbindelse er undtagelser fra dette forbud tilladt i visse tilfælde, men skal være nødvendige, have tilstrækkelige garantier og bør enten have et retsgrundlag eller have til formål at beskytte en persons vitale interesser ⁽¹⁴⁾.

Forbud mod diskriminerende profilering: Hvad siger loven?

»**Profilering, der fører til forskelsbehandling** af fysiske personer **på grund af personoplysninger**, der i kraft af deres karakter er særligt følsomme i forhold til de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, **bør være forbudt** på de betingelser, der er fastsat i [...] artikel 21 og 52 [i chartret om grundlæggende rettigheder].«

Betragtning 38 til politidirektivet

»**Profilering, der fører til forskelsbehandling** af fysiske personer på grundlag af særlige kategorier af personoplysninger, jf. artikel 10 (*), **er forbudt** i henhold til EU-retten.«

Artikel 11, stk. 3, i politidirektivet

⁽¹²⁾ Generel forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 9, stk. 2, litra g).

⁽¹³⁾ Yderligere oplysninger i Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2017b).

⁽¹⁴⁾ [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv \(EU\) 2016/680 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA, EUT L 119 \(politidirektivet\), artikel 10.](#)

(*) Artikel 10 i politidirektivet: »personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering«.

»Grænsevagterne må ikke under udførelsen af ind- og udrejsekontrol af personer **udøve forskelsbehandling**, der er baseret på køn, racemæssig eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.«

Artikel 7 i Schengengrænsekodeksen

Forbuddet mod forskelsbehandling betyder ikke, at personlige kendetegn ikke kan anvendes som legitime faktorer til profilering i forbindelse med strafferetlig efterforskning eller grænsekontrol (se afsnit 2.3). Der skal imidlertid være rimelige grunde til mistanke på grundlag af andre oplysninger end de beskyttede grunde. Eksempelvis kan en person stemme overens med et specifikt signalement af en mistænkt, eller en persons udseende svarer måske ikke til oplysningerne i den pågældendes rejsedokument ⁽¹⁵⁾.

Fokus på forskelsbehandling på grund af nationalitet

Artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder **begrænser forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet til EU-borgere**. Direktivet om racelighed omfatter ikke nationalitet blandt de beskyttede grunde.

Medlemsstater har imidlertid udvidet anvendelsesområdet for forbuddet mod forskelsbehandling til at omfatte nationalitet på forskellige måder. Dette omfatter en anerkendelse af, at nationalitet undertiden anvendes som stedfortræder for race, etnisk oprindelse eller religion. I visse af sådanne tilfælde vil »ulige behandling på grund af nationalitet [...] blive anset for at være i strid med lovgivning, der forbyder forskelsbehandling af disse grunde« (se det europæiske netværk af juridiske eksperter inden for ligestilling og ikkeforskelsbehandling, 2016, s. 99). I praksis er det ofte vanskeligt at sondre mellem forskelsbehandling på grund af nationalitet og forskelsbehandling på grund af etnicitet.

⁽¹⁵⁾ Det Forenede Kongerige, House of Lords (2006), Lord Scott, udtalelse fra Lords of Appeal for Judgment i sag *R (på begæring af Gillan m.fl.) mod Commissioner of Police for the Metropolis et al.*, [2006] UKHL 12, 8. marts 2006, punkt 67.

Den omstændighed, at nationalitet ikke udtrykkeligt er nævnt som en potentiel grund til forskelsbehandling i chartrets artikel 21, afspejler primært den forskellige status, som EU-borgere (og andre personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten) og tredjelandsstatsborgere har i henhold til EU-retten. Dette er af særlig betydning i grænseprocedurer, hvor nationalitet er afgørende ved bestemmelsen af, om en person vil blive underkastet en indgående kontrol eller skal være i besiddelse af et visum for at rejse ind i – eller passere gennem – Schengenområdet.

Samtidig risikerer en systematisk henvisning til efterfølgende kontrol af alle personer af en bestemt nationalitet at blive diskriminerende. Nationalitet kan være en legitim del af risikoprofiler til at opdage irregulær migration eller formodede ofre for menneskehandel, men må ikke være den eneste eller primære udløser af en efterfølgende kontrol. Som i andre sammenhænge bliver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet endvidere diskriminerende og derfor ulovlig, når den anvendes som stedfortræder for forskelsbehandling på grundlag af beskyttede grunde, som er tæt knyttet til nationalitet, f.eks. race, etnicitet eller religion.

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder har i sine anbefalede principper og retningslinjer om menneskerettigheder ved internationale grænser fra 2014 medtaget nationalitet blandt de beskyttede grunde, som ikke bør anvendes til profilering af migranter (princip 8).

Retspraksis

I sagen *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien* blev en kvinde standset af en politibetjent på en togperron i Spanien og bedt om at fremvise sine identitetspapirer. Kvinden spurgte betjenten, hvorfor hun var den eneste person på perronen, der blev stoppet, og fik følgende svar: »Det er fordi, du er sort.« I sin afgørelse fremhævede FN's Menneskerettighedskomité, at det generelt er lovligt at foretage identitetskontroller for at beskytte den offentlige sikkerhed, forebygge kriminalitet og overvåge ulovlig indvandring. Den fastslog imidlertid, at »når myndighederne foretager disse kontroller, må de kontrollerede personers fysiske eller etniske kendetegn ikke lægges til grund for en antagelse om, at de eventuelt opholder sig ulovligt i landet. Der bør ligeledes ikke foretages identitetskontroller, der kun er målrettet mod personer med bestemte fysiske kendetegn eller en bestemt etnisk

baggrund. Dette vil ikke blot være en krænkelse af de involverede personer, men også bidrage til at sprede fremmedfjendske holdninger i befolkningen. Det vil endvidere være en hindring for at udføre et effektivt politiarbejde til bekæmpelse af racediskrimination«.

I 2017 blev en lignende klage indgivet til EMD vedrørende behandlingen af en pakistansk statsborger under og efter en polititilbageholdelse i Spanien. Domstolen vil skulle afgøre, om sagsøgeren var udsat for forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse i forbindelse med identitetskontrollen, og om der var tale om en krænkelse af artikel 8 (ret til privatliv og familieliv) hvad angår de spanske myndigheders undladelse af at træffe alle rimelige foranstaltninger til at afdække mulige racistiske motiver bag hændelsen. Der er i skrivende stund endnu ikke afsagt dom.

Yderligere oplysninger i UNHRC, Rosalind Williams Lecraft mod Spanien, meddelelse nr. 1493/2006, og EMD, Zeshan Muhammad mod Spanien, nr. 34085/17, indgivet den 6. maj 2017. Se også FRA og Europarådet (2018).

I sagen *B.S. mod Spanien* gjorde en kvindelig sexarbejder af nigeriansk oprindelse, som havde lovligt ophold i Spanien, gældende, at det spanske politi havde behandlet hende dårligt fysisk og verbalt på grund af hendes race, køn og erhverv. Hun hævdede, at hun – i modsætning til andre sexarbejdere af europæisk oprindelse – gentagne gange blev underkastet politikontrol og var et offer for racistiske og sexistiske fornærmelser. I forbindelse med to interventioner fra tredjeparter, AIRE Centre og European Social Research Unit ved Barcelona Universitet, blev EMD opfordret til at anerkende intersektionel forskelsbehandling. Domstolen fastslog, at der forelå en krænkelse af artikel 3 (forbud mod umenneskelig og vanærende behandling), men undersøgte endvidere særskilt, om der også var tale om en manglende undersøgelse af en mulig årsagsforbindelse mellem de påståede racistiske holdninger og politiets voldelige handlinger. I denne henseende fastslog EMD, at der forelå en krænkelse af artikel 14 (forbud mod diskriminering), da de nationale retsinstanser ikke havde taget hensyn til sagsøgerens særlige sårbarhed som en afrikansk kvinde, der arbejdede som prostitueret. Selv om der i dommen blev anvendt en intersektionel tilgang, anvendte den ikke begrebet »intersektionalitet«.

Yderligere oplysninger i EMD, B.S. mod Spanien, nr. 47159/08, 24. juli 2012.

Fokus på bevisbyrden

I 2016 tog den franske kassationsdomstol for første gang stilling til spørgsmålet om diskriminerende identitetskontrol. I sin *afgørelse af 9. november 2016* fastslog domstolen, at politiet foretog diskriminerende identitetskontrol af tre ud af 13 mænd af afrikansk eller arabisk oprindelse. Den konstaterede, at staten var ansvarlig i disse sager, og tilpligtede den at betale erstatning til de tre sagsøgere. I otte andre sager fastslog domstolen, at den anfægtede identitetskontrol var lovlig, da den var baseret på objektive og derfor ikkediskriminerende elementer. Dommerne tog ikke stilling til de to øvrige sager og hjemviste dem til de lavere retsinstanser med henblik på fornyet prøvelse.

Domstolen præciserede ligeledes bevisbyrden i sådanne sager. Identitetskontroller registreres ikke, når de ikke fører til retslige eller administrative procedurer. Domstolen tilkendegav, at sagsøgere over for domstole skulle fremlægge bevis for, at der forelå forskelsbehandling. Politiet skulle enten bevise, at der ikke var tale om forskelsbehandling i forbindelse med gennemførelsen af identitetskontroller, eller at forskelsbehandlingen var begrundet i objektive elementer.

Endvidere fastslog domstolen, at dommere som bevis kan tage hensyn til undersøgelser og statistiske oplysninger, som bekræfter hyppigheden af identitetskontroller, der på et diskriminerende grundlag er foretaget af den samme befolkningsgruppe som sagsøgeren (dvs. synlige minoriteter på grundlag af fysiske kendetegn som følge af reel eller formodet etnisk oprindelse). Disse beviser alene er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at tyde på forskelsbehandling.

Domstolen fastslog derfor, at en identitetskontrol baseret på fysiske kendetegn i tilknytning til en faktisk eller formodet etnisk oprindelse uden en forudgående objektiv begrundelse er diskriminerende og udgør en alvorlig forseelse, som staten i disse tre sager kunne holdes ansvarlig for.

Yderligere oplysninger i Frankrig, kassationsdomstol (Cour de Cassation), Décision 1245, 9. november 2016.

1.2.2. Retten til respekt for privatliv og beskyttelsen af personoplysninger

I henhold til EU-retten er retten til respekt for privatliv (chartrets artikel 7) og beskyttelsen af personoplysninger (chartrets artikel 8) særskilte, om end tæt forbundne rettigheder. Retten til privatliv (eller retten til privatlivets fred) er en bredere ret, som forbyder *ethvert indgreb* i en persons privatliv. Ved privatliv forstås ikke blot det, man ønsker at holde fortroligt, men også de måder, hvorpå man udtrykker sin personlighed, f.eks. ved vælge, hvem man interagerer med, eller hvordan man klæder sig. Beskyttelsen af personoplysninger er begrænset til at vurdere lovligheden i relation til *behandlingen af personoplysninger* ⁽¹⁶⁾. Når der ikke henvises specifikt til EU-retten, anvendes de to rettigheder uden sondring i denne vejledning. Disse rettigheder er ikke absolutte og kan begrænses under visse omstændigheder (jf. EMK's artikel 8 og chartrets artikel 52).

Ret til privatliv og beskyttelse af personoplysninger: Hvad siger loven?

»1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.«

Artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention

»Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.«

Artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder

»1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

⁽¹⁶⁾ FRA, EDPS og Europarådet (2018).

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf. (...)«

Artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder

»1. Den registrerede har ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der **alene er baseret på automatisk behandling**, herunder profilering, som **har retsvirkning eller** på tilsvarende vis **betydeligt påvirker den pågældende**.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis afgørelsen:

- a) er nødvendig for indgåelse eller opfyldelse af en kontrakt [...]
- b) er hjemlet i [ret], som [...] fastsætter passende foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder samt legitime interesser eller
- c) er baseret på den registreredes udtrykkelige samtykke.

Artikel 22, stk. 1 og 2, i den generelle forordning om databeskyttelse

»Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om, at en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling, herunder profilering, som har negativ retsvirkning for den registrerede eller betydeligt påvirker den pågældende, er forbudt, medmindre den er hjemlet i EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret, som den dataansvarlige er underlagt, og som fastsætter de fornødne garantier for den registreredes rettigheder og frihedsrettigheder, i det mindste den registreredes ret til menneskelig indgriben fra den dataansvarliges side.«

Artikel 11, stk. 1, i politidirektivet

I den afledte EU-ret uddybes retten til privatliv og beskyttelsen af personoplysninger. To retsakter præciserer, hvordan personoplysninger kan indsamles og behandles. Forordning 2016/679, den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR), fastsætter generelle principper og garantier vedrørende behandlingen af personoplysninger. Mere specifikt fastsætter direktiv 2016/680, kendt som politidirektivet, regler for behandlingen af personoplysninger i forbindelse med retshåndhævelsesoperationer med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger. De vigtigste principper og en række væsentlige forskelle mellem de

to er illustreret i tabel 2. Retsakterne om oprettelse af de store EU-databaser, der anvendes til grænseforvaltning, såsom visuminformationssystemet (VIS), ind- og udrejsesystemet (EES) eller det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), indeholder også hver især en særlig databeskyttelsesramme (se afsnit 3.2 om store databaser).

Tabel 2: Databeskyttelseskrav – forskelle mellem politidirektivet og den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR)

Databeskyttelsesprincip	GDPR	Politidirektiv
Lovlighed, rimelighed, gennemsigtighed	Personoplysninger skal behandles rimeligt, lovligt og på en gennemsigtig måde.	Personoplysninger skal behandles rimeligt og lovligt.
Formålsbegrænsning	Personoplysninger, der indsamles til ét formål, må ikke viderebehandles til et formål, der er uforeneligt; viderebehandling til videnskabelige, historiske eller statistiske formål er ikke uforenelig med de oprindelige formål.	Personoplysninger, der indsamles til ét formål, må ikke efterfølgende behandles til et formål, der er uforeneligt; andre formål er ikke uforenelige med det oprindelige formål, hvis en sådan behandling er hjemlet ved lov og er nødvendig og forholdsmæssig.
Dataminimering	Personoplysninger, der indsamles, skal være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de blev indsamlet.	Personoplysninger, der indsamles, skal være tilstrækkelige, relevante og ikke omfatte mere , end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de blev indsamlet.
Opbevaringsbegrænsning	Personoplysninger opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil disse oplysninger blev indsamlet; personoplysninger kan opbevares i længere tidsrum til videnskabelige, historiske eller statistiske formål.	Personoplysninger opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil disse oplysninger blev indsamlet.

Rigtighed	De indsamlede personoplysninger skal være korrekte og ajourførte. Ukorrekte eller urigtige personoplysninger skal slettes eller berigtiges.
Integritet og fortrolighed	Personoplysninger skal beskyttes mod uautoriseret eller ulovlig behandling og mod hændeligt tab, tilintetgørelse eller beskadigelse.

Kilde: FRA, 2018

Eksempler

En grænsevagt sender listen over passagerer på et fly til uautoriserede personer. Når disse personoplysninger deles, kan de bruges til andre og/eller private formål. Dette er en klar tilsidesættelse af databeskyttelsesprincipper.

En politibetjent forlader sit kontor med en liste med personoplysninger, der vedrører mistænkte, på sin computerskærm. Ved at underminere princippet om personoplysningssikkerhed udgør dette en krænkelse af databeskyttelsesprincipper.

Retspraksis

Domme giver vejledning i, hvordan disse principper anvendes i praksis.

Formålsbegrænsning

I dommen i sagen *Heinz Huber mod Bundesrepublik Deutschland* vurderede EU-Domstolen lovligheden af det tyske centrale udlændingeregister (*Ausländerzentralregister, AZR*), der indeholder visse personoplysninger om udlændinge – både EU-borgere og tredjelandstatsborgere – som opholder sig i Tyskland i mere end tre måneder. EU-Domstolen konkluderede, at oplysninger, der er indsamlet til et specifikt formål, ikke kan anvendes til et andet formål. Domstolen fandt, at AZR er et legitimt instrument til at anvende opholdsbestemmelser, og at den forskellige behandling af udenlandske statsborgere og tyske statsborgere, om hvilke der opbevares færre oplysninger, er begrundet i betragtning af det tilsigtede formål. EU-Domstolen fastslog imidlertid, at oplysninger, der er registreret i AZR, ikke

kan anvendes til kriminalitetsbekæmpelse generelt, da dette er et andet formål end det, hvortil oplysningerne oprindeligt var indsamlet.

Yderligere oplysninger i EU-Domstolen, sag C-524/06, Heinz Huber mod Bundesrepublik Deutschland, 16. december 2008.

Opbevaringsbegrænsning

I sagen *S. og Marper mod Det Forenede Kongerige* havde sagsøgerne nedlagt påstand om, at deres registreringer (fingeraftryk, celleprøver og DNA-profiler) blev slettet fra den DNA-database, der blev anvendt til strafferetlig identifikation i Det Forenede Kongerige. Deres retssager endte med frikendelse, og de var bekymrede over mulige nuværende og fremtidige anvendelser af deres oplysninger. Politiet afviste dette. EMD konkluderede, at opbevaring på ubestemt tid af DNA-prøver af personer, der anholdes, men senere frikendes, eller hvor tiltalen mod dem frafaldes, er en krænkelse af retten til privatlivets fred. Domstolen fremhævede risikoen for stigmatisering, da oplysningerne om personer, der ikke var blevet dømt for nogen lovovertrædelse, blev behandlet på samme måde som oplysningerne om domfældte. Domstolen anerkendte ligeledes, at den potentielle skade forårsaget af lagring af disse oplysninger er særlig markant i forbindelse med børn i betragtning af betydningen af deres udvikling og integration i samfundet.

Yderligere oplysninger i EMD, S. og Marper mod Det Forenede Kongerige, nr. 30562/04 og 30566/04, 4. december 2008.

Ved indsamling og behandling af personoplysninger med henblik på profilering skal retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder opfylde fire væsentlige retlige kriterier. Indsamlingen og behandlingen af oplysninger skal:

- **være fastsat og reguleret ved lov (retsgrundlag):** Enhver begrænsning af retten til respekt for privatlivet og databeskyttelse skal være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders væsentligste indhold. Lovgivningen skal overholde standarderne om klarhed og kvalitet, hvilket betyder, at offentligheden har adgang til den, og at den er tilstrækkeligt klar og præcis til, at offentligheden kan forstå anvendelsen og konsekvenserne heraf

- **have et gyldigt, lovligt og hensigtsmæssigt formål (*legitimt mål*):** Legitime mål er fastsat ved lov og kan ikke udvides yderligere. De kan vedrøre national sikkerhed, sundhed, den offentlige orden eller forebyggelse af kriminalitet
- **være uundværlig for opnåelsen af dette formål (*nødvendighed*):** Behandlingen af personoplysninger bør være begrænset til, hvad der er nødvendigt til det formål, hvortil oplysningerne blev indsamlet
- **ikke omfatte mere end nødvendigt (*proportionalitet*):** Myndigheder, der behandler personoplysninger, bør opnå en rimelig balance mellem formålet og de midler, som anvendes til at opnå den. Merværdien af behandlingen bør med andre ord ikke veje tungere end dens potentielle negative indvirkning.

Kapitel 3 forklarer, hvordan disse principper kan anvendes i praksis.

Figur 2 viser, hvordan disse principper kan anvendes til at vurdere, om en foranstaltning kunne tilsidesætte retten til respekt for privatliv og familieliv og til databeskyttelse (se også afsnit 2.3.3 om klagemekanismer). Sagen *Gillan og Quinton mod Det Forenede Kongerige*, der vedrørte tilbageholdelse og visitering, viser, hvordan EMD anvendte disse principper til at bestemme, om der var tale om en tilsidesættelse af retten til databeskyttelse og privatliv (se boks om retspraksis).

Figur 2: Tilsidesættelse af privatlivets fred og databeskyttelse – vurderingsprocessen



Kilde: FRA, 2018 (baseret på Europarådet (2003), *The right to respect for private and family life: A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human rights*)

Retspraksis

I sagen *Gillan og Quinton mod Det Forenede Kongerige* havde sagsøgerne, to britiske statsborgere, ved domstolsprøvelse anfægtet lovligheden af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser, der var anvendt over for dem.

Er den vedtagne foranstaltning foreskrevet ved lov? Foranstaltningen var i overensstemmelse med section 44-47 i den britiske Terrorism Act 2000, som fastsatte, at: 1) med henblik på forebyggelse af terrorhandlinger kunne ledende politifolk give enhver uniformeret politibetjent i et givet område tilladelse til at foretage tilbageholdelser og visiteringer, 2) tilladelser skulle bekræftes af ministeren og var tidsbestemte, men kunne forlænges på ubestemt tid, 3) selv om formålet med sådanne visiteringsoperationer var

at finde genstande, der kunne anvendes til terrorhandlinger, behøvede tilbageholdelser og visiteringer ikke at være baseret på en mistanke om, at den/de tilbageholdte person(er) medførte genstande af denne art, og 4) personer, der nægtede at lade sig underkaste visitering, skulle straffes med fængsel, bøde eller begge dele (*Gillan og Quinton, præmis 76-80*).

Udgør den vedtagne foranstaltning indgreb i privatlivets fred og/eller databeskyttelse? Rets håndhævende myndigheders brug af tvangsmæssige beføjelser til at tilbageholde en person og gennemsøge dennes tøj og ejendele udgør et klart indgreb i retten til respekt for privatliv. Grovheden heraf forstærkes af den offentlige eksponering af personoplysninger, som indebærer et element af ydmygelse og forlegenhed (*Gillan og Quinton, præmis 63*).

Vurdering af proportionalitet og nødvendighed: Domstolen udtrykte en række betænkeligheder med hensyn til lovgivningens proportionalitet og nødvendighed (*Gillan og Quinton, præmis 80-86*):

- den lovbestemte standard for tilladelsen til tilbageholdelser var ikke byrdefuld
- bredden af de lovbestemte beføjelser er af en sådan art, at enkeltpersoner står over for enorme hindringer med hensyn til at vise, at enhver godkendelse eller bekræftelse ligger uden for de relevante myndigheders beføjelser (*ultra vires*) eller udgør et misbrug af beføjelser
- de geografiske områder, der var omfattet af bemyndigelsen, var meget brede, og tidsfristen blev forlænget flere gange, hvorved tilladelsen blev mindre målrettet
- begrænsninger for de enkelte betjentes skønsbeføjelse var mere formelle end materielle
- der var kun ringe udsigt til retslig prøvelse, da den betjent, der foretog tilbageholdelsen, ikke skulle godtgøre, at mistanken var rimelig; det var derfor næsten umuligt at bevise, at beføjelsen var blevet udøvet uretmæssigt.

På baggrund af disse betragtninger konkluderede EMD, at de relevante bestemmelser i Terrorism Act hverken var tilstrækkeligt afgrænset eller

omfattet af passende retlige garantier mod misbrug og derfor krænkede EMK's artikel 8.

Yderligere oplysninger i EMD, Gillan og Quinton mod Det Forenede Kongerige, nr. 4158/05, 12. januar 2010.

De lovkrav vedrørende profilering, der er fastsat i EU's reviderede retlige rammer for databeskyttelse, er beskrevet i kapitel 3.

1.3. Hvad er de potentielle negative indvirkninger af ulovlig profilering for retshåndhævelse og grænseforvaltning?

Profilering, der kun er baseret på brede kategorier, f.eks. race, etnisk oprindelse eller religion, er ikke kun ulovlig, men kan også have ulemper for et effektivt politiarbejde og grænseforvaltningsmyndigheder. I dette afsnit ses der nærmere på to potentielle negative indvirkninger:

- Den største vanskelighed har at gøre med det pres, det kan lægge på forholdet til samfundsgrupper. Profilering kan skabe utilfredshed i de samfundsgrupper, der navnlig er berørt, og mindske tilliden til politi- og grænseforvaltningsmyndighederne. Dette kan også underminere effektiviteten af metoder, der afhænger af samarbejde fra offentlighedens side.
- Der er også tvivl om effektiviteten af at anvende brede kategorier af profiler inden for grænseforvaltning eller retshåndhævelse, f.eks. hvis det fører til, at en person kommer under mistanke på forkert grundlag ⁽¹⁷⁾.

Hvis profilering foretages ulovligt, vil myndighederne endvidere kunne blive genstand for klageprocedurer eller retlige foranstaltninger. Dette kan ske i form af intern kontrol udført af klagemyndigheder inden for politiet, specialiserede klageorganer, tilsynsmyndigheder eller det civile og strafferetlige domstolssystem (se [afsnit 2.3](#)). De enkelte betjente og mellemledere kan blive omfattet af administrative og/eller strafferetlige sanktioner som følge af deres involvering i, eller samtykke til,

⁽¹⁷⁾ FRA (2017d), s. 51.

ulovlig profilering. Det kan tære på ressourcerne og skade myndighedernes moral og omdømme.

Hovedpunkter

- **Ulovlig profilering undergraver tilliden** til retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder og kan medføre en forværring af forholdet til lokalsamfund.
- Der er **tvivl om den reelle effektivitet af at anvende bred profilering** i forbindelse med opklaring af kriminalitet eller grænseforvaltning. Der er ingen entydig dokumentation for, at en sådan profilering øger succesraten i forbindelse med retshåndhævelses- eller grænseforvaltningsoperationer.

1.3.1. Indvirkning på tilliden til politi og grænseforvaltning og gode relationer til lokalsamfundet

Undersøgelser viser de negative virkninger, som brugen af brede profiler kan have på de berørte personer og de samfundsgrupper, som de tilhører ⁽¹⁸⁾. I boksen nedenfor beskrives nogle personers reaktioner efter at være blevet udsat for tilbageholdelse og visitering eller grænsekontrol.

⁽¹⁸⁾ FRA (2017d).

Eksempler

Virkninger af tilbageholdelser og visiteringer og grænsekontrol for personer

1. Polititilbageholdelser – Keskinen, S. et al (2018)

Mellem 2015 og 2017 interviewede Swedish School of Social Science ved Helsinki Universitet 185 personer om deres erfaringer med etnisk profilering. Undersøgelsen viste, at de fleste respondenter fandt, at tilbageholdelser var ubehagelige, generende eller ydmygende oplevelser. Nedenfor er gengivet nogle uddrag af respondenteres udsagn.

»Så lidt senere tilbageholdt en anden politibetjent mig igen [...] mens jeg gik på gaden med to hvide venner, den ene finne og den anden hollænder. Og gjorde præcist det samme ... stillede det samme spørgsmål. Jeg blev gal i hovedet, da jeg ikke vidste, hvorfor jeg blev udtaget. Jeg spurgte dem, og de sagde, at de jo bare gjorde deres job.« (Kvinde, i 30'erne, afrikansk land)

»Engang da min mor og min bror gik tur i byen, blev de tilbageholdt af politibetjente, som sagde: »Vis os jeres pas«. Og det er efter min mening etnisk profilering. Og så svarede min bror [på finsk] »Vi har ikke vores pas, vi går ikke rundt med dem hele tiden«. Og så snart de fandt ud af, at han taler flydende finsk, var deres reaktion »Det gør ikke noget«. Jeg blev vred, da jeg ved, at etnisk profilering er ulovligt, men det vidste min mor og min bror ikke. Jeg følte derfor, at de var blevet behandlet dårligt, Jeg var derfor meget vred. Da jeg fortalte dem, at det, de havde været udsat for, er ulovligt, gik det tydeligvis op for dem, at de var blevet tilbageholdt, fordi de [...] ikke så finske ud, de så udenlandske ud.« (Kvinde, i 20'erne, Somalia-Finland)

»De har altid en lignende beskrivelse hele tiden. Jeg er forundret over, at de i 11 år har været på udkig efter den samme person, som det er lykkedes at unddrage sig dem, og de har derfor ikke ydet en god indsats, da den beskrivelse, de [grænsekontrollen] har, altid er den samme, og jeg passer altid til denne beskrivelse [latter].« (Mand, i begyndelsen af 30'erne, afrikansk land-Finland)

Yderligere oplysninger i Keskinen, S. et al (2018), The Stopped – Ethnic Profiling in Finland.

2. Grænsekontrol – FRA (2014a og 2014b)

»Jeg forstår, hvorfor [grænsevagten] tilbageholdte mig, men han behøvede ikke at sende mig hertil [efterfølgende kontrol/politistation] eller behandle mig som en kriminel. Dette gør de over for alle østeuropæere.«

(Passager fra Serbien, mand, interviewet i Frankfurt Lufthavn)

Spørgsmål: *»Hvordan var den behandling, du fik ved den første kontrol?«*

Svar: *»Jeg mener ikke, den var god. Den var ydmygende. Han behandlede mig dårligt. Han tog blot mit pas, kiggede på det og hidkaldte så uden videre udlændingemyndighederne. Han stillede nogle spørgsmål og hævede stemmen, men jeg forstod ikke noget. De tog mig ud af køen, men de respekterede mig ikke og skræmte mig.«*

Spørgsmål: *»Hvorfor følte du dig skræmt eller ydmyget?«*

Svar: *»Fordi jeg ikke vidste, hvad der skulle ske, og de kunne ikke forklare noget. Og der var en masse mennesker, og vagten talte med de andre vagter uden at tale med mig. Og så skulle jeg vente, og jeg vidste stadig ikke, hvorfor jeg var der.«*

(Passager fra Angola, mand, interviewet i Schiphol)

»Jeg forstår egentlig godt [...] grænsevagterne. For dem er det også virkelig vanskeligt at arbejde ved skranke time efter time! Så fra tid til anden viser de negative holdninger, f.eks. ved at råbe, over for personer som os.« (Mand, tyrkisk statsborger, lastbilchauffør, der hyppigt passerer grænsen, Kipi)

Summen af disse individuelle erfaringer kan imidlertid resultere i negative gruppevirkninger ⁽¹⁹⁾. Dette kan bidrage til en markant forværring af forholdet mellem politifolk og grænseforvaltningspersonale og personer fra minoritetsgrupper, der er udsat for omfattende tilbageholdelser og visiteringer eller øget grænsekontrol.

⁽¹⁹⁾ De Forenede Nationer (FN) (2007), punkt 57.

Casestudie

Tilbageholdelsers og visiteringers rolle i forbindelse med forstyrrelser af den offentlige ro og orden (Det Forenede Kongerige 2011 og Frankrig 2005)

Efter optøjer i flere britiske byer i august 2011 interviewede London School of Economics og dagbladet *The Guardian* 270 uromagere om, hvorfor de havde deltaget i optøjerne. Det fremgik af undersøgelsen, at mistillid og antipati over for politiet var en vigtig faktor, og at de mest almindelige klager vedrørte folks hverdagsoplevelser med politiet, idet mange gav udtryk for dyb frustration over den måde, hvorpå folk i deres lokalsamfund blev udsat for tilbageholdelser og visiteringer.

Yderligere oplysninger i London School of Economics (2011).

En lignende dynamik blev identificeret i andre EU-medlemsstater. I Frankrig blev optøjer i november 2005 udløst af en begivenhed, hvor to unge fra en minoritet døde som følge af en ulykke, mens de angiveligt blev forfulgt af politiet (se Jobard, 2008, og Body-Gendrot, 2016).

Yderligere oplysninger i Hörnqvist (2016).

I tilknytning hertil kan profilering medføre øget fjendtlighed i forbindelse med andre møder mellem enkeltpersoner og politiet eller andre retshåndhævende instanser. Øget fjendtlighed øger risikoen for, at rutinemæssige møder eskaleres og bliver til aggressioner og konflikter, hvilket er et sikkerhedsmæssigt problem for både betjentene og lokalbefolkningen.

Mere generelt viser nyere undersøgelser, at tilbageholdelse, anholdelse, domfældelse eller fængsling har en tendens til at holde personer væk fra andre offentlige tjenester end det strafferetlige system, f.eks. sundhed, beskæftigelse og undervisningsinstitutioner ⁽²⁰⁾. Uden at underminere de legitime grunde, der førte til anholdelsen af domfældte personer, skal det bemærkes, at udelukkelsen af allerede marginaliserede segmenter af befolkningen fra sådanne institutioner kan underminere social inklusion og integration af minoritetsgrupper.

⁽²⁰⁾ Brayne, S. (2014), s. 367-391.

Fokus på resultaterne af FRA's EU-MIDIS II-undersøgelse

I 2015 og 2016 indsamlede FRA oplysninger fra mere end 25 500 respondenter med forskellig etnisk minoritetsbaggrund og indvandrerbaggrund i de 28 EU-medlemsstater.

Hvilke oplysninger blev indsamlet?

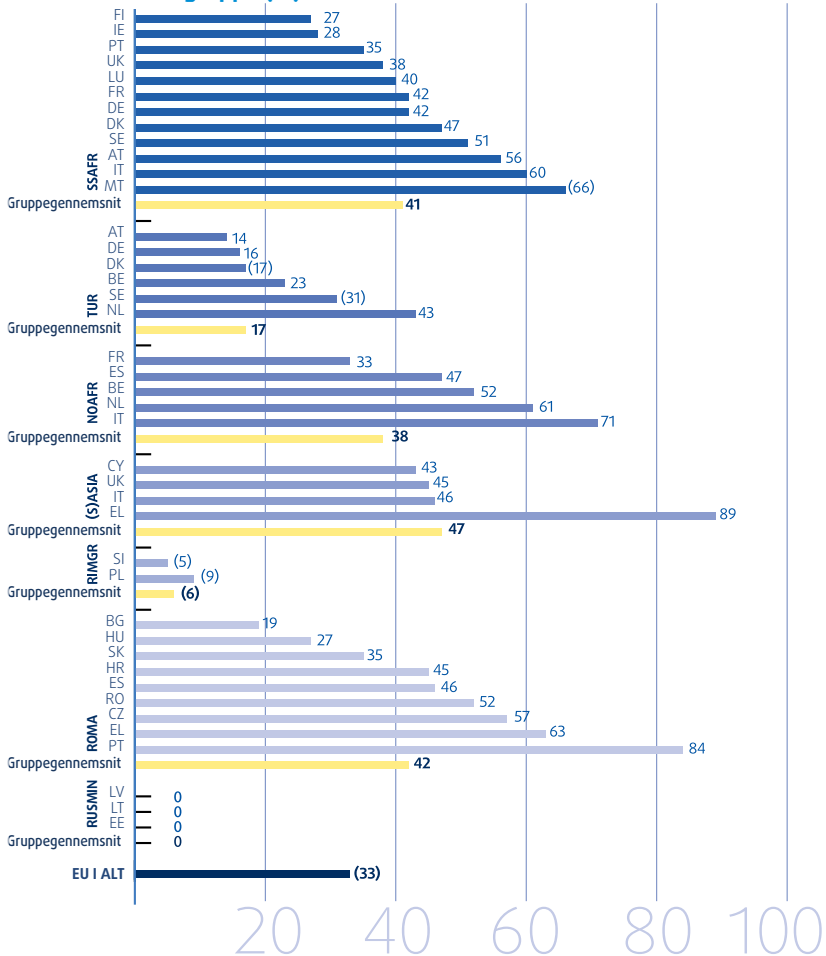
Med hensyn til profilering blev respondenterne spurgt, om de mente, at de var blevet tilbageholdt af politiet på grund af deres indvandrerbaggrund eller etniske minoritetsbaggrund, og om den måde, hvorpå de blev behandlet af politiet, herunder eventuelle oplevelser med fysiske overgreb fra politiets side. Der blev i undersøgelsen ikke spurgt om møder med grænseforvaltning.

Hvad viser resultaterne?

Tilbageholdelser og etnisk oprindelse: Resultaterne viser, at 26 % af alle respondenterne i forbindelse med EU-MIDIS II var blevet tilbageholdt af politiet i de seneste fem år forud for undersøgelsen. Af de respondenter, der var blevet tilbageholdt i de seneste fem år forud for undersøgelsen, angav 33 %, at dette var på grund af deres etniske baggrund og indvandrerbaggrund.

Opfattelse af forskelsbehandling: I gennemsnit angav næsten hver anden respondent med baggrund i Asien (47 %), lande syd for Sahara (41 %) og Nordafrika (38 %), der var blevet tilbageholdt i denne periode, at de var blevet tilbageholdt på grund af deres indvandrerbaggrund eller etniske minoritetsbaggrund. Ligeledes blandt de tilbageholdte romaer respondenter mente næsten hver anden (42 %), at dette var på grund af deres etniske baggrund. I modsætning hertil er denne procentdel meget lavere blandt de tilbageholdte respondenter med tyrkisk baggrund (17 %) (se figur 3).

Figur 3: Seneste polititilbageholdelser opfattet som etnisk profilering blandt dem, der var blevet tilbageholdt i de seneste fem år forud for EU-MIDIS II-undersøgelsen, efter EU-medlemsstat og målgruppe (%)^{a,b,c,d}



Noter: ^a I forhold til de respondenter, der var blevet tilbageholdt i de seneste fem år forud for undersøgelsen (n=6 787); vægtede resultater.

- ^b Resultater baseret på få svar er mindre pålidelige statistisk set. Resultater baseret på 20-49 uvægtede værdier i en gruppetotal eller baseret på celler med mindre end 20 uvægtede værdier er derfor anført i parentes. Resultater baseret på mindre end 20 uvægtede værdier i en gruppetotal offentliggøres ikke.*
- ^c Spørgsmål: »I de seneste fem år i [LAND] (eller mens du har været i [LAND]), er du da nogensinde blevet tilbageholdt, fysisk undersøgt eller udspurgt af politiet?«; »Mener du, at det, da du blev tilbageholdt SIDSTE GANG, var på grund af din etniske oprindelse eller indvandrerbaggrund?«*
- ^d Akronymer for målgrupper henviser til indvandrere fra [land/region] og deres efterkommere: TUR = Tyrkiet, SSAFR = Afrika syd for Sahara, NOAFR = Nordafrika, SASIA = Sydasiens, ASIA = Asien, ROMA = romamindretal.*

Kilde: FRA (2017b)

Respekt: Resultaterne viser, at et flertal (59 %) af alle respondenter, der var blevet tilbageholdt af politiet i de seneste fem år forud for undersøgelsen, følte, at de var blevet behandlet respektfuldt (25 % »meget respektfuldt«, 34 % »ret respektfuldt«). Én ud af fire (24 %) angav, at den måde, politiet behandlede dem på, var »hverken respektfuld eller respektløs«. I mellemtiden angav 17 %, at politiet behandlede dem respektløst (8 % »ret respektløst« og 9 % »meget respektløst«). Romarespondenter og respondenter med nordafrikansk baggrund, som var blevet tilbageholdt, angav oftere end andre målgrupper, at de havde oplevet respektløs optræden fra politiets side i forbindelse med den seneste tilbageholdelse (henholdsvis 25 % og 21 %).

Yderligere oplysninger i FRA (2017b).

Fokus på betydningen og nytten af at indsamle oplysninger om polititilbageholdelser

Ud af de 28 EU-medlemsstater er Det Forenede Kongerige på nuværende tidspunkt den eneste, hvor indsamlingen af oplysninger om polititilbageholdelser systematisk omfatter oplysninger om de tilbageholdtes etnicitet (se også afsnit 2.2.5 og afsnit 2.3.1).

De indsamlede oplysninger måler hyppigheden af tilbageholdelser og visiteringer for forskellige etniske grupper i England og Wales. De etniske kategorier, der er anvendt, er kategorierne i den britiske folketælling fra 2001. Denne folketælling identificerede 16 kategorier, som blev samlet i fem bredere grupper:

- Hvid: engelsk/walisisk/skotsk/nordirsk/britisk, irsk og enhver anden hvid baggrund.
- Blandede/mangfoldige etniske grupper: hvid og sort vestindisk, hvid og sort afrikansk, hvid og asiatisk og enhver anden blandet/mangfoldig etnisk baggrund.
- Asiatisk/asiatisk britisk: indisk, pakistansk, bangladeshisk og enhver anden asiatisk baggrund.
- Sort/afrikansk/vestindisk/sort britisk: afrikansk, vestindisk og enhver anden sort/ afrikansk/ vestindisk baggrund.
- Andre etniske grupper: kinesiske og andre etniske grupper.

I forbindelse med de indsamlede oplysninger om tilbageholdelser og visiteringer sammenlignes antallet af tilbageholdte og visiterede personer fra en bestemt etnisk gruppe med det samlede antal personer fra denne etniske gruppe, der bor i området, og efterfølgende beregnes et antal pr. 1 000 personer.

For 2016-2017 viser en analyse af de indsamlede oplysninger, at der var fire tilbageholdelser for hver 1 000 hvide personer i forhold til 29 tilbageholdelser for hver 1 000 sorte personer. Dataene viser ligeledes, at de højeste antal blev registreret blandt tre sorte etniske grupper – andre sorte (70 tilbageholdelser pr. 1 000 personer), sorte vestindere (28 pr. 1 000 personer) og sorte afrikanere (19 pr. 1 000 personer).

Uden dokumentation fra opdelt data er det vanskeligt at bevise, om der er forskelle i politiets handlinger over for bestemte etniske grupper og – hvis dette er tilfældet – om disse forskelle kunne være et resultat af diskriminerende profileringspraksisser. Opdelte data er offentligt tilgængelige i England og Wales, opdelt efter politimyndighed. Dette gør det muligt at identificere forskelle i praksis mellem politimyndigheder, som enten kan forklares som legitime, eller som kunne anvendes til at identificere potentiel

forskelsbehandling i forbindelse med politiets praksis. Data anvendes også i forbindelse med de enkelte politibetjente med henblik på at identificere diskriminerende praksis i deres arbejde.

Yderligere oplysninger på Gov.uk's [websted om tilbageholdelse og visitering](#), Independent Office for Police Conduct's [websted](#) og Home Office's [websted om åbne data om kriminalitet og politiarbejde](#). Se også *Det Forenede Kongerige (2018)*.

Vejledning i registreringsmetoder findes i *Open Society Justice Initiative (2018b)*

Casestudie

Undersøgelse om forholdet mellem politiet og offentligheden i Frankrig

I 2016 gennemførte den franske ombudsmand (*Défenseur des droits*) en undersøgelse om adgangen til rettigheder. *Défenseur des droits* fungerer også som den nationale politiklagekommission. Undersøgelsen omfattede en repræsentativ stikprøve af mere end 5 000 personer.

I den første del af rapporten præsenteres resultaterne med hensyn til retshåndhævende myndigheders optræden. Generelt viser undersøgelsen et godt forhold mellem offentligheden og politiet. Langt størsteparten af respondenterne angav, at de har tillid til politiet (82 %).

Specifikt med hensyn til identitetskontrol viser undersøgelsen, at de fleste personer ikke oplever identitetskontrol: 84 % af respondenterne angav, at de ikke var blevet kontrolleret i de seneste fem år (90 % af kvinderne og 77 % af mændene). De, der angav at være blevet kontrolleret, rapporterer generelt om få tilfælde af optræden, der tilsidesætter ordensmagts faglige etik, i forbindelse med den seneste identitetskontrol, f.eks. uformelle tiltalemåder (16 %), brutalitet (8 %) eller fornærmelser (7 %). 29 % rapporterede imidlertid om manglende høflighed, og mere end halvdelen af de respondenter (59 %), der var blevet kontrolleret, nævnte, at grundene til kontrollen ikke var blevet forklaret. Generelt opfattes identitetskontrol som mere legitim, når ordensmagten tager sig tid til at forklare grundene til kontrollen.

Dataene viser også, at specifikke befolkningsgrupper angiver flere negative oplevelser. Unge mænd i alderen 18-24 år har næsten syv gange større risiko for at opleve hyppig identitetskontrol (dvs. mere end fem gange i de seneste fem år) end befolkningen som helhed, og mænd opfattet som sorte eller arabiske er mellem seks og 11 gange mere berørt af hyppig identitetskontrol end resten af den mandlige befolkning. Hvis disse to kriterier kombineres, er 80 % af mænd under 25 år, og opfattet som arabiske eller sorte, blevet kontrolleret mindst én gang i de seneste fem år (sammenlignet med 16 % af andre respondenter). Sammenlignet med befolkningen som helhed har denne gruppe 20 gange større sandsynlighed for at blive omfattet af identitetskontrol.

Endvidere rapporterede unge mænd opfattet som sorte eller arabiske flere tilfælde af problematisk optræden i forbindelse med den seneste identitetskontrol, f.eks. brug af uformelle tiltalemåder (40 % over for 16 % af den samlede stikprøve), fornærmelser (21 % over for 7 % af den samlede stikprøve) eller brutalitet (20 % over for 8 % af den samlede stikprøve). Disse negative oplevelser og hyppigheden af kontrol er forbundet med lav tillid til politiet. Denne gruppe angav således en forværring af forholdet til politiet.

Endelig viser resultaterne, at kun et fåtal af de respondenter (5 %), der angiver overtrædelser af den faglige etik i forbindelse med identitetskontrol, tager skridt til at anmelde dette. De angiver hovedsagelig, at de ikke anmelder deres oplevelser, da disse skridt anses som nytteløse.

Yderligere oplysninger i Défenseur des droits (2017).

Såfremt der anvendes brede profiler på en minoritetsgruppe, kan det – sammen med andre stigmatiserende politiske tiltag – føre til, at denne gruppe udvikler en negativ opfattelse af sig selv. Endvidere kan det bredere samfund udvikle en negativ opfattelse af den pågældende gruppe. Minoritetsgruppen kan blive en »mistænkelig samfundsgruppe«, som offentligheden forbinder med kriminalitet ⁽²¹⁾. Dette kan medføre øgede fordomme.

Minoritetsgruppen kan blive omfattet af uforholdsmæssigt mange politiresourcer, hvilket sandsynligvis vil føre til et større antal anholdelser eller kontroller ved

⁽²¹⁾ Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (2006), s. 54.

grænsen. Som følge heraf kan der opstå et selvopfyldende forhold mellem intensive retshåndhævelsesforanstaltninger og højere anholdelsesrater (se boks) ⁽²²⁾.

Fokus på risikoen for en »selvopfyldende profeti«

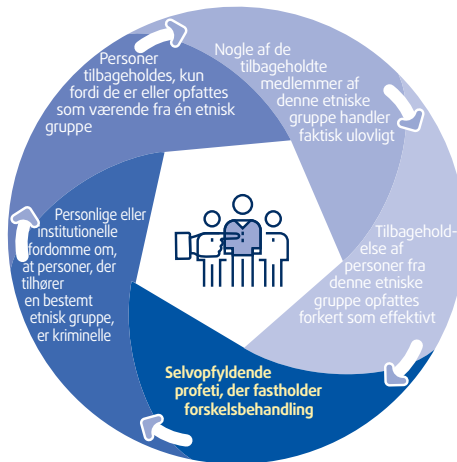
Når politibetjente ikke baserer deres profilering på rimelige grunde, men på fordomme, er der sandsynlighed for, at de fortolker oplysningerne på en måde, der bekræfter deres egen forudindtagethed. Dette kaldes »bekræftelsesbias«. Dette forekommer, når politibetjentenes fordomme betyder, at de forventer, at en person handler ulovligt på grundlag af personens faktiske eller opfattede race, etniske oprindelse, køn, seksuelle orientering, religion eller anden beskyttet grund. På grund af denne form for forudindtagethed er der sandsynlighed for, at betjente med sådanne fordomme udtager flere personer, der stemmer overens med denne beskrivelse.

Da det er mere sandsynligt at finde beviser for kriminalitet blandt personer, der tilbageholdes, end blandt personer, der ikke tilbageholdes, styrker en sådan profilering baseret på fordomme en betjents eksisterende stereotyper. Dette falske »bevis« for, at beslutningen om at tilbageholde disse personer var korrekt, kaldes en »selvopfyldende profeti«. En sådan profilering baseret på fordomme er diskriminerende, ulovlig, ineffektiv og fastholder stereotyper.

Figur 4 beskriver, hvordan den »selvopfyldende profeti« fastholder kriminaliseringen af personer.

⁽²²⁾ Harcourt, B. (2004), s. 1329-1330; House of Commons Home Affairs Committee (2009), punkt 16, og De Forenede Nationer (2007).

Figur 4: Den selvopfyldende profetis cyklus



Kilde: FRA, 2018

1.3.2. Effektiviteten af profilering

Der er også tvivl om effektiviteten af at anvende profilering baseret på brede kategorier i forbindelse med opklaring af kriminalitet. Det er uklart, om profilering faktisk øger succesraten i forbindelse med retshåndhævelsesoperationer.

Ifølge dokumentation svarer hyppigheden af tilbageholdelser af personer ikke nødvendigvis til antallet af forbrydelser blandt forskellige etniske eller racemæssige grupper (se boks). Det bemærkes, at strafferetlige data i de fleste EU-medlemsstater ikke giver mulighed for at danne sig et overblik over den enkelte sags forløb i det strafferetlige system. Det kan således ikke fastslås, hvorvidt en anholdelse fører til retsforfølgelse og domfældelse.

Casestudie

Ændrede visiteringsmønstre fører til en højere »succesrate« (1998-2000, USA)

I 1998 blev 43 % af de visiteringer, som det amerikanske toldvæsen foretog, foretaget over for sorte og latinamerikanere, hvilket er en langt højere andel end deres andel af de rejsende. Et særlig stort antal visiteringer, herunder invasive røntgen- og nøgenvisiteringer, blev foretaget på latinamerikanske og sorte kvinder, der var mistænkt for at være narkotikakurere. Dette var baseret på en profil, der i høj grad omhandlede nationalitet og etnisk oprindelse. Succesraterne for disse visiteringer var lave i alle grupper: 5,8 % for »hvide«, 5,9 % for »sorte« og 1,4 % for »latinamerikanere«. Den var særlig lav for latinamerikanske kvinder, der faktisk havde mindst sandsynlighed for at bære narkotika på eller i deres krop. I 1999 ændrede det amerikanske toldvæsen sine procedurer og fjernede race fra de faktorer, der skulle tages i betragtning i forbindelse med tilbageholdelser. I stedet blev der indført observationsteknikker, der fokuserede på adfærd som nervøsitet og uoverensstemmelser i passagerers forklaringer, flere efterretningsoplysninger og større kontrol med beslutninger om tilbageholdelse og visitering. I 2000 var de racemæssige forskelle i forbindelse med toldvæsenets visiteringer stort set forsvundet. Antallet af visiteringer faldt med 75 %, og succesraten blev forbedret fra lige under 5 % til over 13 % og blev stort set ens for alle etniske grupper.

Yderligere oplysninger i Harris (2002), USA (2000).

Ineffektivitet af ulovlig profilering (2007-2008, Ungarn)

Undersøgelser gennemført i Ungarn viste, at romaer uforholdsmæssigt ofte blev udsat for identitetskontrol. Ca. 22 % af de personer, der blev kontrolleret af politiet, tilhørte romasamfundet, mens romaernes andel i befolkningen var omkring 6 %. Det uforholdsmæssigt store antal identitetskontroller af romaer var ikke afspejlet i dokumentation for ulovlig adfærd: 78 % af identitetskontrollerne af romaer resulterede i, at politiet ikke gjorde yderligere, og 19 % stod i forbindelse med en mindre forseelse (*) (sammenlignet med 18 % af kontrollerne af befolkningen som helhed). Endvidere var anholdelsesraterne for romasamfundet og befolkningen som helhed omtrent de samme.

Yderligere oplysninger i Tóth, B.M. og Kádár, A. (2011).

(*) Mindre forseelser er kvasi-strafbare handlinger, hvis grovhed ikke når det strafferetlige niveau (dvs. de er ikke reguleret i straffeloven). Mindre

forseelser varierer fra handlinger, der kan straffes med 60 dages fængsel, f.eks. prostitution eller fysiske trusler, til handlinger, der straffes med mindre alvorlige foranstaltninger (f.eks. en bøde, konfiskation af varer eller forbud mod at deltage i visse arrangementer). Eksempler på sådanne handlinger er småtyverier eller trafikovertrædelser. Se *Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z. og Tóth, B. (2008), s. 23.*

Der er også spørgsmål vedrørende grundene til, at visse personer bliver tilbageholdt. Det fremgik af en britisk undersøgelse, at »foruroligende 27 % (2 338) af de undersøgte tilbageholdelses- og visiteringsrapporter [...] ikke indeholdt rimelige grunde til at visitere personer, selv om mange af disse rapporter var blevet godkendt af tilsynsførende«⁽²³⁾. Ifølge undersøgelsen viser dette, at »politimyndigheder i givet fald ikke fuldt ud overholder kravene med hensyn til den offentlige sektors pligt til at sikre ligestilling, som kræver, at de skal tage behørigt hensyn til behovet for at fjerne ulovlig forskelsbehandling og fremme lige muligheder, støtte gode relationer og med henblik herpå sikre, at de i tilstrækkelig grad indsamler, analyserer og offentliggør data, der dokumenterer, at de har tilstrækkelige oplysninger til at forstå virkningen af deres arbejde.«

⁽²³⁾ Det Forenede Kongerige, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), (2013), s. 6.

2

Lovlig profilering: princip og praksis

Dette kapitel har fokus på profilering foretaget af politibetjente i frontlinjen, navnlig tilbageholdelser og visiteringer, og grænseforvaltningspersonale, navnlig henvisninger til yderligere efterfølgende grænsekontrol. Det forklarer hovedprincipperne og praksis, som kan bidrage til at mindske risikoen for ulovlig profilering. Disse foranstaltninger kan træffes både på ledelsesniveau og på operationelt niveau. Det tager hensyn til de forskellige juridiske og praktiske sammenhænge, som tilbageholdelser og visiteringer samt grænsekontrol indgår i.

I forbindelse med grænseforvaltning fastsætter Schengengrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399) ⁽²⁴⁾ ensartede regler for grænsekontrol ved EU's ydre grænser. Dette betyder, at nogle af de principper, der er beskrevet i dette kapitel – f.eks. vedrørende de oplysninger, der skal gives til tredjelandstatsborgere, som underkastes en efterfølgende kontrol – er fastsat ved lov og bindende for medlemsstaterne. Endvidere har Frontex en vigtig rolle med hensyn til at fremme en konsekvent høj standard for grænsekontrol. I henhold til forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt fra 2016 skal medlemsstaterne navnlig følge det fælles grundlæggende uddannelsesprogram, der er udviklet af Frontex, når de uddanner grænsevagter. Det fælles grundlæggende uddannelsesprogram, der blev offentliggjort i 2012, indeholder en komponent vedrørende grundlæggende rettigheder, som også omfatter profilering (se afsnit 2.2.3 om målrettet uddannelse).

⁽²⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016).

Fokus på grundene til en efterfølgende kontrol ved grænsen

Grænsekontrollens systematiske karakter betyder, at hver rejsende underkastes en grundlæggende første kontrol, hvor rejsedokumenter og alle andre adgangskrav kontrolleres. Endvidere kan nogle rejsende blive henvist til en yderligere efterfølgende kontrol. Dette kan være af en række forskellige årsager: et søgeresultat i en database, et mistænkeligt rejsedokument, overensstemmelse med en risikoprofil eller udvisning af mistænkelig adfærd.

I forbindelse med den første kontrol kan grænsevagten trække på oplysninger indhentet ved at sammenligne data i det maskinlæsbare rejsedokument (som omfatter biometriske identifikatorer) med data opbevaret i nationale, EU- og internationale databaser, f.eks. Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet og Europols og Interpols databaser. I praksis sker en henvisning til en efterfølgende kontrol ofte som følge af et søgeresultat i en af databaserne.

En person kan imidlertid også henvises til en efterfølgende kontrol af andre grunde, f.eks. hvis en person stemmer overens med en risikoprofil, eller medarbejderen har andre mistanker om personen. I henhold til EU's Schengenkatalog bør formålet med den første kontrol – ud over at udføre grænsekontrol i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen – være at foretage en profilering af passagererne og udtage mistænkelige personer til en indgående efterfølgende kontrol (*). Grænsevagterne skal derfor vurdere en kombination af andre indikatorer og kriterier for at fastslå, om en person kunne forsøge ulovlig indrejse, kunne udgøre en sikkerhedsrisiko eller f.eks. kan være et offer for menneskehandel. Hvad enten grænsevagterne anvender en specifik eksisterende risikoprofil eller ej, anvender de profilering i disse situationer.

Behovet for at sikre en smidig passage for rejsende betyder, at grænsevagterne har begrænset tid til at foretage en objektiv vurdering af, om en person skal underkastes en efterfølgende kontrol. Oplysninger fra Frontex viser, at medarbejdere i EU-medlemsstaterne har i gennemsnit blot 12 sekunder til at afgøre, om de skal udtage en person til en yderligere kontrol (**). Dette sætter dem under et betydeligt pres for at træffe en korrekt afgørelse hurtigt.

(*) Rådet for Den Europæiske Union (2009), henstilling 43.

(**) Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) (2015).

Principperne og de praktiske værktøjer i dette kapitel giver oplysninger med henblik på at tilskynde til debat og handling, der kan hjælpe betjentene og deres bredere organisationer med at holde deres profileringsaktiviteter inden for lovens rammer. De tre centrale principper, der behandles, er:

- respektere personers værdighed
- sikre, at profilering er baseret på rimelige og objektive grunde
- garantere ansvarlighed.

Knyttet til hver er den underliggende betydning af at sikre, at politibetjente og grænsevagter opererer inden for lovens rammer, når de bruger profilering.

2.1. Respekt for personers værdighed

Hovedpunkter

- Sikring af en **konfrontation af »god kvalitet«** eliminerer ikke i sig selv diskriminerende profilering. Det kan imidlertid forventes at gøre ethvert møde mere vellykket og reducere den potentielle negative indvirkning af tilbageholdelser og visiteringer. Inden for grænseforvaltning er en professionel og respektfuld optræden en juridisk forpligtelse.
- **Professionel og respektfuld optræden** øger generelt en persons tilfredshed med konfrontationen.
- **Begrundelse for tilbageholdelse af** en person bidrager til at styrke tilliden til politi- og grænseforvaltningsoperationer og mindsker opfattelsen af diskriminerende profilering.
- Respekt og høflighed **kan aldrig begrunde ulovlig grænsekontrol eller polititilbageholdelse og visitering.**

Respekt for personers værdighed er ikke blot en grundlæggende ret i sig selv, men et centralt princip for politi- og grænseforvaltningsoperationer. I frontlinjen er den måde, hvorpå politifolk og grænseforvaltningspersonale taler til og indgår i dialog med de personer, de tilbageholder, og de oplysninger, de giver, af afgørende betydning.

Man bør altid holde sig for øje, at uanset hvor høflige og professionelle betjentene er, er en udtagelse af personer stadig en indgribende oplevelse, som altid skal være baseret på lovlige grunde. Opfattelser af diskriminerende profilering er også knyttet til hyppigheden og antallet af interaktioner med politi- og grænseforvaltningsmyndigheder. Dette understreger betydningen af at sikre, at der altid er objektive og rimelige grunde til at tilbageholde en person.

Hvad siger standarderne?

»Ind- og udrejsekontrol bør foregå på en sådan måde, at den menneskelige værdighed respekteres. Grænsekontrol bør udføres professionelt og respektfuldt og bør stå i rimeligt forhold til de forfulgte mål.«

Betragtning 7 til Schengengrænsekodeksen

»Alle rejsende har ret til at blive informeret om kontrollens art og til en professionel, venlig og høflig behandling i henhold til gældende international ret, EU-ret og national ret.«

*Afsnit 1.2 i den praktiske vejledning for grænsevagter
(Schengenvejledning)*

Politipersonale handler med integritet og respekt over for offentligheden og med særligt hensyn til situationen for personer, der tilhører særligt sårbare grupper.

Henstilling 44 i den europæiske kodeks om politietik

Det er ikke altid let at sikre, at politibetjente og grænsevagter er høflige og informative i spændte og vanskelige situationer. Der er imidlertid dokumentation for, at en respektfuld tone i betydelig grad øger graden af tilfredshed med mødet ⁽²⁵⁾. [Figur 5](#) illustrerer nogle elementer af et respektfuldt møde.

⁽²⁵⁾ FRA (2014b).

Figur 5: Tre elementer af et respektfuldt møde



Kilde: FRA, 2018

Nogle elementer af grænsekontrol er reguleret i Schengengrænsekodeksen, f.eks. kravene om at udføre kontrollen professionelt og respektfuldt eller at give oplysninger om formålet med og proceduren for kontrollen (Schengengrænsekodeksen, betragtning 7, artikel 7 og artikel 8, stk. 5). På den anden side er brug af et fælles sprog ikke et absolut krav i grænseforvaltningssammenhæng på grund af grænsetrafikkens iboende forskelligartethed. I henhold til Schengengrænsekodeksen skal medlemsstaterne dog tilskynde grænsevagterne til at lære de sprog, der er nødvendige for udførelsen af deres opgaver (artikel 16, stk. 1). Schengenkataloget, som indeholder en række henstillinger og bedste praksis for kontrollen ved de ydre grænser, anbefaler endvidere, at grænsevagterne har evne til at kommunikere på fremmedsprog i relation til deres daglige pligter. Som bedste praksis henvises der til et tilfredsstillende kendskab til nabolandenes sprog samt andre sprog, afhængigt af grænsetrafikkens karakter. Ideelt set bør medarbejdere med passende sprogkunderskaber indgå på hvert hold ⁽²⁶⁾.

Manglende hensyntagen og respekt i forbindelse med politiets tilbageholdelser kan have direkte virkninger for effektiviteten af politiarbejdet (se afsnit 1.3.2). I følge adfærdskodeksen i henhold til Police and Criminal Evidence Act, der er udarbejdet i Det Forenede Kongerige, skal alle tilbageholdelser og visiteringer foretages med høflighed, hensyntagen og respekt for den berørte person. Dette har en betydelig indvirkning på offentlighedens tillid til politiet. Enhver rimelig bestræbelse bør udfoldes for at minimere den forlegenhed, som en person, der visiteres, kan opleve ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Rådet for Den Europæiske Union (2009), henstilling 27 og 41.

⁽²⁷⁾ Det Forenede Kongerige, Home Office (2014a), afsnit 3.1.

Nogle vigtige komponenter af at respektere menneskets værdighed, f.eks. ved at give forklaringer på tilbageholdelsen og sikre, at personer får lejlighed til at udtrykke deres synspunkter, er grundlæggende dele af politiets og grænseforvaltningens procedurer. Tilbageholdelses- og visitationsformularer kan bidrage til give disse oplysninger på en struktureret måde (se afsnit 2.3.1).

I grænseforvaltningssammenhæng er standardformularer et nyttigt redskab til at informere rejsende om formålet med og proceduren for den efterfølgende kontrol. De kan lette kommunikationen med rejsende, forudsat at de udleveres sammen med og suppleres af yderligere mundtlige forklaringer, når det er nødvendigt. I henhold til Schengengrænsekodeksen skal personer, der underkastes en efterfølgende kontrol, skriftligt på et sprog, som de forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå, oplyses om formålet med og proceduren for kontrollen. Oplysningerne skal:

- foreligge på alle officielle EU-sprog og de sprog, der tales i de lande, der grænser op til det pågældende land, og
- det skal fremgå heraf, at den rejsende kan anmode om navn eller tjenesteidentifikationsnummer på den grænsevagt, der foretager kontrollen, samt om navnet på grænseovergangsstedet og den dato, hvor grænsepassagen fandt sted.

Disse elementer af et respektfuldt møde sammen med kommunikationsfærdigheder og sociale kompetencer er vanskeligere at fastsætte i operative procedurer og kan kræve yderligere investeringer i uddannelse. Vanskeligheder ved at slå en positiv tone an i forbindelse med mødet kan skyldes:

- begrænsede kommunikationsfærdigheder
- manglende evne til at formulere formålet med aktionen og
- manglende overvindelse af personlige og institutionelle fordomme og negative stereotyper samt fjendtlige indstillinger, der er opbygget i dele af samfundet.

2.2. Rimelige og objektive grunde

Hovedpunkter

- Rets håndhævelses- og grænseforvaltningsforanstaltninger, der er baseret på specifikke og opdaterede efterretninger, har større sandsynlighed for at være objektive.
- For at være lovlige skal tilbageholdelser og visiteringer og henvisninger til efterfølgende grænsekontrol være baseret på **rimelige og objektive grunde til mistanke**. »Maveførmelse« er ikke en rimelig eller objektiv grund til at tilbageholde og visitere en person eller henvise en person til en efterfølgende kontrol.
- **Beskyttede karakteristika, f.eks. race, etnisk oprindelse, køn eller religion, kan være blandt de faktorer, som retshåndhævende myndigheder og grænsevagter tager hensyn til ved udøvelsen af deres beføjelser, men de kan ikke være den eneste eller primære grund til at udtage en person.**
- **Profilering, der udelukkende eller hovedsagelig er baseret på en eller flere af de beskyttede grunde, udgør direkte forskelsbehandling og er ulovlig.**

Objektivitet er et vigtigt princip for politiets og grænseforvaltningens arbejde. I forbindelse med profilering bør personer kun tilbageholdes og visiteres eller underkastes efterfølgende grænsekontrol på basis af rimelige og objektive grunde til mistanke. Objektive begrundelser kan omfatte personens adfærd, specifikke efterretninger eller omstændigheder, der knytter en person eller personer til en mistanke om ulovlige aktiviteter.

For at sikre objektivitet i forbindelse med profilering er det nødvendigt at:

- undgå forudindtagethed, herunder gennem klare retningslinjer og målrettet uddannelse, og
- gøre effektiv brug af efterretninger og oplysninger.

2.2.1. Undgåelse af forudindtagethed

Den europæiske kodeks om politietik indeholder retningslinjer for politiets optræden på områder som f.eks. politiaktion og -indgriben, politiets ansvarlighed og politikontrol ⁽²⁸⁾. Den understreger følgende generelle princip: »Politiet skal udføre sine opgaver på en retfærdig måde, navnlig i overensstemmelse med principperne om upartiskhed og ikkeforskelsbehandling« ⁽²⁹⁾.

En udtagelse af personer ved *som den eneste eller afgørende faktor* at anvende deres faktiske eller opfattede race, etniske oprindelse, køn, seksuelle orientering, religion, handicap eller andre forbudte grunde krænker de grundlæggende rettigheder. Det kan også have betydelige negative konsekvenser for både offentlige myndigheder og lokalsamfund (se afsnit 1.3).

Diskriminerende profilering kan afspejle både individuelle og institutionelle fordomme. Foruden personlige fordomme kan stereotyper og diskriminerende adfærd over for personer udspringe af specifikke former for praksis inden for retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder. Mere gennemsigtige institutionelle procedurer og praksis kan bidrage til at bekæmpe forskelsbehandling og fastholdelsen af stereotyper.

Det kan være vanskeligt at erkende fastgroede fordomme. Politibetjente og grænseforvaltningspersonale kan tro, at de udtager personer baseret på rimelige og objektive grunde (såsom adfærd), når disse afgørelser faktisk afspejler deres fordomme.

Når betjente tilbageholder personer, knytter de ofte grunden til at udtage én bestemt person sammen med en »maveførmelse« eller »intuition«. Dette er sandsynligvis baseret på en kombination af ekspertise og tidligere erfaringer, men kan også afspejle en bevidst eller ubevidst fordom hos betjenten. For at undgå ulovlig profilering bør betjentene reflektere over, om deres afgørelse er begrundet i objektive oplysninger. »Maveførmelse« er i sig selv ikke en rimelig eller objektiv grund til at tilbageholde og visitere en person eller underkaste en person en yderligere kontrol ved grænsen.

⁽²⁸⁾ Europarådet, Ministerkomitéen (2001), Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics, 19. september 2001.

⁽²⁹⁾ *Ibid.*, punkt 40.

2.2.2. Klare retningslinjer for betjente

Praktiske, forståelige og brugsklare retningslinjer er af særlig betydning med hensyn til at hjælpe retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale i frontlinjen med at undgå ulovlig profilering. Retningslinjer kan antage mange former: De kan være tilknyttet til lovgivning, udstedt af retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndighederne selv eller udstikkes dagligt af overordnede medarbejdere. Det er sandsynligvis mere effektivt at anvende eksempler fra det virkelige liv for at vise, hvad der skal gøres i bestemte situationer, end en forklaring af regler og procedurer.

Medarbejdere i ledende stillinger skal informere personalet om, at faktisk eller opfattet race, etnisk oprindelse, køn, seksuel orientering, religion eller andre forbudte grunde til forskelsbehandling ikke kan være den afgørende faktor for at iværksætte retshåndhævelses- og grænseforvaltningsforanstaltninger over for en person. En præcisering af, hvornår og hvordan personlige kendetegn kan blive anvendt, kan bidrage til at reducere risikoen for forskellige fortolkninger og anvendelse af stereotyper og fordomme. Retningslinjerne bør også omfatte spørgsmål vedrørende privatliv og databeskyttelse.

Tabel 3 viser nogle af de typer af retningslinjer, der kan anvendes, og vigtige elementer, der bør tages i betragtning.

Tabel 3: Typer af og kendetegn ved retningslinjer og inddragelse af interessenter

Typer af retningslinjer	Kendetegn ved retningslinjer	Inddragelse af interessenter
<ul style="list-style-type: none"> • operative standardprocedurer • adfærdskodekser • løbende retningslinjer fra overordnede medarbejdere 	<ul style="list-style-type: none"> • detaljerede og specifikke • omfatter alle aktiviteter, hvor profilering baseret på fordomme • kan forekomme: <ul style="list-style-type: none"> • tilbageholdelse og visitering • anholdelser • grænsekontrol • magtanvendelse osv. 	<ul style="list-style-type: none"> • udarbejde retningslinjer sammen med andre interessenter • stille retningslinjer til rådighed for lokalsamfund • tilskynde til feedback fra lokalsamfund om retningslinjerne

Kilde: FRA, 2018

Casestudie

Adfærdskodeks og ambassadørtilgang (nederlandsk politi)

Det nederlandske politi har udviklet en adfærdskodeks sammen med civilsamfundsorganisationer, f.eks. Amnesty International, som beskriver de fire principper for en professionel tilbageholdelse:

- ☑ En legitim og berettiget udvælgelse af personer.
- ☑ Redegørelse for grunden til tilbageholdelsen og visiteringen.
- ☑ Brug af professionel kommunikation.
- ☑ Medarbejdere reflekterer over deres praksis og giver hinanden feedback.

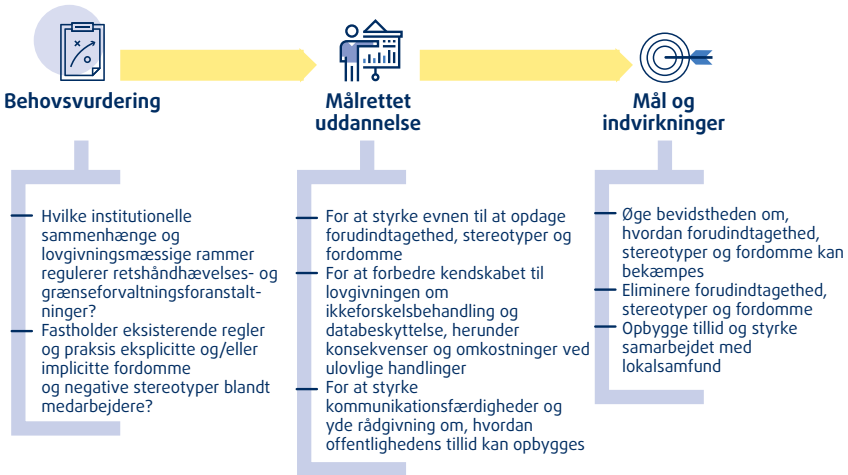
Det er vanskeligt at ændre praksis, der ikke opfattes som problematisk, f.eks. praksis med proaktivt politiarbejde, som kan resultere i etnisk profilering. Politiet i Amsterdam har udviklet en bottom up-tilgang med deltagelse af feltmedarbejdere (ambassadører) i holdene, bistået af deres ledere og undervisere. Det første trin er at øge bevidstheden ved at vise og drøfte indvirkningen af proaktive tilbageholdelser på de berørte personer og ved at indføre en alternativ ramme, som er retfærdig og effektiv. Det andet trin er, at betjentene tager denne nye praksis til sig.

Yderligere oplysninger på nederlandsk på [politiets websted](#).

2.2.3. Mårettet uddannelse

Uddannelse for politibetjente og grænsevagter er et andet vigtigt redskab til at minimere risikoen for ulovlig profilering. Der er mange forskellige typer af uddannelse, som kan forekomme i forskellige faser af en medarbejders karriere, herunder indledende uddannelse, intern efteruddannelse og løbende faglig udvikling. Uanset typen bør uddannelsesmodulerne tage hensyn til organisationskulturen og tilbyde kurser, der omfatter strategier til at erstatte og modvirke stereotyper. Endelig er evaluering af virkningen af uddannelse af afgørende betydning for at overvåge, hvordan uddannelse bidrog til at ændre medarbejdernes opfattelse og forbedre deres praksis, og identificere mangler, hvor der kunne være behov for yderligere uddannelse. [Figur 6](#) sætter fokus på en række spørgsmål, der kan overvejes ved udviklingen af mårettet uddannelse.

Figur 6: Processen og formålene med at udvikle målrettet uddannelse



Kilde: FRA, 2018

Visse typer af uddannelse inden for retshåndhævelse eller grænsevagtuddannelse er allerede veludviklede i nogle lande, f.eks. »mangfoldighedsuddannelse« og »sensitivitetsuddannelse«. Mangfoldighedsuddannelse er rettet mod folks følelser vedrørende etnicitet, forskelle og stereotyper, og hvordan disse påvirker vores hverdag. Nogle kurser i mangfoldighed omhandler dog ikke nødvendigvis forskelsbehandling. Ifølge visse undersøgelser kan kulturel uddannelse og mangfoldighedsuddannelse ligefrem udstille og forstærke forskelle og dermed øge stereotyper i stedet for at reducere dem ⁽³⁰⁾. »Kulturel sensitivitetsuddannelse« har (i modsætning til »general mangfoldighedsuddannelse«) til formål at uddanne polititjenste og retshåndhævelsespersonale i særlige etniske gruppers kultur, som de ofte møder, men som de ikke kender til. En sådan uddannelse omhandler, hvad man må og ikke må samt rådgivning om høflighed set med andre etniske, religiøse eller nationale briller. Kulturel sensitivitetsuddannelse er mest effektiv, når den udvikles og tilbydes med bistand fra og deltagelse af personer fra de relevante samfundsgrupper.

⁽³⁰⁾ Wrench, J. (2007).

Casestudie

Uddannelse i lovlig profilering

Uddannelse i profilering for politibetjente (Italien)

Siden 2014 har det italienske observationsorgan for sikkerhed mod diskriminerende handlinger (*Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori*) gennemført et uddannelsesmodul om etnisk profilering for politibetjente og kadetter. Det har navnlig fokus på formodet forudindtagethed, som kan påvirke profileringen, konsekvenserne med hensyn til politiaktiviteternes effektivitet og den negative indvirkning på forholdet til samfundsgrupper. Omkring 5 000 personer har hidtil deltaget i uddannelsesmodulet. Siden 2017 har der også været udbudt et e-uddannelsesmodul inden for rammerne af genopfriskningskurser for politiet.

Yderligere oplysninger på [webstedet for det italienske nationale politi](#).

Værktøj vedrørende grundlæggende rettigheder inden for grænsevagtuddannelse (EU)

Det fælles grundlæggende uddannelsesprogram (CCC) for europæiske grænsevagter fastsætter minimumsstandarder for færdigheder og viden, som enhver europæisk grænsevagt skal have. Det indeholder kapitler om sociologi og om grundlæggende rettigheder. Der er særlige afsnit om ikkeforskelsbehandling (1.5.4) og om etnisk profilering (1.7.10), som underviserne kan bruge. Det fælles grundlæggende uddannelsesprogram sætter fokus på potentielle risici i forbindelse med fordomme, racisme, racediskrimination, fremmedhad, islamofobi, homofobi og andre lignende former for intolerance, når der foretages profilering. Opdateringen fra 2017 af det fælles grundlæggende uddannelsesprogram omfatter afsnit om nye kompetencer, navnlig inden for grundlæggende rettigheder.

Endvidere udarbejdede Frontex en underviserhåndbog i samråd med universiteter og internationale organisationer (se Frontex, 2013). Den giver undervisere metoder til at forbedre grænsevagters viden og færdigheder inden for grundlæggende rettigheder og international beskyttelse. Håndbogen nævner udtrykkeligt profilering og fastsætter grundlæggende

regler for, hvordan forskelsbehandling kan undgås. Uddannelse gennemføres løbende. Der findes imidlertid ingen permanent mekanisme til at vurdere, om uddannelsesmålene nås.

Yderligere oplysninger i Frontex (2012).

Kursusdage om profilering for overordnede medarbejdere (Belgien)

I 2015 tilrettelagde Centre for Policing and Security (CPS) med base i Gent (Belgien), med deltagelse af det belgiske ligestillingsorgan (Unia), en kursusdag om etnisk profilering (*Profilage ethnique: l'égalité sous pression?*). Den omfattede forskellige aspekter af spørgsmålet, herunder: om og hvordan politibetjente med migrantbaggrund kan forbedre deres forhold til etniske minoritetsgrupper, hvor ofte etnisk profilering bruges af politibetjente, og hvordan det er blevet evalueret.

I 2016 tilrettelagde Unia to kursusdage for ledende politifolk fra det nordlige Bruxelles for at øge bevidstheden om etnisk profilering og fremme overvejelser om identifikation af profileringspraksis blandt betjente i frontlinjen. Politibetjente fra Spanien og Det Forenede Kongerige præsenterede eksempler på god praksis for et publikum bestående af retshåndhævelsespersonale, forskere og NGO'er. De dokumenterede navnlig, at når der i mindre grad blev brugt profilering baseret på etnisk oprindelse, steg antallet af vellykkede anholdelser af efterlyste personer. De pegede på, at dette var muliggjort ved at føre korrekte fortegnelser over hver tilbageholdelse samt sikre gennemsigtighed med hensyn til motiverne bag tilbageholdelserne. Uddannelsen havde til formål at skabe en fælles forståelse af praksis med etnisk profilering med henblik på at støtte den fremtidige udvikling af forskning i den praksis, der på nuværende tidspunkt gennemføres af politiet på dette område.

Yderligere oplysninger i Belgien (2015 og 2017).

Uddannelse bør have fokus på forudindtagethed og stereotyper, der kan være forankret i retshåndhævelses- og grænseforvaltningsinstitutionerne selv. Den bredere institutionelle sammenhæng og de interne politikker, der er indført – såsom eksisterende klagemekanismer, tilstedeværelsen af en »tavshedskodeks« blandt kolleger osv. – bør undersøges, inden der gennemføres uddannelse i forebyggelse

af ulovlig profilering. Læseplanerne bør have fokus på forudindtagethed og stereotyper, der er integreret i politiaktioner som f.eks. tilbageholdelser og visiteringer, anholdelser, frihedsberøvelse og magtanvendelse.

Højtstående medarbejdere og medarbejdere på mellemniveau spiller en central rolle for, at uddannelsen bliver vellykket, både som deltagere og med hensyn til den betydning, de tillægger uddannelse ⁽³¹⁾. Som modtagere kan overordnede medarbejdere lære nye praksisser og færdigheder, som de kan videregive til betjente i frontlinjen. Organisationskulturen, som i vidt omfang præges af den øverste ledelse, har en betydelig indvirkning på politibetjentes og grænsevagters daglige adfærd, herunder hvordan de interagerer med offentligheden.

Overordnede medarbejdere kan også sikre, at uddannelse ses i et positivt lys. Adfærden blandt personale i ledende stillinger, f.eks. hvordan tilsynsførende kommunikerer formålet med uddannelse til betjentene, eller om betjentene mener, at de er udvalgt tilfældigt, eller fordi de er »problematiske medarbejdere«, kan påvirke omfanget af interesse og engagement i uddannelsen. Virkningen af uddannelse kan forventes at blive større, hvis medarbejderne tilskyndes til at deltage aktivt i uddannelsesprogrammer og være åbne over for adfærdsændringer for at forbedre deres daglige arbejde ⁽³²⁾.

Når uddannelsen er afsluttet, bør den gennemgås og evalueres for at vurdere dens virkning med hensyn til at øge bevidstheden og ændre adfærden.

Fokus på de vejledende principper for uddannelse

Specialiseret uddannelse er afgørende for at sikre en lovlig brug af profilering. Europa-Kommissionen udarbejdede en oversigt over centrale vejledende principper for, hvordan der kan sikres en effektiv uddannelse af høj kvalitet med hensyn til hadforbrydelser. De samme principper gælder for uddannelse i lovlig profilering.

Uddannelse i hadforbrydelser for retshåndhævende og strafferetlige myndigheder: 10 centrale vejledende principper

Sikre virkning og bæredygtighed:

⁽³¹⁾ Se Europa-Kommissionen (2017b).

⁽³²⁾ Miller, J. og Alexandrou, B. (2016).

Integrere uddannelse inden for en bredere tilgang til bekæmpelse af forskelsbehandling.

Udvikle en metode til at imødekomme uddannelsesbehov.

Fastlægge mål og opbygge synergier:

Skræddersy programmer baseret på personalet.

Samarbejde med civilsamfundet på en struktureret måde.

Vælge den rette metode:

Kombinere forskellige metoder.

Uddanne underviserne.

Formidle kvalitetsindhold:

Udforme et uddannelsesprogram med kvalitetsindhold.

Udvikle uddannelsesmoduler målrettet forskelsbehandling.

Overvåge og evaluere resultater:

Forbinde uddannelse med præstationsvurderingsprocesser.

Sikre regelmæssig overvågning og evaluering af uddannelsesmetoderne.

Yderligere oplysninger i Europa-Kommissionen (2017a).

Uddannelse isoleret set vil imidlertid ikke effektivt kunne modvirke medarbejdernes implicite fordomme. Det, der er behov for, er et skift i tænkemåde i institutionen. Myndighederne skal derfor overveje mangesidede interventioner til at modvirke personlige og institutionelle fordomme (se casestudie).

Casestudie

Fokus på »institutionel racisme« i politiet

Som følge af betænkeligheder med hensyn til den rolle, som race spillede i forbindelse med en forkert behandling af efterforskningen i forbindelse med det racistiske mord på Stephen Lawrence i Det Forenede Kongerige,

iværksatte Det Forenede Kongeriges regering en omfattende undersøgelse for at identificere »de erfaringer, der kan drages til efterforskningen og retsforfølgelsen af racistisk motiveret kriminalitet«.

Undersøgelsesrapporten, der blev offentliggjort i 1999, havde fokus på spørgsmålet om »institutionel racisme« i Metropolitan Police, herunder forskellen i tallene for tilbageholdelser og visiteringer, som et spørgsmål, der gav anledning til stor bekymring hos de berørte samfundsgrupper. Anbefalingerne i undersøgelsen – lige fra uddannelse i bevidsthed om racisme til rapportering og registrering af tilfælde – indgik i en overordnet opfordring til øget åbenhed, ansvarlighed og genskabelse af tillid fra politiets side.

Gennemgange offentliggjort i 2009, ti år efter undersøgelsen, fremhævede forbedringer af den måde, hvorpå politiet interagerer med etniske minoritetsgrupper og efterforsker racistisk motiveret kriminalitet. Det fremgår dog, at sorte stadig har meget større sandsynlighed for at blive tilbageholdt og visiteret end hvide.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, Home Office (1999), Det Forenede Kongerige, Equality and Human Rights Commission (2009), og Det Forenede Kongerige, House of Commons Home Affairs Committee (2009).

2.2.4. Rimelige grunde til mistanke: brug af efterretninger og oplysninger

Når politibetjente og grænseforvaltningspersonale udtager en person, baserer de typisk deres beslutning på en kombination af elementer. Dette kan omfatte flere »objektive« oplysninger, f.eks. specifikke efterretninger, adfærd, beklædning eller de genstande, som personerne medfører, samt »subjektiv« viden baseret på erfaring.

Alle disse elementer kan udgøre et »signal« om ulovlig aktivitet. Oplysningerne skal imidlertid kombineres og bruges med forsigtighed. Der er dokumentation for, at betjentene kan finde det vanskeligt at sondre mellem objektive og subjektive elementer i praksis, som det fremgår af eksemplet i boksen.

Eksempel

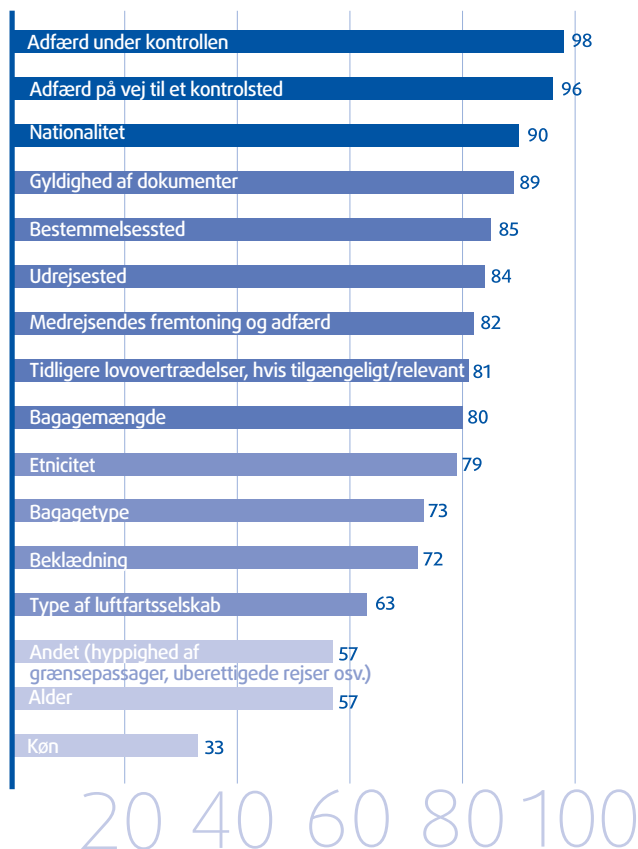
»Det er meget subjektivt. Det er dine følelser med hensyn til en person og en sag, men der er også bevismæssige spørgsmål i relation til forskelle med hensyn til, hvad de siger, uoverensstemmelser mellem dem og det, deres medrejsende siger, uoverensstemmelser mellem det, de siger, og deres papirer, mellem det, de siger, og alle de ting, de kan have i deres tasker. Der er derfor beviser, men [dette alene ville ikke] fuldstændigt gå imod en person. Det er hele det billede, som medarbejderen skal opbygge om en person.«

*Immigrationsmedarbejder i større lufthavn i Det Forenede Kongerige
Yderligere oplysninger i FRA (2014a), s. 46.*

Fokus på at identificere personer, der forsøger at rejse ind i et land på ulovlig vis

FRA's undersøgelse, der blev gennemført i 2012 i større lufthavne, viser, at grænsevagter tager en række faktorer i betragtning, når de tager stilling til, om en person kunne forsøge at rejse inde i landet på ulovlig vis. Disse omfatter ofte en kombination af »objektive« kriterier – f.eks. personens adfærd på vej hen til kontrolstedet og under kontrollen, bagagetype og -mængde og gyldigheden af rejsedokumenter – og personlige erfaringer med tidligere grænsekontroller, som det fremgår af figur 7.

Figur 7: Indikatorer, der anses for nyttige eller meget nyttige til effektivt at identificere personer, der forsøger at rejse ind i landet på ulovlig vis, inden medarbejdere taler til dem (%)



Note: Gyldige svar udgør mellem 206 og 216 ud af 223. Respondenter, som ikke gav et svar på et givet emne, er blevet udelukket ved beregningen af resultaterne. Manglende svar ligger fra syv til 17 personer, afhængigt af emnet.

Kilde: FRA, undersøgelse af grænsevagter, 2012 (spørgsmål 17)

Ifølge grænsevagterne var adfærd under kontrollen eller på vej til et grænsested den mest nyttige faktor til at identificere personer, der forsøger at rejse ind i landet på ulovlig vis. Faktorer såsom nationalitet og etnicitet,

som kunne tyde på diskriminerende profilering, blev imidlertid også betragtet som væsentlige.

Beklædning, som også blev anset som en nyttig indikator, er et eksempel på, hvordan tilsyneladende »objektive« oplysninger kan anvendes på en forudindtaget måde i praksis. Visse typer af beklædning kan knyttes til specifikke risikoprofiler. Eksempelvis kan ofre for menneskehandel af en bestemt nationalitet typisk bære særlige typer af beklædning. Beklædning kan imidlertid også vise, at en person tilhører en specifik etnisk eller religiøs gruppe. Selv hvis der er tilstrækkeligt andre grunde, der kan begrunde en henvisning til en efterfølgende kontrol, kan personer, som identificerer sig stærkt med deres etniske eller religiøse baggrund, har tidligere negative oplevelser eller får ikke en tilstrækkelig forklaring fra medarbejderen, opfatte behandlingen som diskriminerende.

Yderligere oplysninger i FRA (2014a). Med hensyn til profiler for ofre for menneskehandel henvises til Frontex (2017).

Gode efterretninger om adfærdsmønstre eller begivenheder kan øge objektiviteten i forbindelse med profilering. Disse kunne vedrøre kriminelle aktiviteter eller – i forbindelse med grænseforvaltning – irregulær migration eller grænseoverskridende kriminalitet. Når retshåndhævelses- og grænseforvaltningsforanstaltninger er baseret på specifikke og rettidige efterretninger, f.eks. oplysninger om en bestemt person og sammenhæng, har de større sandsynlighed for at være objektive og vil nok med mindre sandsynlighed være baseret på stereotyper.

Foruden efterretninger og objektive elementer kan oplysninger om beskyttede karakteristika, såsom faktisk eller opfattet race, etnisk oprindelse, nationalitet, køn eller religion, under visse omstændigheder bruges legitimt som en yderligere komponent i profileringsvurderinger. For at brugen af disse oplysninger er lovlig, skal den være reguleret ved lov, respektere det væsentligste indhold af de berørte rettigheder og frihedsrettigheder, være forholdsmæssig (dvs. overholde en interesseafvejning) og nødvendig (dvs. der findes ikke mindre indgribende midler). Der skal være en anden rimelig grund end de beskyttede grunde, for at medarbejderne kan behandle en person anderledes end andre borgere. Grunden skal også specifikt vedrøre den bestemte person som i det eksempel, der er beskrevet i boksen.

Eksempel

Vidner fortæller, at den mistænkte i forbindelse med et røveri var iført røde løbesko og en sort baseballkasket, var 1,60-1,70 meter høj og blev opfattet som værende af kinesisk oprindelse. Under disse omstændigheder kunne de retshåndhævende myndigheder med rette vurdere etnisk baggrund som relevant for at beslutte, hvorvidt en person bliver en potentiel mistænkt, da den kombineres med specifikke efterretninger.

Fokus på detaljerede beskrivelser af mistænkte

- Gode beskrivelser af mistænkte kan reducere risikoen for ulovlig profilering. En beskrivelse af en mistænkt består af oplysninger om personen, f.eks. om hud-, hår- og øjenfarve, højde og vægt samt beklædning. Disse oplysninger stammer fra ofret for forbrydelsen eller vidner eller fra andre specifikke efterretninger. En god beskrivelse af en mistænkt kan anvendes af betjente som grundlag for tilbageholdelser og visiteringer med henblik på at anholde mistænkte eller i forbindelse med grænsekontrol at henvise personer til en efterfølgende kontrol.
- Når retshåndhævelsespersonale modtager en meget generel beskrivelse af den mistænkte, der vedrører race, etnicitet eller lignende karakteristika, bør de imidlertid ikke bruge denne beskrivelse som grundlag for at iværksætte operationer. I sådanne tilfælde må operationerne forventes at medføre mange tilbageholdelser af uskyldige personer, der tilfældigvis deler samme karakteristika. Tværtimod bør de søge flere operationelle efterretninger til brug for efterforskningen.

Yderligere oplysninger i Europa-Kommissionen (2017b).

Oplysninger, der synes objektive, kan faktisk omfatte fordomme. Tilsyneladende objektive faktorer, såsom tid, dag, geografisk position osv., kan bruges som stedfortræder for forbudte grunde til forskelsbehandling såsom faktisk eller opfattet race, national oprindelse, køn, seksuel orientering eller religion, som nedenstående eksempel viser.

Eksempel

En tilbageholdelse og visitering finder sted fredag omkring middag i område X. Dette tidsrum er imidlertid det vigtigste tidspunkt for bøn for muslimer. Da område X ligger tæt på en moské, fungerer de angiveligt objektive faktorer i form af tid, dato og sted som stedfortrædere for en tilbageholdelse og visitering baseret på den forbudte diskrimineringsgrund religion.

At lede efter en vis mistænkelig adfærd kan ligeledes synes at være en objektiv måde at identificere mulige forseelser på. Betjente kan imidlertid fortolke en persons adfærd på forskellige måder, afhængigt af andre kendetegn ved den pågældende person. Der er dokumentation for, at det praktiske kendskab til og forståelsen af efterretninger kan være meget forskellig fra betjent til betjent og ofte ikke svarer til de faktiske kriminalitetsmønstre ⁽³³⁾.

Rettidige og detaljerede efterretninger til betjente, f.eks. i forbindelse med briefinger forud for starten af hvert skift, bør indsnævre betjentenes udøvelse af skøn og give dem nogle anvisninger på, hvordan de sætter deres magtbeføjelser mere målrettet ind på eksisterende kriminalitetsmønstre og identificerede sikkerhedsproblemer. Dette reducerer den rolle, som forudindtagethed spiller. Kvaliteten og brugen af efterretninger med det formål at fokusere på adfærdsfaktorer eller specifikke oplysninger kan forbedres mest effektivt, når det kombineres med skærpet tilsyn med og overvågning af, hvordan betjentene bruger deres beføjelser.

Casestudie**Sikring af objektivitet i forbindelse med profilering****Briefinger forud for skift (EU)**

Schengenkataloget anbefaler, at den tjenestegørende medarbejder, inden hvert hold påbegynder sit arbejde, informerer om eventuelle risikoindikatorer og risikoprofiler. Overlapning mellem hold kan give tilstrækkelig tid til udveksling af oplysninger mellem personale i udgående og indgående skift og tilstrækkelig briefing.

⁽³³⁾ Det Forenede Kongerige, National Policing Improvement Agency (NPIA) (2012).

Yderligere oplysninger i Rådet for Den Europæiske Union (2009).

SDR-træningsprogrammet (Nederlandene)

Træningsprogrammet Search, Detect and React (SDR) har til formål at forebygge kriminalitet og terrorhandlinger, inden de finder sted, ved at styrke sikkerhedspersonalets kapacitet med hensyn til adfærdsmæssig profilering. Det betyder, at opmærksomhed trækkes væk fra egenskaber, der ikke kan ændres, som f.eks. hudfarve, og i stedet fokuseres på enkeltpersoners adfærd, når der foretages valg af politiaktion. Da indikatorer for mistænkelig adfærd er kontekstspecifikke, tilpasses træningen miljøet. Det afviser idéen om, at der findes én enkelt løsning. Når de har spottet de relevante adfærdsmønstre, skal betjentene kunne handle på en »følsom« måde. I de fleste tilfælde vil de kun have en uformel samtale med den mistænkte uden at gøre brug af formelle politibeføjelser. Programmet indeholder klasseundervisning foruden anvendt undervisning og træning på jobbet.

Yderligere oplysninger på [SDR Academy's websted](#).

Værktøj til tilbageholdelse og visitering – Authorised Professional Practice (APP) (Det Forenede Kongerige)

College of Policing i Det Forenede Kongerige har udviklet retningslinjer for godkendt professionel praksis, Authorised Professional Practice (APP), der omfatter forskellige aspekter af politiarbejdet. APP vedrørende tilbageholdelse og visitering forklarer, hvad en tilbageholdelse og visitering er, hvorfor det er vigtigt at bruge disse beføjelser korrekt, og kendetegnene ved lovlige tilbageholdelser og visiteringer. I retningslinjerne forklares, at lovligheden og effektiviteten af konfrontationer med tilbageholdelse og visitering understøttes ved at sikre følgende:

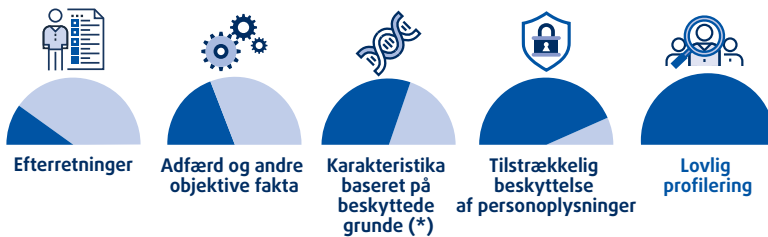
- **Retfærdighed:** Betjentens beslutning om at tilbageholde og visitere en person skal kun være baseret på passende, objektive faktorer. En person kan aldrig tilbageholdes udelukkende eller hovedsagelig på grundlag af beskyttede karakteristika eller faktorer såsom tidligere domfældelser.
- **Lovlighed:** Tilbageholdelsen og visiteringen skal have et retsgrundlag, der anvendes lovligt.

- **Professionalisme:** I forbindelse med konfrontationer med tilbageholdelse og/eller visitering skal betjentene overholde faglige adfærdsregler, navnlig det etiske kodeks, kommunikere effektivt med folk og behandle folk med værdighed og respekt.
- **Gennemsigtighed:** Det enkelte møde skal registreres korrekt. Der skal sikres et effektivt tilsyn med og overvågning af tilbageholdelser og visiteringer samt offentlig kontrol.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, College of Policing (2016).

Figur 8 viser de forskellige elementer, der kan bruges i forbindelse med lovlig profilering; hvordan de er kombineret, afhænger af karakteren af den konkrete sag.

Figur 8: Kombination af elementer

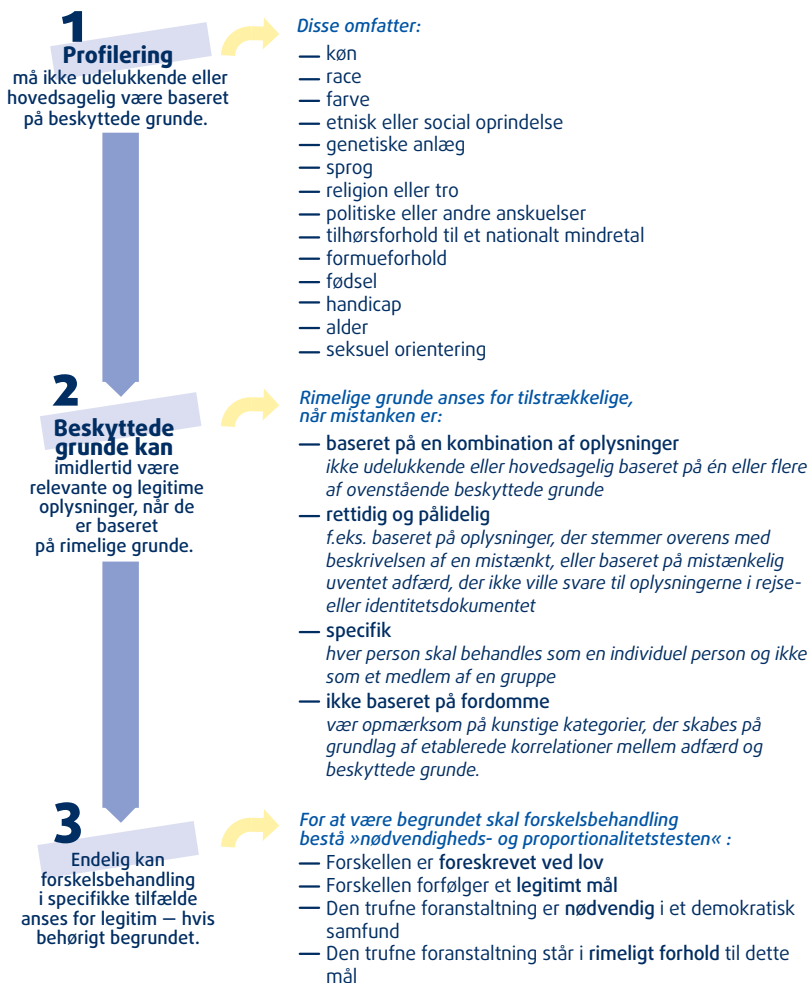


(*) Listen over beskyttede grunde i henhold til EU-retten findes i figur 9. Profilering bør aldrig udelukkende eller hovedsagelig være baseret på beskyttede karakteristika.

Kilde: FRA, 2018

Figur 9 viser, hvordan disse elementer kan kombineres for at sikre, at profilering ikke er diskriminerende.

Figur 9: Elementer af ikkediskriminerende profilering



Noter: Listen over beskyttede grunde varierer fra medlemsstat til medlemsstat. En oversigt over de grunde til forskelsbehandling, der er omfattet af straffeloven i de enkelte medlemsstater, findes i FRA (2018d). Se også [webstedet for EQUINET](#), det europæiske netværk af ligestillingsorganer, hvor der findes fortegnelser over de grunde til forskelsbehandling, der er dækket af nationale ligestillingsorganer.

Kilde: FRA, 2018

2.2.5. Tilbageholdelses- og visitationsformularer til profilering i forbindelse med retshåndhævelse

Tilbageholdelses- og visitationsformularer kan hjælpe betjente med at reflektere over, om de tilbageholdelser, de foretager, er baseret på rimelige grunde, og gør det muligt for ledende medarbejdere at overvåge potentiel diskriminerende praksis i forbindelse med de enkelte betjentes brug af tilbageholdelse og visitering. Selv om formularerne undertiden anses for at være besværlige, giver de også dokumentation for tilbageholdelser, som ved en sammenstilling tilvejebringer oplysninger, som kan give et fingerpeg om, hvorvidt tilbageholdelser foretages på lovlig vis⁽³⁴⁾. Dette kan bidrage til at fremme åbenhed og ansvarlighed. Ud over udfyldelse af papirformularer kan nye teknologier såsom mobilapps anvendes til at registrere disse oplysninger.

En række vigtige punkter, der skal medtages ved udformningen af tilbageholdelses- og visitationsformularer, er beskrevet i fokusboksen.

Fokus på, hvad en god tilbageholdelses- og visiteringsformular er

Tilbageholdelses- og visiteringsformularer skal være veludformede for at være nyttige. For det første medfører udfyldelsen af formularerne en ekstra arbejdsbyrde for betjentene. Hvis formularen ikke er klart udformet og rimelig kort, er der risiko for, at betjentene ikke udfylder hele formularen eller udfylder den summarisk. For det andet giver gode formularer mulighed for let at uddrage og sammenstille oplysninger med henblik på at understøtte overvågningen og evalueringen af tilbageholdelser og visiteringer.

Når det er muligt, bør tilbageholdelses- og visiteringsformularer:

- anvende multiple choice-felter, som er hurtigere at udfylde og lettere at behandle statistisk
- indeholde en udtømmende liste over muligheder for hvert emne
- undgå tvetydige emner
- være let forståelige, for både betjenten og den tilbageholdte person
- omfatte:

⁽³⁴⁾ Det Forenede Kongerige, Stop Watch (2011).

- de retlige grunde til visiteringen; simple forklaringer i stedet for en liste over regler foretrækkes
- den dato, det tidspunkt og sted, hvor personen eller køretøjet blev visiteret
- formålet med visiteringen, f.eks. genstand(e), som betjente leder efter
- resultatet af tilbageholdelsen
- navnet på den/de betjente, der foretager visiteringen, og dennes/deres politistation
- personoplysningerne om den/de personer, der er visiteret, såsom navn, adresse og nationalitet, kan registreres; personen kan imidlertid nægte at give disse oplysninger.

For at være effektive bør formularerne udfyldes på det tidspunkt, hvor tilbageholdelsen foretages.

En kopi bør udleveres til den tilbageholdte person eller personen med ansvaret for det køretøj, der er visiteret. I Det Forenede Kongerige har personer, der er blevet tilbageholdt, ret til at anmode om en kopi af rapporten inden for tre måneder efter tilbageholdelsen. På denne måde understøtter formularen ikke kun dokumentationen for tilbageholdelsen for politiet, men også for de tilbageholdte personer.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2012), s. 7, og Det Forenede Kongerige, Home Office (2014a).

Casestudie

Tilbageholdelses- og visiteringsformular (Det Forenede Kongerige)

Den tilbageholdelses- og visiteringsformular, der anvendes af West Midlands Police i Det Forenede Kongerige, er gengivet nedenfor.


Den viser, at den tilbageholdte person bliver bedt om at selvidentificere sig som tilhørende én af de anførte kategorier af etnicitet, herunder mulighederne »anden« eller »ikke oplyst«. Den betjent, der foretager tilbageholdelsen, kan tilføje sin opfattelse, hvis denne ikke er enig i selvidentificeringen.

I henhold til adfærdskodeksen for udøvelsen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser i Det Forenede Kongerige bør betjentene forklare de tilbageholdte, at oplysningerne om etnicitet »er nødvendige for at få et reelt billede af tilbageholdelser og visiteringer og bidrage til at forbedre etnisk overvågning, tackle diskriminerende praksis og fremme en effektiv brug af beføjelserne«.

WC332
03/17

Stop and Search

Call: 805 6666



<p>Power</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Drugs 2 Section 1 PACE <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 5px 0;"> <p>A typical response would be "2,5" if the Power was "S1 PACE & Object 'Fireworks'. The Object of search will default if there is only 1 option.</p> </div> <ol style="list-style-type: none"> 3 S47 Firearms Act 4 Section 60 CJPO Act 1994 5 Section 43 Terrorism Act 6 New Psychoactive Substances Act 2016 7 Other (eSearch contains list of additional powers) 	<p>Object</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Search for Drugs 1 Stolen Items 2 Offensive Weapon/Bladed Article 3 Articles for Burglary/Theft/Fraud/TWOC 4 Items for Criminal Damage 5 Fireworks 1 Firearms 1 Dangerous Items/Offensive Weapons 1 Evidence of Terrorism 1 Search for NPS 		
<p>Self Assessed Ethnicity (16+1)</p> <p>A1 Asian - Indian</p> <p>A2 Asian - Pakistani</p> <p>A3 Asian - Bangladeshi</p> <p>A9 Asian - Any Other Asian background</p> <p>B1 Black - Caribbean</p> <p>B2 Black - African</p> <p>B9 Black - Any Other Black background</p> <p>M1 Mixed - White & Black Caribbean</p> <p>M2 Mixed - White and Black African</p> <p>M3 Mixed - White & Asian</p> <p>M9 Mixed - Any Other Mixed Background</p> <p>O1 Other - Chinese</p> <p>O9 Other - Any Other Ethnic Group</p> <p>W1 White - British</p> <p>W2 White Irish</p> <p>W9 White - Any Other White background</p> <p>NS Not Stated</p>	<p>Officer assessed Ethnicity (PNC)</p> <p>IC1 White North European</p> <p>IC2 White South European</p> <p>IC3 Black</p> <p>IC4 Asian</p> <p>IC5 Chinese/Japanese/South East Asian</p> <p>IC6 Middle Eastern</p> <p>IC9 Other</p>		
<p>Grounds for Search - Multi Select</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Acting Suspiciously 2 Stopped in tasking area 3 Stopped in high crime area 4 Could not give reasonable explanation 5 Tried to avoid police 6 Seen to discard an item 7 Seen to conceal item 8 Smell of controlled drug 9 Current Intelligence 10 Matches Description <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 5px; width: fit-content;"> <p>Grounds will be supported by a free text explanation</p> </div>			
<p style="text-align: center;">Outcome</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <ol style="list-style-type: none"> 1 Arrested - Consequence of Stop & Search 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC 3 Community Resolution 4 Fixed Penalty 5 Cannabis Warning 6 Street Bail </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <ol style="list-style-type: none"> 7 Street Summons 8 Conditional Bail 9 Out of custody Caution 10 Substance seized, person not arrested 11 NFA </td> </tr> </table>		<ol style="list-style-type: none"> 1 Arrested - Consequence of Stop & Search 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC 3 Community Resolution 4 Fixed Penalty 5 Cannabis Warning 6 Street Bail 	<ol style="list-style-type: none"> 7 Street Summons 8 Conditional Bail 9 Out of custody Caution 10 Substance seized, person not arrested 11 NFA
<ol style="list-style-type: none"> 1 Arrested - Consequence of Stop & Search 2 Arrested - Unrelated Offence including Warrant/PNC 3 Community Resolution 4 Fixed Penalty 5 Cannabis Warning 6 Street Bail 	<ol style="list-style-type: none"> 7 Street Summons 8 Conditional Bail 9 Out of custody Caution 10 Substance seized, person not arrested 11 NFA 		

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2017a), og Det Forenede Kongerige, Home Office (2014a), s. 19.

Mange styrker er nu ved at gå væk fra at indsamle oplysninger om tilbageholdelser og visiteringer på formularer og anvender i stedet teknologier såsom mobilapps, radiobaserede systemer, mobile dataterminaler eller laptops. Disse teknologier kan fremskynde registreringsprocessen og mindske bureaukrati, men også skabe nye risici, navnlig med hensyn til algoritmisk brug af personoplysninger (se kapitel 3).

Casestudie

Liveoptagelse af tilbageholdelser og visiteringer

»eSearch« (West Midlands Police, Det Forenede Kongerige)

Dette system, der blev indført i april 2014, er baseret på et opkald mellem betjenten i marken og en medarbejder i kontaktcentret (kontrolrummet). Oplysningerne om tilbageholdelsen og visiteringen registreres med det samme i kontaktcentret og opbevares i en database. Disse oplysninger kan derefter tilgås og bruges til at undersøge effektiviteten af tilbageholdelser og visiteringer nærmere, både internt og eksternt. eSearch har ændret registreringen af tilbageholdelser og visiteringer. Rapporter kan ses langt hurtigere på politiets systemer, med fordele for efterforskning og integration i det operationelle politiarbejde.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2014), og Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2016).

Mobilapp til betjente i frontlinjen (West Midlands Police, Det Forenede Kongerige)

En ny mobilapp, der blev lanceret i oktober 2017, har til formål at gøre tilbageholdelse og visitering hurtigere og mere effektiv. eSearch-appen gør det muligt for betjentene at registrere oplysninger om møder på gaden direkte i appen via deres smartphones, uden at det er nødvendigt at kalde op til medarbejdere i kontaktcentret. Hver tilbageholdelse får et unikt referencenummer, og GPS registrerer automatisk den geografiske position. Appen forventes at reducere antallet af opkald til kontaktcentret med næsten 1 000 opkald om måneden.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2017b).

Ledende medarbejdere spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre, at tilbageholdelser og visiteringer er lovlige. Nedenstående eksempel viser, hvordan ledende medarbejdere kan forestå overvågningen. De bør også sikre, at tilbageholdelser og

visiteringer ikke anvendes som en præstationsmåling baseret på antallet af foretagne tilbageholdelser.

Casestudie

Underskrivelse af tilbageholdelses- og visiteringsrapporter (Det Forenede Kongerige)

Siden august 2014 har den tilsynsførende for den betjent, der foretog visiteringen, skullet underskrive hver tilbageholdelses- og visiteringsrapport i Det Forenede Kongerige. Rapporterne forsynes med en påtegning om, at de enten opfylder eller ikke opfylder de relevante standarder. I sidstnævnte tilfælde skal den rapporteringsansvarlige angive hvorfor på tilbageholdelses- og visiteringsrapporten.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, Home Office (2014a).

2.3. Ansvarlighed

Hovedpunkter

- Rets håndhævelses- og grænseforvaltningspersonale er **ansvarligt** for at holde profilering inden for lovens rammer.
- **Indsamling af pålidelige, korrekte og rettidige oplysninger** om profileringsaktiviteter er afgørende for at sikre ansvarlighed.
- **Effektive klagemekanismer** kan både forebygge misbrug af beføjelser og sikre og genopbygge offentlighedens tillid til politiets og grænseforvaltningsmyndighedernes operationer.
- **Feedbackmøder med borgere** for at lytte til deres synspunkter, diskutere profilering og indsamle feedback om operationer, giver mulighed for at udtrække vigtige erfaringer og forbedre profileringsforanstaltninger.

Ansvarlighed er et centralt princip for demokratisk forvaltning. I meget generelle vendinger indebærer det, at de, der har ret til at kræve en redegørelse, får svar ⁽³⁵⁾.

⁽³⁵⁾ Bovens, M., Schillermans, T. og Goodlin, R.E. (2014), s. 1-11.

Ansvarlighed har ikke kun fokus på individuelle afgørelser, men også på institutionens beslutningstagning (såkaldt »institutionel ansvarlighed«). Som offentligt ansatte og offentlige organer er retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale samt deres organisationer ansvarlige over for offentligheden for deres afgørelser og handlinger. De er bl.a. ansvarlige for at sikre, at profileringen er inden for lovens rammer.

Indsamling af pålidelige, korrekte og rettidige oplysninger er afgørende for at sikre ansvarlighed. Da en stor del af oplysningerne indeholder følsomme personoplysninger, skal de behandles i overensstemmelse med databeskyttelsesregler og -procedurer (se kapitel 3).

Checkliste vedrørende ansvarlighed

Nedenstående checkliste giver en grundlæggende oversigt over de skridt, som retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder kan tage for at sikre, at de er ansvarlige for afgørelser og handlinger vedrørende profilering. Denne liste kan bruges som vejledning for medarbejdere til at forbedre deres ansvarlighed, men bør ikke forstås som obligatoriske skridt for både retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale. Afhængigt af sammenhængen finder nogle anbefalinger i givet fald ikke anvendelse på de særlige forhold omkring grænseforvaltning.

1. Identificere

- Erkende og **anerkende** problemet med ulovlig profilering. Forudindtagethed og stereotyper findes og indebærer risici for de involverede, herunder medarbejdere og lokalsamfund.
- Indsamle og gøre brug af opdelte data**: Det er et vigtigt redskab til at vurdere effektivitet og præstation.
- Deltage i eksterne paneler tilrettelagt af lokalsamfundet eller civilsamfundet for at få **feedback** om praksis og øge tilliden til operationerne.

2. Indsamle oplysninger

- Garantere ansvarlighed ved at **føre fortegnelser** over profileringsaktiviteter.

- ☑ Med forbehold af de nødvendige garantier kan **videoovervågning** og/eller **kropsbårne kameraer** øge ansvarligheden og tilvejebringe dokumentation til støtte for indsatsen for at ændre mønstre med forudindtaget adfærd.
- ☑ Udarbejde **tilbageholdelses- og visiteringsformularer**, som skal udfyldes af politibetjente efter hver tilbageholdelse.

3. Handle og forebygge

- ☑ Foretage **vurderinger** for at finde ud af, om eventuelle regler eller praksis fastholder eksplicitte eller implicitte fordomme og negative stereotyper.
- ☑ Indføre specifikke kurser og/eller **uddannelsesforløb**, der har fokus på at modvirke personlige og institutionelle fordomme og stereotyper.
- ☑ **Give oplysninger** til personer, der tilbageholdes, for at øge opfattelsen af en retfærdig tilbageholdelse og give personer tilstrækkelige oplysninger til at afgøre, om de skal indgive klage eller ej. I forbindelse med henvisninger til efterfølgende kontrol ved grænseovergangssteder er det en juridisk forpligtelse at give oplysninger.
- ☑ Vise **nultolerance** inden for organisationen over for hændelser baseret på fordomme.
- ☑ Oprette **interne mekanismer** til overvågning og kontrol, f.eks. interne paneler til drøftelse af, om tilbageholdelser foretages på basis af rimelige grunde.
- ☑ Sikre, at **præstationsindikatorer** er knyttet til undgåelse af forudindtagethed og stereotyper.
- ☑ Oprette **klagemekanismer** for at forebygge misbrug af beføjelser og sikre ansvarlighed.

Kilde: FRA, 2018

2.3.1. Intern overvågning

Politi- og grænseforvaltningsmyndigheders ledelse og forvaltning spiller en vigtig rolle med hensyn til at skabe en moral, der opretholder individuelle rettigheder og princippet om ikkeforskelsbehandling, både inden for organisationen og i forholdet til offentligheden. De bidrager også til at skabe et klima af ansvarlighed og

gennemsigtighed. Åben kommunikation mellem medarbejdere (både horisontalt og vertikalt) og fastsættelse af klare standarder for adfærd, såsom faglige adfærdsdeksker, er to af de interne elementer, der bør være på plads for at øge ansvarligheden. Rekruttering og uddannelse spiller også vigtige roller (se afsnit 2.2.3).

I henhold til EU-retten skal enhver offentlig myndighed eller ethvert offentligt organ udpege en **databeskyttelsesrådgiver**. Den pågældende rådgiver politi- og grænseforvaltningsmyndigheder om deres databeskyttelsesforpligtelser, herunder med hensyn til at føre fortegnelser over databehandlingsaktiviteter eller foretage konsekvensanalyser vedrørende databeskyttelse. I forbindelse med profilering rådgiver databeskyttelsesrådgiveren eksempelvis om og fører tilsyn med, at personoplysninger, der indsamles til eller i forbindelse med profilering, behandles og opbevares lovligt.

Fokus på databeskyttelsesrådgiverens rolle

I henhold til **politidirektivet** skal medlemsstaterne udpege en databeskyttelsesrådgiver, som bl.a. har til opgave at:

- overvåge overholdelse af den gældende lovgivning vedrørende beskyttelse af personoplysninger, herunder:
 - fordeling af ansvar
 - oplysningskampagner og uddannelse af personale
 - revisioner
- rådgive om konsekvensanalysen vedrørende databeskyttelse og overvåge gennemførelsen heraf
- fungere som et kontaktpunkt for tilsynsmyndigheden.
- Databeskyttelsesrådgiveren bør inddrages fuldt ud og rettidigt i alle spørgsmål vedrørende beskyttelse af personoplysninger.

Se artikel 32-34 i politidirektivet.

Inden for politimyndigheder kan den interne overvågning af profilering foretages som en del af en lang række andre foranstaltninger, der har til formål at føre

fortegnelser over møder mellem myndigheder og befolkningen som helhed (se figur 10). Disse omfatter brugen af:

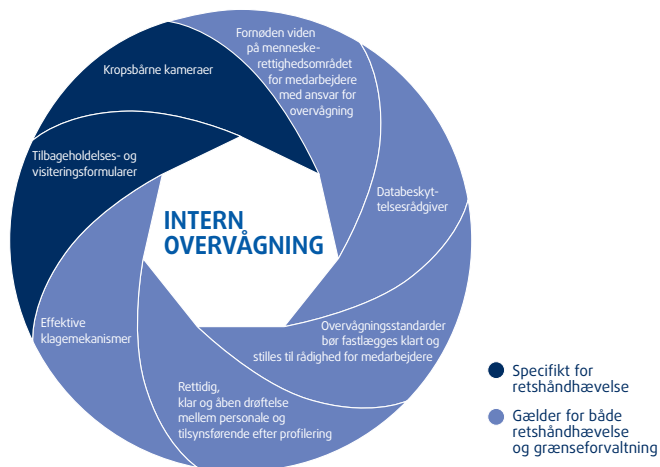
- **tilbageholdelses- og visiteringsformularer:** dette er et nyttigt og praktisk redskab til at tilskynde betjente til at foretage velovervejede tilbageholdelser og fremme åbenhed og ansvarlighed over for befolkningen (se afsnit 2.2.5)
- **kropsbårne kameraer:** med forbehold af de nødvendige garantier kan de øge tilliden mellem samfundsgrupper og politiet og have en afskrækkende virkning med hensyn til misbrug af magt og forskelsbehandling (se afsnit 2.3.2).

Interne overvågningsaktiviteter i grænseforvaltningsorganisationer kan også gøre brug af disse foranstaltninger. Eksempelvis anbefaler Schengenkataloget, at der indsamles optegnelser om antallet af og begrundelsen for henvisning til efterfølgende kontrol. Endvidere skaber de forskellige sammenhænge, som grænsekontrol indgår i, infrastrukturen ved grænseovergangssteder og overordnede tilstedeværelse på stedet andre muligheder for intern overvågning. F.eks. kan yderligere teknologisk udstyr såsom videoovervågning være tilgængeligt.

Med de nødvendige garantier på plads kan videoptagelser tilvejebringe dokumentation for vurderingen af, hvordan profilering foretages, og være dokumentation i tilfælde af specifikke klager. Det kunne eksempelvis bekræfte, om en persons adfærd forud for den første kontrol gav tilstrækkelig grund til at henvise personen til en efterfølgende kontrol.

I modsætning til tilbageholdelser og visiteringer forventes tilstedeværelsen af videoovervågning i vidt omfang af passagerer ved grænseovergangssteder som følge af deres offentlige karakter og sikkerhedshensyn. Brugen af sådanne redskaber skal dog overholde retten til privatlivets fred og gældende databeskyttelsesregler.

Figur 10: Elementer af intern overvågning



Kilde: FRA, 2018

Det kan være forbundet med kort- og langsigtede fordele at føre fortegnelser. Eksemplet med tilbageholdelses- og visiteringsformularer viser hvordan:

- På **kort sigt** kan tilbageholdelses- og visiteringsformularer give ansvarlighed på stedet. I Det Forenede Kongerige får alle, der tilbageholdes, udleveret en udskrift af tilbageholdelsesformularen eller en kvittering med oplysninger om, hvor en kopi kan fås. Den indeholder nærmere oplysninger om grunden til tilbageholdelsen samt oplysninger om, hvor og hvordan der kan klages. Dette giver personen mulighed for at se grunden og anfægte den, hvis den synes urimelig.
- På **lang sigt** giver en analyse af fortegnelser politimyndigheden mulighed for at se, om beføjelser til tilbageholdelser og visiteringer fokuserer uforholdsmæssigt på medlemmer af minoritetsgrupper, og at tilpasse retningslinjerne til betjentene i overensstemmelse hermed. Disse registreringer kan offentliggøres for at øge gennemsigtigheden og fremme offentlighedens tillid til brugen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser.

Føring af fortegnelser: Hvad siger loven?

For at sikre, at behandlingen af oplysninger er lovlig, skal de retshåndhævende myndigheder i henhold til politidirektivet føre en fortegnelse over alle kategorier af behandlingsaktiviteter under deres ansvar. Endvidere skal de i automatiske databehandlingssystemer foretage logning med henblik på at vide, hvem der har søgt eller videregivet personoplysninger, hvornår det er skete, hvem der modtog oplysningerne, og begrundelsen for behandlingen af oplysninger (se afsnit 3.1.3).

Artikel 24 og 25 i politidirektivet

Casestudie**Anvendelse af registreringer til at påvise uforholdsmæssighed i forbindelse med tilbageholdelser og visiteringer (Det Forenede Kongerige)**

Adfærdskodeksen i henhold til Police and Criminal Evidence Act, der er udarbejdet i England og Wales (Det Forenede Kongerige), forpligter politimyndigheder til at overvåge anvendelsen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser for at fastslå, om de »udøves på grundlag af stereotype billeder eller uhensigtsmæssige generaliseringer«. Bestemte betjentes eller grupper af betjentes tilsyneladende uforholdsmæssige brug af beføjelser eller i relation til specifikke dele af samfundet bør identificeres og efterforskes, og der bør træffes passende foranstaltninger til at afhjælpe det. Endvidere skal politiet sørge for, at registreringerne kan undersøges nøje af repræsentanter for lokalsamfundet, og forklare brugen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser på lokalt plan.

Yderligere oplysninger i Det Forenede Kongerige, Home Office (2014a).

Politiets i Det Forenede Kongerige har udviklet flere værktøjer til at øge gennemsigtigheden ved at gøre oplysninger om tilbageholdelser og visiteringer lettilgængelige. På webstedet www.police.uk/ kan brugerne indtaste deres postnummer og se detaljerede oplysninger om antallet og arten af tilbageholdelser i deres lokalområde. De offentliggjorte oplysninger er baseret på udfyldte tilbageholdelses- og visiteringsformularer. Endvidere indeholder Metropolitan Police's [oversigt over tilbageholdelser og visiteringer](#) oplysninger om alle tilbageholdelser og visiteringer i

London, herunder om den andel af personer med etnisk minoritetsbaggrund, der tilbageholdes, i forhold til befolkningen som helhed. Brugere kan få detaljerede oplysninger online på forskellige måder, f.eks.:

- et kort, der på månedlig basis viser den nøjagtige geografiske position for de tilbageholdelser og visiteringer, der er foretaget i et bestemt område. Værktøjet giver også detaljerede oplysninger om tilbageholdelsen og visiteringen (genstand, type, resultat, om tilbageholdelsen og visiteringen var en del af en politioperation), om personen (køn, aldersgruppe, selvdefineret etnicitet, medarbejderdefineret etnicitet) og den lovgivning, der understøtter lovligheden af tilbageholdelsen og visiteringen (se figur 11), og
- en oversigt over statistikker og diagrammer, der viser politiets tilbageholdelser og visiteringer. Dette gør det muligt at aggregere og downloade oplysningerne.

Selv om denne praksis fremmer gennemsigtighed og tillid, kunne den indvirke på de berørte personers ret til privatlivets fred og databeskyttelse. Det er muligt, at en persons identitet kunne udledes af kombinationen af oplysninger, der er tilgængelige i dette eller andre onlineværktøjer. Sådanne risici skal vurderes og imødegås, når det er relevant.

Figur 11: Onlineværktøj, der viser nærmere oplysninger om tilbageholdelser og visiteringer foretaget i London

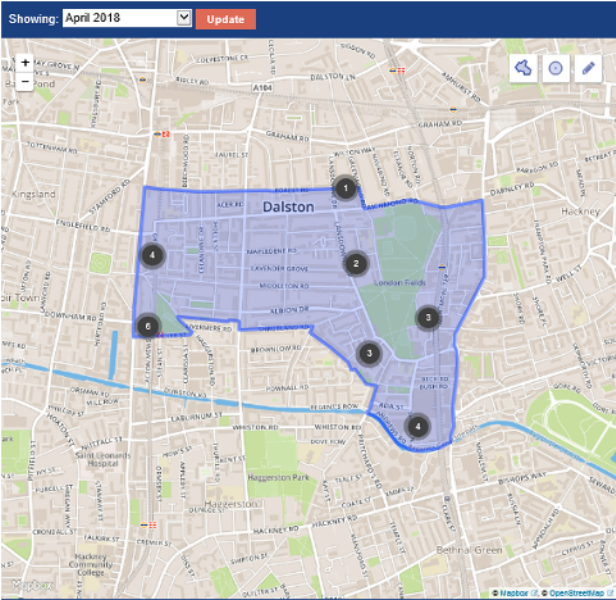
POLICE.UK Find your neighbourhood 🔍 Share this page ➦

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search >

Stop and search map

Click on the dots on the map for information about individual stop and searches.

Showing: April 2018 Update



[View A-Z list of stop and search locations](#)

[View the crime map for London Fields](#)

1076 stop and searches were carried out by Metropolitan Police Service this month that could not be mapped to a location.

The British Transport Police are responsible for policing railways in the Metropolitan Police Service area. [View summary information for stop and searches conducted by the British Transport Police.](#)

Location anonymisation is accurate to 2012 population and housing developments. [Learn more](#)

Please [contact us](#) about any privacy concerns, or feedback about how useful and useable you find this stop and search information.

In this neighbourh

[Overview](#)

[Crime map](#)

[Stop and search](#)

[Policing team](#)

[News and events](#)

[Performance](#)

[Community Payback](#)

Next steps

[Stop and search overview](#)

[Metropolitan Police Service](#)


Related links

[Stop and search FAQs](#)

Kilde: *Det Forenede Kongerige, Home Office, webside med kort over tilbageholdelser og visiteringer*

POLICE.UK Find your neighbourhood 🔍 Share this page 📄 Menu ☰

Home > Metropolitan Police Service > London Fields > Stop and search > Map >



Stop and searches on or near Forest Road in April 2018

In this neighbourhood

- Overview
- Crime map
- Stop and search
- Policing team
- News and events
- Performance
- Community Feedback

Stop and search at 29 April 2018, 12:20 p.m.

<p>Object of search: Articles for use in criminal damage</p> <p>Type of search: Person search</p> <p>Outcome: A no further action disposal</p> <p>Part of a policing operation: No</p> <p>Gender: Male</p> <p>Age range: over 34</p>	<p>Self-defined ethnicity: Black/African/Caribbean/Black British - Any other Black/African/Caribbean background</p> <p>Officer-defined ethnicity: Black</p> <p>Removal of more than just outer clothing: Unknown</p> <p>Legislation: Police and Criminal Evidence Act 1984 (section 1)</p> <p>Outcome linked to object of search: Unknown</p>	<p>Next steps</p> <ul style="list-style-type: none"> View stop and search overview for Metropolitan Police Service Contact us regarding a privacy concern or to provide stop and search feedback Contact your local policing team Attend your next beat meeting <p>Related links</p> <ul style="list-style-type: none"> Stop and search FAQs
--	--	---

Kilde: Det Forenede Kongerige, Home Office, [webside med konkret visitering](#)

2.3.2. Kropsbårne kameraer

Politistyrker bruger i stigende grad kropsbårne kameraer. De kan spille en rolle med hensyn til at sikre ansvarlighed, forbedre kvaliteten af de enkelte møder og ændre mønstre med forudindtaget adfærd. De kan også bidrage til at forhindre, at situationer eskaleres. Foruden optagelser indsamlet af politiet filmer borgere i stigende grad tilbageholdelser og anden interaktion med politiet. Dette kan også anvendes til at gennemgå politiets praksis.

Casestudie

Effektiviteten af kropsbårne kameraer

I Det Forenede Kongerige viste en undersøgelse foretaget i 2015 af den brug, som 814 betjente fra Metropolitan Police havde gjort af 500 kameraer, »ingen samlet indvirkning på antallet eller arten af foretagne tilbageholdelser

og visiteringer, ingen effekt på andelen af anholdelser for voldelige forbrydelser og ingen beviser for, at kameraerne ændrede den måde, hvorpå betjentene behandlede enten ofre eller mistænkte«. Rapporter, der vurderer indvirkningen af lignende forsøg foretaget af andre politistyrker, viser få eller ingen beviser for, at disse have en positiv effekt med hensyn til at nedbringe kriminaliteten, antallet af klager over betjente eller magtanvendelsen.

Yderligere oplysninger i Big Brother Watch (2017).

I Frankrig blev der i en toårig forsøgsperiode anvendt kropsbårne kameraer 300 steder. I juni 2018 viste en gennemgang foretaget af indenrigsministeriet de positive indvirkninger og resultater af forsøget. Rapporten fremhævede navnlig, at brugen af kropsbårne kameraer afskrækkede tilbageholdte personer fra at skælde ud på eller fornærme politiet. Det fremgik af rapporter fra kommuner, at brugen af individuelle kameraer reducerede aggressivitet og fornærmende adfærd over for politibetjente. Nogle kommuner pegede på, at brugen af kropsbårne kameraer syntes at have forhindret, at situationer, der ellers kunne være resulteret i en krænkelse af politibetjente, eskalerede. Selv om det fremgår af disse rapporter, at nytten af kropsbårne kameraer navnlig består i den afskrækkende virkning ved at bære dem, blev nogle optagelser anvendt som bevismateriale i retssager til at identificere gerningsmænd. Endelig understregede flere kommuner den undervisningsmæssige nytte af udstyret, da nogle politibetjente blev trænet i interventionsprocedurer og -teknikker ved at se optagelser fra interventioner. Efter pilotforsøget blev et lovforslag forelagt for det franske parlament med henblik på at harmonisere brugen af kropsbårne kameraer i alle politistyrker og udvide brugen heraf til brandmænd og fængselspersonale.

Yderligere oplysninger i Frankrig, indenrigsministeriet (2018).

I forbindelse med et stort 12-måneders forsøg med kropsbårne kameraer i 2012-2013 i Rialto i De Forenede Stater blev der set nærmere på, om kropsbårne kameraer ville føre til socialt ønskelig adfærd blandt betjente, der bærer dem. Resultaterne viser, at i forhold til 2011 faldt magtanvendelsen i den 12-måneders forsøgsperiode fra 60 til 25 tilfælde, og antallet af klager over politiet faldt fra 28 til 3.

Yderligere oplysninger i Farrar, T. (2018).

Politiets brug af kropsbårne kameraer rejser imidlertid en række vigtige overvejelser vedrørende grundlæggende rettigheder og operationelle aspekter. Klare garantier og politikker vedrørende brugen heraf er nødvendige for at tackle disse problemstillinger:

- **Kropsbårne kameraers rolle med hensyn til at opdage og forebygge ulovlig profilering** er uklar. Kameraer optager individuelle hændelser og giver ikke mulighed for indsamling af statistiske oplysninger, der kunne anvendes til at fastslå, om tilbageholdelser og visiteringer er diskriminerende. De kan derimod anvendes til at gennemgå og drøfte de enkelte møder og bidrage til at forbedre kvaliteten heraf.
- Brugen af kropsbårne kameraer kunne have **negative indvirkninger på forholdet til minoritetsgrupper**, hvis de føler, at der er specifikt fokus på dem. Udvikling af garantier og politikker i samråd med lokalsamfund kan bidrage til at fremme kropsbårne kameraer som et værktøj til at forbedre ansvarligheden og ikke som et middel til at stigmatisere minoritetsgrupper.
- Brug af kropsbårne kameraer har **konsekvenser for retten til privatlivets fred og databeskyttelse** samt andre grundlæggende menneskerettigheder. Eksempelvis kunne de berøre retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger, hvis de anvendes til at overvåge f.eks. offentlige demonstrationer. Det er ofte uklart, hvornår kameraer bør være tændt og slukket, og hvad der sker, hvis en betjent glemmer eller beslutter ikke at tænde kameraet: Der er brug for klare retningslinjer på dette område. Det skal være klart for private virksomheder, der leverer denne tjeneste, at de ikke kan behandle optagelserne til deres egne formål. Brugen af kropsbårne kameraer bør være reguleret ved lov for at sikre, at den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder.

Fokus på at bruge kropsbårne kameraer effektivt

Overholdelse af tre vigtige principper kan bidrage til at sikre, at kropsbårne kameraer anvendes effektivt:

- **Autenticitet:** Billeder skal være klart knyttet til hændelsen. Datoen og tidspunktet (f.eks. gennem tidsstempeling) og den nøjagtige geografiske position (f.eks. via GPS) for hændelsen bør registreres.

- **Pålidelighed:** Billeder bør uploades i det centrale system på en stringent, sikker og fortrolig måde. Disse billeder bør overholde principperne om databeskyttelse og respekt for privatliv og bør derfor ikke opbevares længere end fastsat ved lov.
- **Antagelighed:** For at være nyttige i straffesager skal optagelserne være antagelige ved domstole. Dette kan omfatte følgende:
 - undgå løbende videooptagelser, som udgør et uacceptabelt indgreb i retten til privatlivets fred for både politibetjente og de filmede personer
 - informere dem, der kan blive filmet, og indhente deres samtykke (når det er nødvendigt)
 - lagre billeder med et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau og holde kontrol med både politibetjentes og borgeres adgang til billeder.

Yderligere oplysninger i Coudert et al. (2015), s. 8.

En yderligere teknologisk udvikling vil kræve udvikling af nye garantier for at sikre, at kropsbårne kameraer anvendes lovligt. Eksempelvis udgør kameraer, der automatisk kan genkende en persons ansigt ved at sammenligne og matche det med tidligere registreringer i en eksisterende database, nye udfordringer for retten til privatlivets fred og databeskyttelse.

Casestudie

Police Body-Worn Cameras: A Policy Scorecard (USA)

For at øge gennemsigtigheden og ansvarligheden i forbindelse med kropsbårne kameraer udviklede Leadership Conference on Civil and Human Rights & Upturn i De Forenede Stater et værktøj til at vurdere og strukturere de oplysninger, der kan udledes af optagelser filmet af kropsbårne kameraer. Værktøjet foreslår otte kriterier til at vurdere sådanne optagelser:

1. Om optagelserne offentliggøres og gøres tilgængelige af politiafdelingen.
2. Om betjentes skønsbeføjelse med hensyn til, hvornår der skal optages, fremgår klart.

3. Om betænkeligheder vedrørende hensynet til privatlivets fred imødegås.
4. Om betjente skal gennemgå optagelserne, inden deres første skriftlige rapport udarbejdes.
5. Om umarkerede optagelser bør slettes inden for et på forhånd fastsat tidsrum.
6. Om optagelser er beskyttet mod manipulation og misbrug.
7. Om optagelser stilles til rådighed for personer, der indgiver klager.
8. Om brugen af biometriske teknologier til at identificere personer i optagelserne er begrænset eller ej.

Sådanne initiativer kan bidrage til at styrke ansvarligheden ved at fastsætte standarder og tilskynde til gennemførelsen af mekanismer til at vurdere, om optagelser indsamles og anvendes korrekt.

Yderligere oplysninger i Leadership Conference on Civil and Human Rights & Upturn, [websted med resultattavlen over politikker](#).

2.3.3. Klagemekanismer

Effektive klagemekanismer kan både forebygge misbrug af beføjelser og bidrage til at sikre og genopbygge offentlighedens tillid til politi- og grænseforvaltningsmyndighedernes operationer. De eksisterer normalt parallelt med formelle retlige kanaler, som gør det muligt for personer at anfægte en offentlig myndigheds foranstaltning eller afgørelse for en uafhængig og upartisk retsinstans.

For at være effektive er følgende afgørende:

- **Personer kan nemt få adgang til klagemekanismer:** Det fremgår konsekvent af dokumentationen, at folk er tilbageholdende med at indgive klager, f.eks. fordi processen er lang eller dyr, eller fordi de frygter negative konsekvenser. Ved at gøre klagemekanismer lettilgængelige ved hjælp af onlineplatforme som f.eks. websteder eller apps kan folk tilskyndes til at gøre brug af dem. Endvidere kan organisationer støtte personer med at indgive klager, enten ved

at indgive klagerne på deres vegne eller gennem mekanismer for kollektiv søgsmålsadgang, jf. GDPR's artikel 80, stk. 2.

- **Klager behandles gennemsigtigt:** Dette vil bidrage til at øge tilliden til klagemekanismer.
- **Klageorganer er uafhængige** af den organisation eller den del af organisationen, som klagen vedrører.

Der findes en lang række forskellige mekanismer, som behandler forskellige typer af klager. [Figur 12](#) indeholder en oversigt over nogle af de klagemekanismer, der findes i EU-medlemsstater og på EU-plan.

Figur 12: Oversigt over klagemekanismer i EU-medlemsstater



Kilde: FRA, 2018

Mekanismer, hvor politifolk mødes med borgere for at lytte til deres klager, drøfte profilering og få feedback til deres operationer, giver mulighed for at uddrage vigtige erfaringer til at forbedre den proces, der regulerer profilering. De kan også skabe mulighed for at involvere offentligheden i retshåndhævelsesaktiviteter (se casestudie).

Casestudie

Offentlige klagemekanismer i retshåndhævelsessektoren

Offentlige kontrolpaneler (West Midlands Police — Det Forenede Kongerige)

Hvert af de otte politidistrikter inden for West Midlands Police (WMP) afholder hver anden måned et møde i kontrolpanelet vedrørende tilbageholdelser og visiteringer, som ledes af borgere. Disse paneler vurderer tilbageholdelses- og visiteringsrapporter, sikrer, at WMP overholder loven og giver lokalsamfund en kanal til at kommunikere klager og rejse problemstillinger. Dagsordener og referater af møderne offentliggøres online. WMP har indført en række yderligere praksisser vedrørende lokalsamfundets inddragelse i et forsøg på at gøre tilbageholdelser på gaden mere retfærdige og mere målrettede og holde betjente mere ansvarlige.

Yderligere oplysninger i West Midlands Police, [webside om tilbageholdelser og visiteringer](#) og Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (2016).

Paneler vedrørende rimelige grunde (Northamptonshire Police — Det Forenede Kongerige)

Northamptonshire Police har indført paneler vedrørende rimelige grunde for at involvere borgere i at forbedre sine tilbageholdelser og visiteringer. Disse paneler er en kanal til drøftelser af brugen af tilbageholdelses- og visiteringsbeføjelser og indvirkningen heraf på lokalsamfund. De ledes af en vicepolitikommissær og består af en frontlinjemedarbejder og to medlemmer af lokalsamfundet, som kan omfatte lovertrædere og tidligere lovertrædere. Ud over at styrke kommunikationen mellem politiet og borgerne har panelet beføjelse til at fratage betjente beføjelser og henvise dem til yderligere uddannelse med henblik på at forbedre deres tilbageholdelser og visiteringer.

Yderligere oplysninger på Northamptonshire Police's websted om panelet og [Open Society Justice Initiative](#) (2018a).

Uformelt netværk af politiklagemekanismer

Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN) er et uformelt netværk til udveksling og samarbejde mellem uafhængige strukturer med ansvar og den eksterne kontrol af ordensmagten. Det blev oprettet i 2013 og samler klagemyndigheder fra omkring 20 lande. Disse organer, der hovedsagelig er fra EU-medlemsstater, modtager og behandler klager over den offentlige ordensmagt og undertiden private sikkerhedstjenester.

Yderligere oplysninger på [IPCAN's websted](#).

Inden for grænseforvaltning kan offentlige klagemekanismer gennemføres via muligheder for at indgive en klage på stedet eller efterfølgende. Muligheden for at få adgang til sådanne mekanismer øger gennemsigtigheden og ansvarligheden og fremmer en gensidig respekt og et godt forhold mellem grænsevagter og offentligheden. Muligheden for at indgive en klage efterfølgende til et overordnet organ i stedet for (kun) direkte ved grænseovergangsstedet medfører et vist tilsyn og kan have en positiv indflydelse på rejsendes beredvillighed til at anmelde eventuelle hændelser ⁽³⁶⁾.

Casestudie

Offentlige klagemekanismer inden for grænseforvaltning

Intern klagemekanisme i Manchester Lufthavn (Det Forenede Kongerige)

I Manchester Lufthavn har Central Allocation Hub oprettet et enkelt kontaktpunkt for alle passagerer, der ønsker at indgive en klage. Klager kan indgives pr. e-mail, brev, telefon eller fax eller ansigt-til-ansigt og på engelsk eller walisisk. I retningslinjerne for Det Forenede Kongeriges grænsestyrke beskrives mulige måder at løse klager på. Mindre forseelser, f.eks. uforskammethed, bryskhed eller dårlig indstilling, kan normalt løses lokalt. Mulighederne er bl.a. at afklare problemstillingerne med kunden,

⁽³⁶⁾ FRA (2014b).

forklare driftsprocedurer, aftale, hvad der yderligere skal ske, og tilbyde en undskyldning, hvis det er relevant. Klager over alvorlige forseelser overdrages normalt til Professional Standards Unit. Retningslinjerne for grænsestyrken omfatter en test til at bestemme tegn på mulig forskelsbehandling, hvilket ville udgøre en alvorlig forseelse. Hvis der er stærke indledende beviser for, at en passagers behandling kan forklares ved andre faktorer end race, henvises sagen normalt til løsning på lokalt niveau.

Yderligere oplysninger i FRA (2014a), s. 74.

Frontex' individuelle klagemekanisme (EU)

Efter vedtagelsen af den nye forordning om Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i 2016 oprettede Frontex en individuel klagemekanisme med henblik på at overvåge overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med agenturets aktiviteter. Disse omfatter pilotprojekter, tilbagesendelsesoperationer, fælles operationer, hurtige grænseindsatser, indsættelser af migrationsstyringsstøttehold og tilbagesendelsesindsatser. Enhver person, hvis rettigheder er blevet direkte berørt af tiltag, der er gennemført af personale, herunder personale fra nationale offentlige myndigheder, som har deltaget i sådanne Frontex-aktiviteter, kan indgive en klage til Frontex' ansvarlige for grundlæggende rettigheder. Vedkommende tager stilling til, om klagen kan behandles, og sender den til Frontex' administrerende direktør samt til myndighederne i den berørte medlemsstat, hvis nationale personale var involveret i den påståede krænkelse. Klagen kan indgives på ethvert sprog, pr. e-mail, brev eller via en onlineklageformular, der er tilgængelig på Frontex' websted: <http://frontex.europa.eu/complaints/>.

Fokus på retshåndhævelsespersonales rettigheder

Politibetjente har de samme rettigheder og frihedsrettigheder som andre personer og er beskyttet af menneskerettighedsstandarder under udførelsen af deres arbejde. De kan henvise til deres rettigheder som fastsat i forskellige internationale menneskerettighedsdokumenter, f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention (EMK) eller den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR). Den europæiske kodeks om politietik præciserer følgende: »Ansatte ved politiet nyder de samme borgerlige og politiske rettigheder som andre borgere. Disse rettigheder kan kun begrænses, hvis dette er nødvendigt for udøvelsen af politiets funktioner

i et demokratisk samfund, og kun i overensstemmelse med lovgivningen og under overholdelse af den europæiske menneskerettighedskonvention.« Der findes en undtagelse i EMK's artikel 11, som vedrører retten til forsamlings- og foreningsfrihed.

Under udførelsen af politiets arbejde, navnlig under udøvelsen af politiets beføjelser, handler en politibetjent ikke som en privat person, men som et statsligt organ. Statens forpligtelse til at respektere og beskytte menneskerettighederne har derfor direkte betydning for, hvordan en politibetjent må reagere på aggressivitet. Politibetjentene, som risikerer at blive såret eller dræbt under deres arbejde, har også rettigheder, som skal respekteres og beskyttes, f.eks. med beskyttelsesudstyr, nøje planlægning af politioperationer eller iværksættelse af forebyggende foranstaltninger. Det kan være nødvendigt at begrænse deres rettigheder under udførelsen af politiarbejdet, men alle sådanne begrænsninger skal tage udgangspunkt i proportionalitetsprincippet. Da de indtager en særlig rolle som statsligt organ, kan politibetjentenes rettigheder begrænses mere end en »almindelig borgers« rettigheder. Med udgangspunkt i et eksempel med en demonstration, der begynder at blive voldelig, kan en »almindelig borger« løbe væk eller søge hjælp, mens en politibetjent er forpligtet til at beskytte andres menneskerettigheder og genoprette ro og orden.

Yderligere oplysninger i FRA (2013).

3

Algoritmisk profilering

Algoritmisk profilering omfatter enhver trinvis elektronisk teknik, som analyserer data for at identificere tendenser, mønstre eller korrelationer ⁽³⁷⁾. Gennem profilering udvælges personen »på basis af forbindelser med andre, der er identificeret af algoritmen, og ikke den faktiske adfærd« og »personers valg er struktureret på grundlag af oplysninger om gruppen« og ikke på grundlag af deres egne personlige valg ⁽³⁸⁾.

Algoritmisk profilering kan være en effektiv måde for grænseforvaltnings- og retshåndhævelsesorganisationer til at anvende oplysninger til at forebygge, afsløre og efterforske kriminalitet. Indsamlingen og behandlingen af store datasæt rejser imidlertid en række problemstillinger, hvad angår de grundlæggende rettigheder. Ud over betydningen af at undgå forskelsbehandling er algoritmisk profilering forbundet med nye risici, navnlig i relation til retten til privatlivets fred og databeskyttelse. Dette afsnit er først koncentreret om disse nye risici. Det viser dernæst de udfordringer med hensyn til de grundlæggende rettigheder, som er forbundet med brugen af algoritmisk profilering i store databaser til grænseforvaltnings- og sikkerhedsformål, og der foreslås nogle måder til at minimere disse risici.

⁽³⁷⁾ Yderligere oplysninger om, hvad algoritmer er, i FRA (2018b), s. 4.

⁽³⁸⁾ Mittelstadt, BD., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. og Floridi, L. (2016).

Fokus på forudsigende politiarbejde

Retshåndhævende myndigheder anvender flere softwareapplikationer til at forudsige, hvornår og hvor en forbrydelse vil blive begået. Eksempler: PredPol i Det Forenede Kongerige og USA, Criminality Awareness System (CAS) i Nederlandene og Precobs i Tyskland og Schweiz. Effektiviteten af disse forudsigelsesmetoder til kriminalitetsforebyggelse er imidlertid endnu ikke blevet evalueret grundigt. Den hidtidige dokumentation viser modstridende resultater, som det fremgår af følgende eksempler.

Praktisk forsøg med forudsigende politiarbejde i Kent (Det Forenede Kongerige) og Los Angeles (USA)

Politi i Det Forenede Kongerige og USA gennemførte et forsøg for at sammenligne – over for en mere traditionel tilgang – en fuldt automatiseret algoritme til identificering af områder, der er hårdest ramt af kriminalitet, og den heraf følgende planlægning af politipatruljer.

Resultaterne viste, at den automatiserede algoritme bedre identificerede fremtidig kriminalitet. Den forudsagde mellem 1,4 og 2,2 gange flere straffesager end en kriminalitetsanalytiker, der anvendte traditionel kriminalefterretnings- og kriminalkortlægningspraksis. Endvidere er patruljeringsindsatser, der er baseret på det forudsigende værktøj, mere effektive, hvilket fører til en gennemsnitlig reduktion på 7,4 % i antallet af forbrydelser.

Yderligere oplysninger i Mohler, G.O., et al. (2016).

Programmet PILOT (Predictive Intelligence Led Operational Targeting) i Shreveport (USA)

Dette program anvender en forudsigelsesmodel til at identificere små områder med øget risiko for formueforbrydelser og gennemføre en interventionsmodel i disse områder til at forebygge formueforbrydelser. Resultater fra tre distrikter, der anvendte PILOT, blev sammenlignet med tre distrikter, hvor der blev udført traditionelt politiarbejde. Der var ingen statistisk dokumentation for en større reduktion af formueforbrydelser i de tre PILOT-distrikter, der blev undersøgt.

Flere oplysninger i Hunt, P. et al (2014).

Beware-software (USA)

»Beware« giver betjente, der besvarer nødopkald, farvekodede point (rød, gul og grøn), der viser trusselsniveauet i forbindelse med den involverede person eller geografiske position. Softwaren søger databaser, herunder anholdelsesrapporter, ejendomsregistre, kommercielle databaser, dybtgående internetsøgninger, opslag på sociale medier og andre offentligt tilgængelige databaser.

Styrkerne og svaghederne ved dette system er ikke blevet evalueret. Det manglende tilsyn med beslutningsprocessen og den hemmelighedsfulde karakter af algoritmen, som er beskyttet af forretningshemmeligheder, har givet anledning til betænkeligheder med hensyn til ansvarlighed. Endvidere kan den potentielle unøjagtighed af de indsamlede data og/eller de oplysninger, der er udledt af analysen, reducere den samlede effektivitet af værktøjet.

Yderligere oplysninger i American Civil Liberties Union (2016).

Casestudie

Vurdering af virkninger og risiko i forbindelse med forudsigende politiarbejde – vurderingsværktøjet ALGO-CARE

De potentielle negative virkninger af brugen af forudsigende politiarbejde skal tages i betragtning for at sikre et afbalanceret og gennemsigtigt overblik over dets indvirkning på samfundet. Analyser foretaget af en gruppe, som omfattede akademikere og politibetjente, konkluderede, at da forudsigende politiarbejde stadig befinder sig i en forsøgsfase i Det Forenede Kongerige, er der behov for detaljerede vurderinger af indvirkningen heraf på samfundet og enkeltpersoner. Det fremgår af undersøgelsen, at nogle beslutninger kunne have en for stor indvirkning på samfundet og enkeltpersoner til, at de kunne påvirkes af en ny teknologi; disse tilfælde bør ikke være omfattet af indflydelsen fra algoritmisk beslutningstagning.

Gruppen udviklede en ramme for beslutningstagningen kaldet ALGO-CARE med henblik på anvendelse af algoritmiske vurderingsværktøjer i forbindelse med politiarbejdet. Denne ramme har til formål at vejlede politibetjente, når de vurderer de potentielle risici ved at bruge forudsigende politiarbejde. Den forsøger også at omsætte centrale offentligretlige principper og menneskeretsprincipper til praktiske overvejelser og retningslinjer, som offentlige organer kan tage i betragtning.

Vurderingsværktøjet tilskynder politibetjente til at vurdere brugen af forudsigende politiarbejde gennem otte supplerende skridt:

- **Rådgivende:** vurdere omfanget af menneskelig indgriben
- **Lovlig:** vurdere den juridiske begrundelse for at bruge algoritmen
- **Granularitet:** vurdere, om algoritmen kan opnå en tilstrækkelig detaljeringsgrad i forbindelse med den konkrete sag
- **Ejerskab:** sikre, at politimyndigheden har det juridiske ejerskab og den tekniske kapacitet til at tilgå, vedligeholde, opdatere og korrigere kildekoden løbende
- **Anfægtelig:** sikre, at tilsyns- og revisionsmekanismer er på plads
- **Nøjagtighed:** vurdere, om algoritmen stemmer overens med målet med politiarbejdet, kan valideres regelmæssigt, og at sandsynligheden for og indvirkningen af unøjagtighed udgør en acceptabel risiko
- **Ansvarlig:** vurdere algoritmens rimelighed, ansvarlighed og gennemsigtighed
- **Forklarlig:** vurdere tilgængeligheden af oplysninger vedrørende både reglerne for beslutningstagning og den indvirkning, som hver faktor har på det endelige resultat.

Yderligere oplysninger i Oswald, M., et al. (2017).

3.1. Databeskyttelsesrammen for algoritmisk profilering

Udviklingen og den stigende brug af nye teknologier – herunder den øgede brug af store datasæt til at understøtte beslutningstagningen – foranledigede EU til at foretage en omfattende revision af sine regler for behandling af personoplysninger i 2016. De to nye instrumenter, den generelle forordning om databeskyttelse (GDPR) og politidirektivet, fastsætter vigtige principper og standarder for enhver beslutning, der er baseret på elektroniske beslutningsprocesser, herunder algoritmisk profilering.

GDPR og politidirektivet trådte i kraft i maj 2018, hvilket betyder, at der i skrivende stund er meget få praktiske eksempler på gennemførelsen. [Afsnit 1.2.2](#) beskriver de retlige standarder for retten til privatlivets fred og databeskyttelse og forklarer nogle af de væsentlige forskelle mellem GDPR og politidirektivet (se [tabel 2](#)). Dette kapitel bygger på disse oplysninger til at beskrive og forklare de lovkrav vedrørende algoritmisk profilering, der er indført ved GDPR og politidirektivet. Disse omfatter:

- Oplysningerne skal behandles til et specifikt formål baseret på et specifikt retsgrundlag.
- Personer skal informeres, når deres personoplysninger behandles.
- Oplysninger skal opbevares sikkert.
- Ulovlig behandling af oplysninger skal afsløres og forebygges.

Politibetjente og grænsevagter, der ønsker yderligere oplysninger med de lovkrav, der er beskrevet i dette kapitel, bør henvende sig til databeskyttelsesrådgiveren i deres organisationer. Endvidere indeholder *Handbook on European Data Protection Law*, der er udarbejdet af FRA, EDPS og Europarådet, yderligere vejledning om anvendelsen af politidirektivet og GDPR ⁽³⁹⁾.

⁽³⁹⁾ FRA, EDPS og Europarådet (2018).

Hovedpunkter

- Algoritmisk profilering skal være **legitim, nødvendig** og **forholdsmæssig**.
- Oplysninger må ikke behandles uden et **specifikt formål baseret på et specifikt retsgrundlag**.
- Personer har specifikke rettigheder, der er detaljeret beskrevet i bestemmelserne i GDPR og politidirektivet, herunder:
 - **retten til at blive informeret**, herunder til at modtage meningsfulde oplysninger om logikken i algoritmen
 - **retten til indsigt i deres personoplysninger**
 - **retten til at indgive en klage** til en tilsynsmyndighed og
 - **retten til effektive retsmidler**.
- Oplysninger bør indsamles, behandles og opbevares **sikkert**.
- Ulovlig behandling af oplysninger skal **forebygges** og **afsløres**.

3.1.1. Oplysninger skal behandles til et specifikt formål

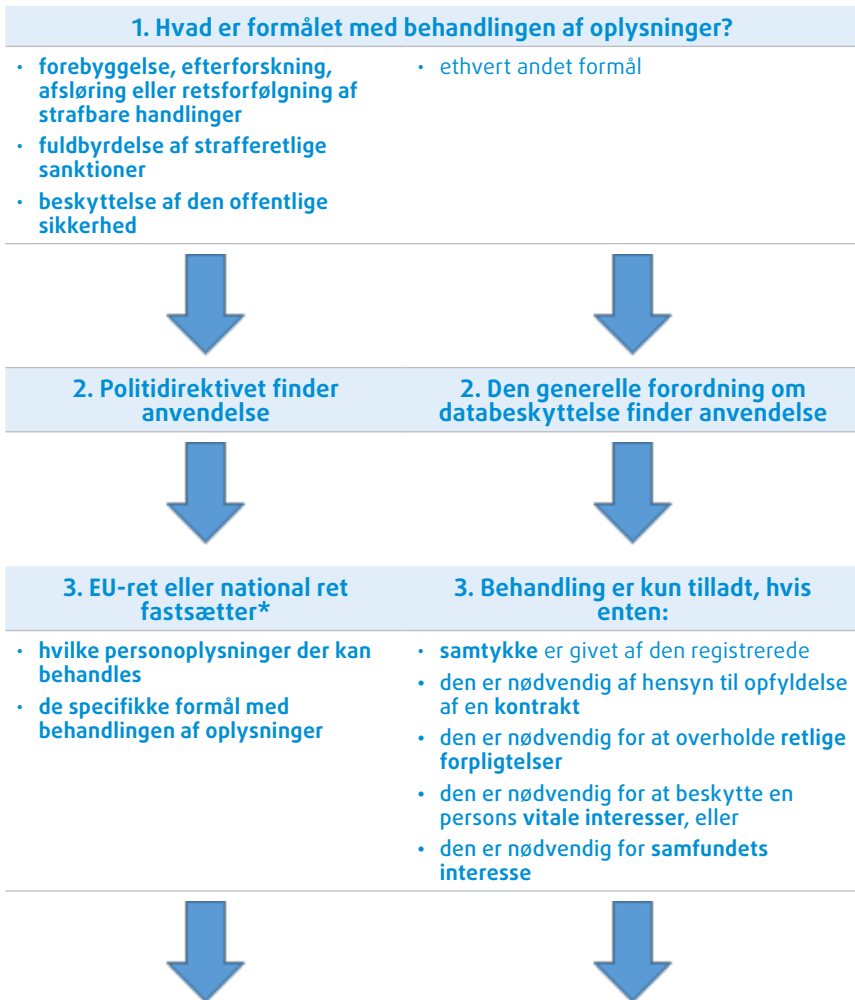
Enhver behandling af personoplysninger skal have et retsgrundlag. Dette betyder, at den skal foretages for at opnå **et specifikt formål**, der er fastsat ved lov.

Inden enhver behandling foretages, skal en betjent kende formålet hermed. Dette kunne bl.a. omfatte:

- Behandles oplysningerne for at afsløre en strafbar handling?
- Behandles de for at opretholde den offentlige sikkerhed?
- Behandles de for at bekæmpe terrorisme?

Når formålet er korrekt identificeret, ved betjentene, hvilket retsgrundlag der finder anvendelse, og har kendskab til de relevante retlige forpligtelser. [Tabel 4](#) viser, hvordan det kan fastlægges, hvilken retlig ramme der finder anvendelse.

Tabel 4: Fastlæggelse af den korrekte retlige ramme afhængigt af formålet med behandlingen



4. Er formålet med profilering undtaget fra politidirektivet?

Retten til at blive informeret, få indsigt i personoplysninger og anmode om ændring eller sletning af oplysningerne kan begrænses (helt eller delvis) i følgende tilfælde:

- for at undgå, at der lægges hindringer i vejen for officielle eller retlige **undersøgelser**, efterforskninger eller procedurer
- for at undgå at skade forebyggelsen, afsløringen, efterforskningen eller retsforfølgningen af strafbare handlinger eller fuldbyrdelsen af strafferetlige sanktioner
- for at beskytte den offentlige sikkerhed
- for at beskytte statens sikkerhed
- for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder

4. Er formålet med profilering undtaget fra GDPR?

De forpligtelser (være gennemsigtig, informere og anmelde brud) og rettigheder (få indsigt, berigtige, slette, gøre indsigelse eller ikke at være genstand for automatiske afgørelser), der er fastsat i GDPR, **kan begrænses** ved national ret eller EU-ret af hensyn til:

- statens sikkerhed, forsvaret eller den offentlige sikkerhed
- forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af strafbare handlinger eller fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, herunder beskyttelse mod og forebyggelse af trusler mod den offentlige sikkerhed
- andre vigtige målsætninger i forbindelse med beskyttelse af Unionens eller en medlemsstats generelle samfundsinteresser, navnlig Unionens eller en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser, herunder valuta-, budget- og skatteanliggender, folkesundhed og social sikkerhed
- beskyttelse af retsvæsenets uafhængighed og retssager
- forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning i forbindelse med brud på etiske regler for lovregulerede erhverv
- kontrol-, tilsyns- eller reguleringsfunktioner, herunder opgaver af midlertidig karakter, der er forbundet med offentlig myndighedsudøvelse i de specifikke tilfælde
- beskyttelse af den registreredes eller andres rettigheder og frihedsrettigheder
- håndhævelse af civilretlige krav.

Note: *Nationale retsakter til gennemførelse af politidirektivet findes på Eur-Lex' [websted](#).

Kilde: FRA, 2018

3.1.2. Personer skal informeres

I henhold til artikel 13 i politidirektivet og GDPR's artikel 13 og 14 skal personer informeres, når deres personoplysninger behandles. Tabel 5 beskriver, hvordan og hvornår oplysninger skal formidles til den person, hvis oplysninger behandles.

Tabel 5: Forpligtelse til at give personer profileringsoplysninger: type af oplysninger, kommunikationsmiddel og undtagelser

Underretningspligt – Checkliste	
Til hvem?	Den person, hvis oplysninger behandles
Hvordan?	<ul style="list-style-type: none"> • klart og enkelt sprog • lettilgængelig form • i samme form som anmodningen – <i>helst elektronisk</i>
Hvad?	<p>Om behandlingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • navn på og kontaktoplysninger for myndigheden • kontaktoplysningerne for databeskyttelsesrådgiveren • formålet med behandlingen • retsgrundlaget for behandlingen • periode, hvori oplysningerne højst må opbevares • de typer af personer/organisationer, der vil modtage oplysningerne <p>Om personernes rettigheder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • retten til at indgive en klage til en tilsynsmyndighed og kontaktoplysningerne for tilsynsmyndigheden • retten til at anmode om indsigt i vedkommendes personoplysninger • berigtigelse og/eller sletning af personoplysninger • retten til at anmode om begrænsning af behandlingen
Undtagelser	<ul style="list-style-type: none"> • For overdrevne (dvs. gentagne) eller åbenbart grundløse anmodninger • Når identiteten af den person, der fremsætter en anmodning, ikke kan bekræftes klart • Når formidling af oplysninger ville lægge hindringer i vejen for efterforskningerne • Når formidling af oplysninger ville skade forebyggelsen/ efterforskningen af strafbare handlinger • For at beskytte den offentlige eller statens sikkerhed • For at beskytte andre personers rettigheder

Kilde: FRA, 2018

Fokus på »retten til forklaring«

I forbindelse med profilering fremgår det af GDPR, at »meningsfulde oplysninger om logikken heri samt betydningen og de forventede konsekvenser« af behandlingen af oplysninger skal gives til personen. Disse skal gives, både når oplysningerne indsamles (underretning), og hvis personen anmoder om yderligere oplysninger (indsigtsret). Denne rettighed er ikke udtrykkeligt omtalt i politidirektivet. Det præciseres imidlertid i betragtning 38, at »[automatisk behandling] bør [...] ledsages af de fornødne garantier, herunder specifik underretning af den registrerede [...] navnlig [...] [ret] til at få en forklaring på den afgørelse, der er truffet efter en sådan evaluering, og til at bestride afgørelsen«.

Denne »ret til forklaring« kan være vanskelig at gennemføre i praksis. Nogle personer kan have digitale færdigheder til at forstå en algoritmekode, mens det for andre er tilstrækkeligt at få forenkede oplysninger om formålet med behandlingen og de indbyrdes forbindelser mellem de anvendte oplysninger. Nøglen til at vurdere meningsfuldheden af forklaringen findes i dens målsætning. En person bør modtage tilstrækkelige oplysninger til at forstå formålet, begrundelsen og de kriterier, der førte til, at beslutningen blev truffet.

Retten til en forklaring er ikke absolut (se trin 4 i [tabel 4](#)). Medlemsstaterne kan begrænse denne ret ved lov i flere tilfælde, herunder: statens sikkerhed, forsvaret, den offentlige sikkerhed, forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af strafbare handlinger, fuldbyrdelse af strafferetlige sanktioner, beskyttelse af den registrerede eller andres rettigheder og frihedsrettigheder eller håndhævelse af civilretlige krav.

Det er dog en tilrådelig god praksis at give rimelige oplysninger om formålet med og de forventede konsekvenser af behandlingen. Sikring af, at den logik, der ligger bag, og de kriterier, der lægges til grund for afgørelsen, forklares på en enkel måde, vil i sidste instans forbedre gennemsigtighed og ansvarlighed.

Yderligere oplysninger i GDPR, artikel 13-15 (ret til oplysninger og indsigtsret), artikel 22 (automatiske individuelle afgørelser, herunder profilering) og artikel 23 (begrænsninger), og politidirektivet, artikel 11 (automatiske individuelle

afgørelser, herunder profilering) og artikel 13-15 (ret til oplysninger og indsigtret).

Se også Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2018a).

3.1.3. Sikker opbevaring af oplysninger: fortegnelser, logfiler og opbevaringsregler

Myndigheder, der indsamler og behandler personoplysninger til profileringsformål, skal ikke blot behandle oplysningerne lovligt, om også sikre, at oplysningerne ikke:

- tilgås af uautoriserede personer
- anvendes til andre formål end det oprindelige formål eller
- opbevares længere end nødvendigt.

Med henblik herpå skal myndigheder og retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale sikre, at der gennemføres passende foranstaltninger for at beskytte oplysningernes integritet og sikkerhed. De skal registrere enhver adgang til og anvendelse af oplysninger ved at oprette og føre fortegnelser over alle behandlingsaktiviteter eller kategorier af behandlingsaktiviteter (GDPR's artikel 30 og artikel 24 i politidirektivet). Fortegnelser skal omfatte:

- **navn** på og **kontaktoplysninger** for myndighederne og databeskyttelsesrådgiveren
- **formålet** med behandlingen
- de **kategorier af modtagere**, som personoplysningerne er eller vil blive videregivet til
- en beskrivelse af kategorierne af registrerede og kategorierne af personoplysninger
- **brugen af profilering**
- en angivelse af **retsgrundlaget** for behandlingsaktiviteten

- hvis det er muligt, de forventede **tidsfrister** for sletning af de forskellige kategorier af personoplysninger
- hvis det er muligt, en generel beskrivelse af de tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger omhandlet i GDPR's artikel 32, stk. 1, eller artikel 29, stk. 1, i politidirektivet.

Når elektronisk profilering gennemføres til formål, der er omfattet af politidirektivet (se [afsnit 3.2](#)), skal myndighederne endvidere foretage logning af indsamling, ændring, søgning, videregivelse, herunder overførsel, samkøring og sletning af oplysninger.

Disse fortegnelser og logfiler vil understøtte betjentene i forbindelse med påvisningen af deres overholdelse af lovkrav i forbindelse med intern og ekstern overvågning. Hvis en person eksempelvis indgiver en klage vil retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndighederne skulle stille fortegnelserne og logfilerne til rådighed for nationale databeskyttelsesmyndigheder.

Personoplysninger bør ikke opbevares længere end nødvendigt for at nå det fastsatte legitime formål. Opbevaring i længere perioder skal være behørigt begrundet. I sådanne tilfælde bør myndighederne sikre, at opbevaringen gennemgås regelmæssigt for at garantere integriteten og sikkerheden heraf.

3.1.4. Ulovlig behandling skal afsløres og forebygges

Det er en udfordring at afsløre og forebygge ulovlig behandling af personoplysninger. De specialfærdigheder, der er nødvendige for at forstå komplekse algoritmer og store databaser, gør det vanskeligt at sikre en ordentlig kontrol.

For at afhjælpe dette omfatter GDPR og politidirektivet garantier med hensyn til vejledning af retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonale inden, under og efter behandlingen af oplysninger. Disse vedrører:

- konsekvensanalyser vedrørende databeskyttelse og
- databeskyttelse gennem design og gennem standardindstillinger.

Konsekvensanalyser

I henhold til EU's retlige ramme skal politi- og grænseforvaltningsmyndigheder foretage konsekvensanalyser, inden de foretager behandling af oplysninger, som sandsynligvis vil indebære en høj risiko for personers rettigheder (GDPR's artikel 35 og artikel 27 i politidirektivet). Dette betyder, at konsekvensanalyser ikke kun skal foretages, når resultatet af behandlingen kan krænke databeskyttelsesstandarder eller standarder for privatlivets fred, men i enhver situation, der kan resultere i en krænkelse af *enhver grundlæggende rettighed*. Dette kan omfatte retten til: lighed og ikkeforskelsbehandling, ytrings- og informationsfrihed, tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed, uddannelse, sundhedspleje, asyl og beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering.

Konsekvensanalyser er navnlig vigtige, når profilering kan have retlige følger for personer. I sådanne tilfælde skal der i henhold til GDPR og politidirektivet foretages konsekvensanalyser.

Konsekvensanalyser skal foretages inden den automatiske behandling selv. Disse konsekvensanalyser har imidlertid to målsætninger:

- *på forhånd*: en konsekvensanalyse af datakvaliteten og/eller algoritmen bag behandlingen, der foretages inden behandlingen af oplysninger, vil bidrage til at afsløre og, når det er relevant, afhjælpe potentielle krænkelser af grundlæggende rettigheder.
- *efterfølgende*: når oplysningerne er behandlet, kan betjente blive pålagt at påvise, at vedkommende handlede lovligt. Konsekvensanalysen kan hjælpe vedkommende ved godtgørelsen af, at alle nødvendige foranstaltninger til at sikre overholdelse af loven blev gennemført.

Konsekvensanalyser vil også hjælpe betjente med at opdage skjulte skævheder, der kan krænke retten til databeskyttelse og ikkeforskelsbehandling og indvirke på kvaliteten af profilering (se [afsnit 1.3.2](#)).

Fokus på risiciene ved at bruge »dynamiske algoritmer«

»Dynamiske algoritmer« er algoritmer, der konstant omdefineres og »forbedres« på grundlag af »feedback loops«. Disse loops skabes af

algoritmesystemerne selv og kan ikke forstås fuldt ud eller for den sags skyld udtrykkes i et enkelt sprog (se GDPR's artikel 35 og artikel 27 i politidirektivet). I modsætning til »statiske algoritmer«, som er baseret på forud fastsatte kriterier, genererer »dynamiske algoritmer« **nye korrelationer** ved konstant at omdefinere sig selv.

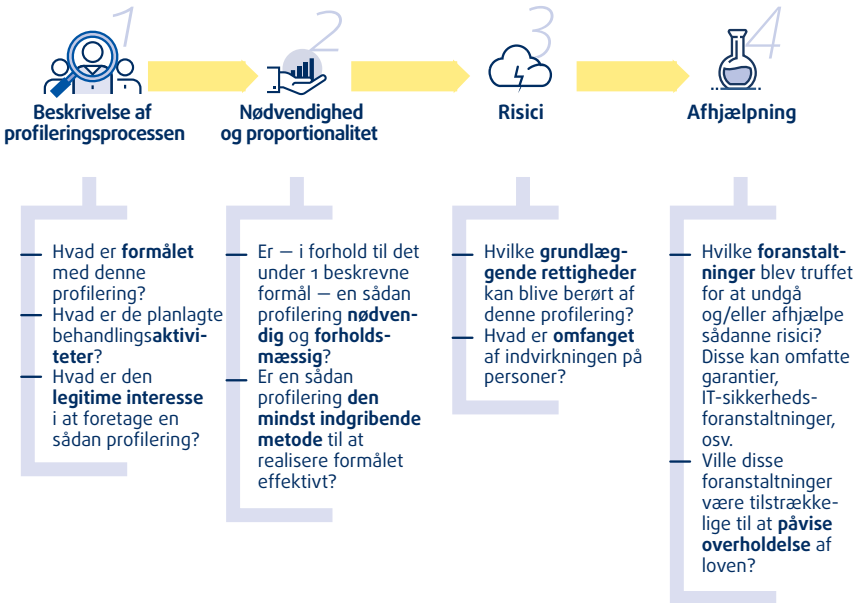
Dynamiske algoritmer skaber risiko for, at ekspertprogrammører på et tidspunkt ikke længere kender logikken bag algoritmen. Dette skaber en betydelig **risiko for, at eksisterende fordomme ufrivilligt reproduceres** og sociale uligheder og stigmatiseringen af visse grupper fastholdes. I sådanne tilfælde bliver det meget vanskeligt at sikre ansvarlighed og klageadgang for de berørte personer.

Brugen af »dynamiske algoritmer« bør derfor **undgås eller reduceres** for at minimere risikoen for at miste overblikket over vurderingskriterierne. Dette gør det muligt for interne og eksterne revisorer at evaluere algoritmerne og ændre dem, hvis det konstateres, at de er ulovlige. Hvis brugen af algoritmer er begrundet, skal risikoindikatorer gennemgås og testes for at sikre, at de ikke medfører ulovlig profilering.

Yderligere oplysninger i Gandy, O. (2010) og Korff, D. (2015).

En konsekvensanalyse kan variere betydeligt afhængigt af typen og mængden af de behandlede personoplysninger og typen af og formålet med behandlingen. Den kan omfatte en kontrol af datakvaliteten, teknisk kontrol af den/de algoritme(r), der behandler oplysningerne, og/eller en fuldstændig gennemgang af målene med behandlingen osv. [Figur 13](#) viser de minimumskriterier, der bør vurderes.

Figur 13: Minimumskrav til konsekvensanalyser



Kilde: FRA, 2018

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (nu erstattet af [Det Europæiske Databeskyttelsesråd](#)), som samler nationale databeskyttelsesmyndigheder i EU-medlemsstater, udarbejdede retningslinjer med yderligere oplysninger om konsekvensanalyser vedrørende databeskyttelse. Retningslinjerne omfatter en detaljeret kortlægning af de kriterier, der skal anvendes, når der foretages konsekvensanalyser ⁽⁴⁰⁾.

Inkorporere lovlighed gennem design og gennem standardindstillinger

Uanset om en konsekvensanalyse afslørede muligheden for en krænkelse af grundlæggende rettigheder eller ej, kan der gennemføres foranstaltninger til yderligere at

⁽⁴⁰⁾ Artikel 29-gruppen (2017a).

undgå en eventuel risiko for ulovlighed. Dette benævnes »databeskyttelse gennem design« og »databeskyttelse gennem standardindstillinger« (GDPR's artikel 25 og artikel 20 i politidirektivet).

Databeskyttelse gennem design har til formål at sikre, at tekniske og organisatoriske foranstaltninger gennemføres både *før* og *under* behandlingen af oplysninger for at garantere databeskyttelsesprincipper. Når det er muligt, kunne personoplysninger eksempelvis »pseudonymiseres«. Pseudonymisering er en foranstaltning, hvor personoplysninger ikke kan knyttes til en person uden yderligere oplysninger, som opbevares separat. »Nøglen«, som muliggør genkendelse af personen, skal opbevares separat og sikkert ⁽⁴¹⁾. I modsætning til anonymiserede oplysninger er pseudonymiserede oplysninger stadig personoplysninger og skal derfor overholde databeskyttelsesregler og -principper.

Databeskyttelse gennem standardindstillinger sikrer, at »kun personoplysninger, der er nødvendige til hvert specifikt formål med behandlingen, behandles« ⁽⁴²⁾. Dette indvirker på:

- den mængde personoplysninger, der indsamles og opbevares
- de typer af behandling, der kan involvere personoplysninger
- den maksimale opbevaringsperiode
- antallet af personer, der har autoriseret adgang til sådanne personoplysninger.

Fokus på ansvarlighed

Det primære mål med databeskyttelse gennem design og databeskyttelse gennem standardindstillinger er at understøtte retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder og -personale ved udformningen af programmer for algoritmisk profilering, som overholder krav med hensyn til de grundlæggende rettigheder, navnlig principperne om **lovlighed, gennemsigtighed og sikkerhed**.

⁽⁴¹⁾ FRA, EDPS og Europarådet (2018), s. 83.

⁽⁴²⁾ Generel forordning om databeskyttelse (GDPR), artikel 25.

Sådanne foranstaltninger kan imidlertid også vise, hvordan myndighederne overholder lovkravet om **ansvarlighed**. Myndigheder, der behandler oplysninger, forventes i henhold til loven at gennemføre »passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger« for at påvise, at de overholder EU-retten. Hvis en person eksempelvis indgiver en klage, kan myndighederne af de nationale rets- og databeskyttelsesmyndigheder blive anmodet om at påvise hvert af disse punkter:

- legitimiteten, nødvendigheden og proportionaliteten af den elektroniske profilering
- lovligheden af formålet
- de oplysninger, der gives til personer
- oplysningernes integritet og sikkerhed
- kvalitetsforanstaltningerne og kvalitetskontrollen før og under profileringsaktiviteterne.

3.2. Store databaser til grænseforvaltnings- og sikkerhedsformål

EU har udviklet flere store IT-systemer eller mekanismer til indsamling og behandling af oplysninger, som kan anvendes til grænseforvaltnings- og migrationsstyringsformål og – i en vis udstrækning – til retshåndhævelsesformål. De tjener som eksempler til at illustrere nogle af de fælles udfordringer i forbindelse med brugen af algoritmisk profilering samt mulige garantier.

Tabel 6 indeholder en kort beskrivelse af disse IT-systemer og mekanismer i EU. Bilaget indeholder en detaljeret oversigt over eksisterende og planlagte store IT-systemer i marts 2018.

Tabel 6: Udvalgte EU-instrumenter, der omfatter behandling af store datamængder til grænseforvaltning og retshåndhævelse

Database	Akronym	Hovedformål
Schengeninformationssystem	<i>SIS II</i>	Optage og behandle indberetninger om eftersøgte eller forsvundne personer med henblik på at garantere sikkerheden, optage og behandle indberetninger om tredjelandsstatsborgere med henblik på afslag på indrejse og ophold og optage og behandle indberetninger om tredjelandsstatsborgere, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse.
Visuminformationssystem	<i>VIS</i>	Lette udvekslingen af oplysninger mellem Schengenmedlemsstater om visumansøgninger.
Europæisk fingeraftrykssystem	<i>Eurodac</i>	Afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse og bistå med kontrollen af illegal immigration og sekundære bevægelser.
Ind- og udrejsesystem	<i>EES</i>	Beregne og overvåge varigheden af tredjelandsstatsborgeres tilladte ophold og identificere personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet.
Passagerliste	<i>PNR</i>	Indsamle, behandle og udveksle personoplysninger vedrørende flyvninger fra tredjelande («flyvninger uden for EU») (*). Anvendes strengt taget kun til retshåndhævelsesformål.
Forhåndsinformation om passagerer	<i>API</i>	Indsamle og behandle personoplysninger vedrørende flyvninger fra tredjelande («flyvninger uden for EU») til grænseforvaltnings- og retshåndhævelsesformål.
Europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse	<i>ETIAS</i>	Vurdere, om en tredjelandsstatsborger, som er fritaget for visumpligt, udgør en risiko for sikkerheden, for irregulær migration eller for folkesundheden.
Europæisk informationssystem vedrørende strafferegistre for tredjelandsstatsborgere	<i>ECRIS-TCN</i>	Udveksle oplysninger om tidligere straffedomme afsagt over tredjelandsstatsborgere.

Note: (*) Endvidere giver artikel 2 i direktiv (EU) 2016/681 medlemsstaterne mulighed for at behandle oplysninger fra flyvninger inden for EU.

Kilde: FRA, 2018

EU's store IT-systemer anvendes i en række migrationsrelaterede processer, herunder risikovurderingsprocessen før ankomst, asylprocessen, visumansøgningsprocessen, i forbindelse med grænsekontrol, ved udstedelse af opholdstilladelser, ved pågribelse af migranter i en irregulær situation, i forbindelse med tilbagesendelsesprocedurer og ved udstedelse af indrejseforbud. IT-systemer, der er oprettet af EU, herunder systemer, der oprindeligt blev oprettet med henblik på asyl- og migrationsforvaltning, anvendes også i stigende grad i forbindelse med den indre sikkerhed, f.eks. til politikontrol og i bekæmpelsen af alvorlig kriminalitet og terrorisme.

De fleste af de systemer, der er fastsat i EU-retten, har fokus på at identificere en specifik person ved at matche alfanumeriske eller biometriske data (på nuværende tidspunkt fingeraftryk) med oplysninger, der allerede er i systemet. Med en række vigtige undtagelser (se »Fokus på algoritmisk profilering i EU-instrumenter«) indeholder de ikke selv en algoritme, som ville gøre det muligt at matche en person med en profil. De kan dog anvendes til at udarbejde anonymiserede statistikker, herunder over karakteristika, der anses som beskyttede grunde, f.eks. køn eller alder (se afsnit 1.2.1).

Sådanne statistikker kunne anvendes til at oprette risikoprofiler, der anvendes i fremtidige afgørelser i forbindelse med grænseforvaltning eller politiarbejde. Som en del af den bredere ordning for interoperabiliteten af EU's IT-systemer vil Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) være ansvarligt for at forvalte det centrale register for rapportering og statistik. Dette register vil trække på oplysninger fra eksisterende EU-databaser (ind- og udrejsesystemet, ETIAS, Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet) til at generere statistikker og analytiske rapporter til EU-organer og nationale organer ⁽⁴³⁾.

Fokus på algoritmisk profilering i EU-instrumenter

Nogle af de eksisterende EU-instrumenter omhandler brugen af statistikker, der er udarbejdet på grundlag af deres oplysninger, til at generere

⁽⁴³⁾ Europa-Kommissionen (2017), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum) og om ændring af Rådets afgørelse 2004/512/EF, forordning (EF) nr. 767/2008, Rådets afgørelse 2008/633/RIA, forordning (EU) 2016/399 og forordning (EU) 2017/2226*, COM(2017) 793 final, Strasbourg, 12. december 2017; Europa-Kommissionen (2017), *Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (politissamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration)*, COM(2017) 794 final, Strasbourg, 12. december 2017.

risikoprofiler. Ud over at muliggøre afsløring af »kendte« specifikke mistænkte indeholder de en algoritmisk profileringsfunktionalitet, som identificerer »ukendte« personer, som kan være af interesse for retshåndhævelses- og grænseforvaltningsmyndigheder.

Det **europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)**, ⁽⁴⁴⁾ der blev vedtaget i september 2018, men endnu ikke er i drift på tidspunktet for færdiggørelsen af denne vejledning, vil vurdere, hvorvidt tredjelandsstatsborgere, der er fritaget for visumpligt, udgør en risiko med hensyn til irregulær migration, sikkerhed eller folkesundhed, inden rejsetilladelsen udstedes. Oplysninger fra rejsende i forbindelse med ansøgningsprocessen vil automatisk blive sammenlignet med relevante EU-databaser og internationale databaser og et sæt risikoindikatorer (»screeningregler«), der er indeholdt i selve ETIAS-systemet. En algoritme, der er udviklet af Frontex, vil sammenligne den rejsendes individuelle profil (på grundlag af indikatorer såsom alder, køn, nationalitet, bopæl, uddannelsesniveau og erhverv) med disse risikoindikatorer for at afgøre, om ansøgningen bør henvises til en manuel gennemgang.

Passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) indsamles af luftfartsselskaber fra oplysningerne fra passagerer i flyreservationsystemer, f.eks. rejsedatoer og rejseplan, kontakt- og betalingsoplysninger, bagageoplysninger og andre »generelle bemærkninger« som f.eks. særlige kostpræferencer. Der findes ingen central EU-database, der indsamler disse oplysninger, men i henhold til EU's PNR-direktiv ⁽⁴⁵⁾ skal luftfartsselskaber videregive oplysningerne til de nationale passageroplysningsenheder, som derpå analyserer oplysningerne med henblik på at bekæmpe terrorhandlinger og grov kriminalitet. Ud over at opdage kendte personers grænsepassage kan disse oplysninger anvendes til at identificere hidtil ukendte trusler ved at behandle passagerers oplysninger efter specifikke risikoindikatorer (»forud fastsatte kriterier«). Disse kriterier fastsættes af passageroplysningsenhederne og opdateres på grundlag af nye oplysninger og mønstre, der er tilgængelige i systemet.

⁽⁴⁴⁾ Europa-Kommissionen (2018), [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse \(ETIAS\) og om ændring af forordning \(EU\) nr. 1077/2011, \(EU\) nr. 515/2014, \(EU\) 2016/399, \(EU\) 2016/1624 og \(EU\) 2017/2226, COM\(2016\) 731 final, Bruxelles, 16. november 2016, artikel 33, stk. 5.](#)

⁽⁴⁵⁾ [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv \(EU\) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger \(PNR-oplysninger\) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, EUT L 119, artikel 6, stk. 4.](#)

3.2.1. Minimere de risici i relation til grundlæggende rettigheder, der er forbundet med at behandle oplysninger i store databaser

Omfattende oplysninger om rejsende, f.eks. nationalitet, køn og alder, vil blive anvendt til profilering, herunder algoritmisk profilering, i et omfang, der ikke var muligt tidligere. Selv hvis disse oplysninger anonymiseres, er behandlingen heraf ikke uden risiko. Bevidst eller ubevidst fordom ved udvælgelsen af risikoindikatorer, udformningen af algoritmer eller fortolkningen af resultater kunne føre til operationelle foranstaltninger, der kunne resultere i forskelsbehandling af visse kategorier af personer ⁽⁴⁶⁾.

I dette afsnit ses der nærmere på nogle af disse risici, og der foreslås nogle måder til at minimere dem. Det bygger på FRA's *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing PNR data* (se casestudie). Selv om disse overvejelser er udarbejdet specifikt i forbindelse med behandling af PNR-oplysninger, finder nogle af dem mere generelt anvendelse og kan anses som garantier, der reducerer de risici, der er forbundet med algoritmisk profilering.

Casestudie

FRA's operationelle vejledning for oprettelse af nationale PNR-systemer

I mangel af PNR-lovgivning i EU anmodede Europa-Kommissionen i 2014 FRA om at give de medlemsstater, der planlægger at oprette deres egne nationale PNR-ordninger, praktisk vejledning vedrørende behandlingen af PNR-oplysninger til retshåndhævelsesformål. Vejledningen havde fokus på retten til respekt for privatliv (chartrets artikel 7), beskyttelse af personoplysninger (chartrets artikel 8) og ikkeforskelsbehandling (chartrets artikel 21). Nogle af de foreslåede beskyttelsesforanstaltninger blev senere indført i EU's PNR-direktiv.

De tolv overvejelser vedrørende grundlæggende rettigheder for retshåndhævende myndigheder ved behandlingen af PNR-oplysninger er følgende:

⁽⁴⁶⁾ Yderligere oplysninger i FRA (2017e) og FRA (2018a).

- Brug kun PNR-oplysninger til at bekæmpe terrorisme og grov grænseoverskridende kriminalitet.
- Begræns adgangen til PNR-databasen til en specialiseret enhed.
- Anmod ikke om direkte adgang til luftfartsselskabers databaser.
- Slet følsomme PNR-oplysninger.
- Fastsæt strenge sikkerheds- og sporbarhedsforanstaltninger mod misbrug.
- Reducér sandsynligheden for mærkning af falske positive.
- Vær gennemsigtig over for passagerer.
- Giv personer mulighed for at få indsigt i og berigtige deres PNR-oplysninger.
- Tillad ikke identifikation af registrerede eller opbevaring af oplysninger længere end nødvendigt.
- Overfør kun oplysninger fra PNR til kompetente nationale offentlige myndigheder.
- Overfør kun oplysninger fra PNR til tredjelande på strenge betingelser.
- Foretag en objektiv og gennemsigtig evaluering af PNR-systemet.

Yderligere oplysninger i FRA (2014c).

Behandling af oplysninger om beskyttede karakteristika bør være nødvendig og forholdsmæssig

Arten af algoritmisk profilering betyder, at brugen af personlige kendetegn, der vedrører beskyttede grunde, indebærer en særlig stor risiko for forskelsbehandling ⁽⁴⁷⁾. I EU-sammenhæng forbyder både ETIAS- og PNR-lovgivningen, at risikoindikatorer baseres på kriterier, der indebærer en stor risiko for forskelsbehandling, herunder race, etnisk oprindelse eller religiøs overbevisning. Selv uden sådanne oplysninger kan andre typer af oplysninger imidlertid være stærkt korreleret med disse karakteristika og i realiteten fungere som stedfortrædere for sådanne beskyttede karakteristika. Eksempelvis kunne kategorien »generelle bemærkninger« i forbindelse med PNR, der eventuelt indeholder rejsendes særlige kostpræferencer, afsløre bestemte religiøse overbevisninger.

⁽⁴⁷⁾ Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (2018).

En specifik kombination af oplysninger, der anvendes af algoritmen, kan også stille en kategori af personer ufordelagtigt. Personer kan eksempelvis blive behandlet ringere på grund af deres etniske eller sociale oprindelse eller tilhørsforhold til et nationalt mindretal, som er beskyttede karakteristika i henhold til chartrets artikel 21. Hvis f.eks. en risikoprofil i ETIAS vedrørende risikoen for irregulær migration er baseret på kombinationen af en bestemt nationalitet og erhvervsgruppe, kan det resultere i, at der fokuseres på en etnisk gruppe eller nationalitet, som i et bestemt land typisk arbejder i en bestemt økonomisk sektor, f.eks. bygge og anlæg eller landbrug⁽⁴⁸⁾.

- Behandling af oplysninger om karakteristika, der er beskyttet af chartrets artikel 21, bør begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt og forholdsmæssigt, og aldrig resultere i forskelsbehandling. Inden enhver behandling bør de kompetente myndigheder vurdere oplysningerne for at identificere eventuelle beskyttede karakteristika og fjerne oplysninger, hvis behandling ville være ulovlig. Som god praksis bør dette suppleres af et »match og fjern«-program med en regelmæssigt opdateret liste over »følsomme udtryk«.

Profileringskriterier bør være specifikke og målrettede

En anden risiko skyldes brugen af **brede profileringskriterier**. Eksisterende EU-instrumenter giver stort spillerum til at udvikle profileringsalgoritmer. For at vurdere risikoen for irregulær migration giver ETIAS mulighed for at bruge EU-statistikker og nationale statistikker vedrørende antallet af personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet, og nægtelse af indrejse. Med hensyn til sikkerhedsrisici henvises der imidlertid kun generelt til oplysninger om specifikke risikoindikatorer for sikkerheden eller trusler. PNR-direktivet indeholder generelle anvisninger til at udforme algoritmer, men præciserer ikke, hvilke kriterier der skal anvendes til at identificere personer, der potentielt er involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet, eller hvilken vægt der skal tillægges et specifikt kriterium.

For vidtgående kriterier fører til et betydeligt antal »falske positive«, hvilket betyder, at personer med urette matches med en bestemt risikoprofil. Nogle af disse »falske positive« kan også være diskriminerende. Eksempelvis indebærer en bred definition af kriteriet »tidligere straffedom«, at LGBT-personer ville skulle oplyse om en plettet straffeattest på grund af en bestemt seksuel adfærd, der kriminaliseres af nogle tredjelande.

⁽⁴⁸⁾ Se også FRA (2017a).

- Vurderingskriterier bør være forud fastsatte, målrettede, specifikke, forholdsmæssige og faktabaserede. Vurderingskriterier bør testes på anonymiserede prøver. De bør gennemgås regelmæssigt af en intern revisor for at afgøre, om de stadig er begrundet på grundlag af deres specifikke målsætninger.
- Inden en indberetning baseret på automatisk behandling fremsendes med henblik på yderligere foranstaltninger, bør den kompetente myndighed manuelt gennemgå oplysningerne sammen med andre oplysninger for at afgøre, om personen stemmer overens med risikoprofilen, og eliminere falske positive. Modtagerne af oplysninger bør give feedback om de foranstaltninger, der er truffet på grundlag af indberetningen.

Oplysninger, der behandles, bør være korrekte og pålidelige

FRA's undersøgelse bekræfter, at de eksisterende store IT-systemer indeholder en stor mængde urigtige oplysninger ⁽⁴⁹⁾. **Urigtige og upålidelige oplysninger** kan have en række negative virkninger i forbindelse med algoritmisk profilering til grænseforvaltnings- og retshåndhævelsesformål. Urigtige oplysninger kan berøre personer negativt, men også føre til ukorrekte korrelationer og et forrejet billede, hvilket forringer effektiviteten af arbejdet inden for politi og grænseforvaltning.

Dette er navnlig relevant i tilfælde, hvor oplysninger er registreret af borgere, såsom i forbindelse med PNR-oplysninger og ETIAS-ansøgninger, der kan være mere fejlbehæftede end officielle fortegnelser. Ligeledes er screening af sociale mediekonti, som anvendes af nogle rejsetilladelsessystemer uden for EU, forbundet med en stor risiko for at indføre upålidelige oplysninger i profileringsprocessen. Endvidere indebærer det en særlig risiko for at indsamle oplysninger, som afslører følsomme personoplysninger, der er beskyttet af chartret, f.eks. politisk anskuelse eller oplysninger om seksualitet.

- Giv personer korrekte oplysninger om indsamling, opbevaring og behandling af deres oplysninger og om de gældende databeskyttelsesprincipper. Personer bør gøres bevidste om deres rettigheder, herunder de klagemuligheder, der er tilgængelige for dem.

⁽⁴⁹⁾ Se FRA (2018c), s. 81-98.

- Gør det muligt for personer at søge at berigtige deres oplysninger, hvis oplysningerne er urigtige, og blive underrettet om, hvorvidt oplysningerne er blevet berigtiget eller slettet.
- Sørg for adgang til effektiv administrativ og retslig prøvelse i tilfælde af, at databeskyttelsesrettigheder er blevet krænket, herunder hvis adgang til indsigt er blevet nægtet, eller urigtige oplysninger ikke er blevet berigtiget eller slettet.

Konklusion

Profilering er et legitimt redskab, der bruges af retshåndhævelsespersonale og grænsevagter til at forebygge, efterforske og retsforfølge kriminelle aktiviteter samt til at forhindre og afsløre ulovlig indvandring.

For at være lovlige, retfærdige og effektive skal brugen af profilering være inden for lovens grænser. Profilering skal navnlig opfylde krav om ligebehandling og beskyttelse af personoplysninger.

Dette vil blive opnået ved hjælp af en kombination af elementer. Enhver profilering bør:

- behandle personer lige, respektfuldt og med værdighed
- undgå profilering af personer baseret på forudindtagethed
- være rimelig, objektiv og efterretningsbaseret og
- i tilstrækkelig grad beskytte personers personoplysninger og privatliv.













Forskellige værktøjer er tilgængelige for politibetjente og grænsevagter for at sikre, at disse principper er kendte, forstås og opretholdes i praksis:








- betjente bør modtage vejledning og uddannelse, inden de foretager profilering
- i forbindelse med profilering bør oplysninger om aktiviteten registreres og opbevares
- efter profilering bør betjentenes handlinger overvåges og vurderes for at identificere områder, der kunne forbedres.

Forebyggelse af ulovlig profilering vil ikke kun holde retshåndhævelsespersonale og grænsevagter inden for lovens rammer, men vil også sikre, at deres handlinger forstås og accepteres af offentligheden. En styrkelse af tilliden til retshåndhævelse og grænseforvaltning forbedrer effektiviteten af arbejdet inden for politi og grænseforvaltning og bidrager derfor til at øge sikkerhedsniveauerne i samfundet som helhed.




Bilag

Tablet 7: Eksisterende og planlagte store IT-systemer i EU

IT-system	Hovedformål	Omfattede personer	Anvendelsesområde	Retligt instrument/forslag	Biometriske identifikationer
Europæisk fingeraftrykssystem (Eurodac)	Afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse <i>Bistå med kontrollen af illegal immigration og sekundære bevægelser</i>	Ansøgere og personer, der nyder international beskyttelse <i>Migranter med ulovligt ophold</i>	28 EUMS + SAC	Forordning (EU) nr. 603/2013 (Eurodacforordning) <i>COM(2016) 272 final (Eurodac – forslag)</i>	 
Visuminformationssystem (VIS)	Lette udvekslingen af oplysninger mellem Schengenmedlemsstater om visumansøgninger	Visumansøgere og referencepersoner	24 EUMS (ikke CY, HR, IE, UK) (*) + SAC	Forordning 767/2008/EF (VIS-forordning)	
Schengeninformationssystem (SIS II) – politi	Garantere sikkerheden i EU- og Schengenmedlemsstaterne	Forsvundne eller eftersøgte personer	26 EUMS (ikke CY, IE) (*) + SAC	Rådets afgørelse 2007/533/RIA (SIS II-afgørelse) <i>COM(2016) 883 final (SIS II – politi – forslag)</i>	  
Schengeninformationssystem (SIS II) – grænser	Optage og behandle indberetninger om afslag på indrejse og ophold i Schengenmedlemsstaterne	Migranter med ulovligt ophold	25 EUMS (ikke CY, IE, UK) (*) + SAC	Forordning 1987/2006 (SIS II-forordning) <i>COM(2016) 882 final (SIS II – grænser – forslag)</i>	  
Schengeninformationssystem (SIS II) – tilbagesendelse	<i>Optage og behandle indberetninger for tredjelandstatsborgere, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse</i>	<i>Migranter med ulovligt ophold</i>	25 EU-medlemsstater (ikke CY, IE, UK) (*) + SAC	<i>COM(2016) 881 final (SIS II – tilbagesendelse – forslag)</i>	  

Ind- og udrejse-system (EES)	Beregne og overvåge varigheden af tredjelandstatsborgeres tilladte ophold og identificere personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet	Rejsende med henblik på et kortvarigt ophold	22 EUMS (ikke BG, CY, HR, IE, RO, UK) ⁽¹⁾ + SAC	Forordning (EU) 2017/2226 (EES-forordning)	 
Europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)	Vurdere, om en tredjelandstatsborger, som er fritaget for visumpligt, udgør en risiko for sikkerheden, for irregulær migration eller for folkesundheden	Rejsende, som er fritaget for visumpligt	26 EUMS (ikke IE, UK) ⁽²⁾ + SAC	COM(2016) 731 final (ETIAS – forslag)	Ingen
Europæisk informationssystem vedrørende strafferegistre for tredjelandstatsborgere (ECRIS-TCN)	Udveksle oplysninger om tidligere straffedomme afsagt over tredjelandstatsborgere	Tredjelandstatsborgere, der er tidligere straffet	27 EUMS (ikke DK) ⁽³⁾	COM(2017) 344 final (ECRIS-TCN – forslag)	 
Interoperabilitet – fælles identitetsregistre	Fastsætte en ramme for interoperabilitet mellem EES, VIS, ETIAS, Eurodac, SIS II og ECRIS-TCN	Tredjelandstatsborgere omfattet af Eurodac, VIS, SIS II, EES, ETIAS og ECRIS-TCN	28 EUMS ⁽³⁾ + SAC	COM(2017) 793 final (interoperabilitet – grænser og visum – forslag) COM(2017) 794 final (interoperabilitet – politisamarbejde, asyl og migration – forslag)	  

Note: *Planlagte systemer og planlagte ændringer inden for systemer er i kursiv.*

 : Fingeraftryk; : Håndfladeaftryk; : Ansigtspose;
: DNA-profil.

EUMS: EU-medlemsstater

SAC: associerede Schengenlande, dvs. Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz.

⁽¹⁾ Irland og Det Forenede Kongerige deltager ikke i VIS. Danmark er ikke bundet af forordningen, men har tilvalgt VIS. VIS gælder endnu ikke for Kroatien og Cypern og gælder kun delvis for Bulgarien og Rumænien i henhold til Rådets afgørelse (EU) 2017/1908 af 12. oktober 2017.

⁽²⁾ Cypern og Irland er endnu ikke tilknyttet SIS. Danmark er ikke bundet af forordningen eller Rådets afgørelse, men har tilvalgt SIS II, og skal beslutte, om landet vil foretage et tilvalg igen efter vedtagelsen af SIS II-forslagene. Det Forenede Kongerige deltager i SIS, men kan ikke anvende og har ikke adgang til indberetninger med henblik på afslag på indrejse eller ophold i Schengenområdet. Bulgarien, Rumænien og Kroatien kan ikke

foretage indberetninger, der omfatter hele Schengenområdet, om afslag på indrejse eller ophold i Schengenområdet, da de endnu ikke er en del af Schengenområdet.

- (³) Danmark kan beslutte at tilvælge EES og ETIAS.*
- (⁴) ECRIS-TCN gælder ikke for Danmark. Det Forenede Kongerige og Irland kan beslutte at tilvælge systemet.*
- (⁵) Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige vil deltage, da de deltager i de IT-systemer, der gøres interoperable.*

Kilde: FRA, baseret på eksisterende og foreslåede retlige instrumenter, 2018

Referencer

Akhgar, B., Saathoff, G.B., Arabnia, H.R., Hill, R., Staniforth, A. og Bayerl, P.S. (2015), *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies*», Butterworth-Heinemann, 2015.

American Civil Liberties Union (ACLU) (2016), [Eight Problems With Police »Threat Scores«](#), 13. januar 2016.

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2014), [Udtalelse 01/2014 om anvendelsen af nødvendigheds- og proportionalitetsbegreberne og databeskyttelse i retshåndhævelsessektoren](#), 536/14/DA, WP 211, Bruxelles, 27. februar 2014.

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2017a), [Retningslinjer for konsekvensanalyse vedrørende databeskyttelse \(DPIA\) og bestemmelse af, om behandlingen »sandsynligvis indebærer en høj risiko« i henhold til forordning \(EU\) 2016/679](#), WP 248 rev.01, 4. oktober 2017.

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2017b), [Udtalelse om centrale spørgsmål i forbindelse med direktivet om retshåndhævelse \(EU 2016/680\)](#), 7. december 2017.

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2018a), [Retningslinjer om automatiske individuelle afgørelser og profilering i henhold til forordning 2016/679](#), WP 251 rev.01, 6. februar 2018.

Artikel 29-Gruppen vedrørende Databeskyttelse (2018b), [Opinion on Commission proposals on establishing a framework for interoperability](#), WP 266, Bruxelles, 23. april 2018.

Belgien, Unia, [Rapport annuel 2016](#), Bruxelles, september 2017.

Belgien, Unia, [Rapport annuel Convention entre Unia et la police fédérale, Budget 2015](#), Bruxelles, 2015.

Big Brother Watch, [Smile you're on body worn camera Part II – Police, The use of body worn cameras by UK police forces](#), august 2017.

Body-Gendrot, S. (2016), »[Making sense of French urban disorders in 2005](#)«, *European Journal of Criminology*, Vol. 13, No. 5, s. 556-572.

Bovens *et al.* (2014), »Public accountability« i: Bovens, M., Schillermans, T. og Goodlin, R.E. (red.), *The Oxford handbook of public accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Brayne, S. (2014), »Surveillance and system avoidance: criminal justice contact and institutional attachment«, *American Sociological Review*, Vol. 79, No. 3, s. 367-391.

Buolamwini, J., Gebru, T. (2018), [Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification](#), MIT Media Lab og Microsoft Research, 2018.

Center on Privacy and Technology at Georgetown Law (2016), [The Perpetual Line-up, Unregulated Police Face Recognition in America](#), 18. oktober 2016.

Centre d'analyse stratégique (2006), [Enquête sur les violences urbaines - Comprendre les émeutes de novembre 2005: les exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois](#), Paris, La Documentation française, 2006.

Coudert, F, Butin, D. og Le Metayer, D. (2015), »[Body-worn cameras for police accountability: opportunities and risks](#)«, *Computer Law and Security Review*, Vol. 31, s. 749-762.

De Forenede Nationer (FN) (2007), *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, A/HRC/4/26, 29. januar 2007.

De Hert, P. og Lammerant, H. (2016), »Predictive profiling and its legal limits: effectiveness gone forever?« i: van der Sloot, B., Broeders, D. og Schrijvers, E. (red.), *The Netherlands Scientific Council for Government Policy, Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam, Amsterdam University Press, s. 145-173.

Défenseur des droits (2017), [Enquête sur l'accès aux droits. Volume 1 – relations police/population: le case des contrôles d'identité](#), 2017.

Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) (2007), [ECRI General Policy Recommendation N° 11 on combating racism and racial discrimination in policing](#), vedtaget den 29. juni 2007, Strasbourg, 4. oktober 2007.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) (2015), [Second Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime](#), Udtalelse 5/2015, Bruxelles, 24. september 2015.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) (2018), [Opinion 4/2018 on the Proposals for two Regulations establishing a framework for interoperability between EU large-scale information systems](#), Bruxelles, 18. april 2018.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) (2012), [Common core curriculum, EU border guard basic training](#), marts 2012.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) (2013), [Fundamental rights training for border guards, Trainers' Manual](#), 2013.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) (2015), [Twelve seconds to decide. In search of excellence: Frontex and the principle of best practice](#), 2015.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) (2017), [Handbook on risk profiles on Trafficking in Human Beings](#), 2017.

Det europæiske netværk af juridiske eksperter inden for ligestilling og ikkeforskelsbehandling (2016), [Links between migration and discrimination – A legal analysis of the situation in EU Member States](#), juli 2016.

Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad (2016), [Perceptions of discrimination and islamophobia – Voices from members of Muslim communities in the European Union](#), 2006.

Det Forenede Kongerige, Camden and London Prepared (2006), [Major Incident Procedures, What businesses and the voluntary sector need to know](#), april 2006.

Det Forenede Kongerige, College of Policing (2016), [Stop and Search, Authorised Professional Practice \(APP\)](#), 29. september 2016.

Det Forenede Kongerige, Equality and Human Rights Commission (2009), *Police and racism: what has been achieved 10 years after the Stephen Lawrence Inquiry report?*, 2009.

Det Forenede Kongerige, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2013), *Stop and Search Powers: Are the police using them effectively and fairly?*, 2013.

Det Forenede Kongerige, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) (2016), *PEEL: Police legitimacy 2015 An inspection of West Midlands Police*, februar 2016.

Det Forenede Kongerige, Home Office (1999), *The Stephen Lawrence Inquiry. Report of An Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, februar 1999.

Det Forenede Kongerige, Home Office (2014a), *CODE A: Revised code of practice for the exercise by: police officers of statutory powers of stop and search; police officers and police staff of requirements to record public encounters*, Norwich, The Stationery Office (TSO), 2014.

Det Forenede Kongerige, Home Office (2014b), *Best use of stop and search scheme*, 2014.

Det Forenede Kongerige, House of Commons Home Affairs Committee (2009), *The Macpherson Report – Ten Years On*, Twelfth Report of Session 2008-09, 22. juli 2009.

Det Forenede Kongerige, House of Lords (2006), *Udtalelse fra Lords of Appeal for Judgment i sag R (på begæring af Gillan (FC) m.fl. (FC)) (sagsøgere) mod Commissioner of Police for the Metropolis m.fl. (sagsøgte)*, [2006] UKHL 12, 8. marts 2006.

Det Forenede Kongerige, London School of Economics (2011), *Reading the Riots*, december 2011.

Det Forenede Kongerige, National Policing Improvement Agency (NPIA) (2012), *Stop and search, the use of intelligence and geographic targeting, Findings from case study research*, 2012.

Det Forenede Kongerige, Northamptonshire Police (2018), *Get Involved – Reasonable Grounds Panel*, tilgået april 2018.

Det Forenede Kongerige, Staffordshire PCC Matthew Ellis, Ethics, Transparency and Audit Panel (2015), [An Independent Report into Stop & Search Encounters by Staffordshire Police](#), januar 2015.

Det Forenede Kongerige, Stop Watch (2011), »Carry on Recording» Why police stops should still be recorded, maj 2011.

Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2012), Stop and Search Policy, november 2012.

Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2016), [Stop and Search Recommendations](#), juli 2015 (senest ændret juni 2016).

Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2017a), [Stop and Search in the West Midlands: Presentation to Den Hague City Council](#), april 2017.

Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2017b), [New »app« set to speed up Stop & Search process](#), august 2017.

Det Forenede Kongerige, West Midlands Police (2018), [Stop and Search Scrutiny Panels](#), tilgået april 2018.

Det Forenede Kongerige, West Midlands Police and Crime Commissioner (2014), [Stop and Search Action Plan – Outcome of consultation](#), januar 2014.

Dinant, J.-M., Lazaro, C., Pouillet Y., Lefever, N. og Rouvroy, A. (2008), [Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism – Some ideas for the future work of the consultative committee \(T-PD\)](#), dok. T-PD 01, s. 3.

Europa-Kommissionen (2017a), [Hate crime training for law enforcement and criminal justice authorities: 10 key guiding principles](#), februar 2017.

Europa-Kommissionen (2017b), [Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities, Key guiding principles](#), december 2017.

Europa-Kommissionen, undergruppe om metoder til registrering og indsamling af data om hadforbrydelser (2017), [Improving the recording of hate crime by law enforcement authorities – Key guiding principles](#), Bruxelles, december 2017.

Europarådet, Ministerkomitéen (2001), Recommendation Rec(2001)10 of the Committee of Ministers to Member States on the European Code of Police Ethics adopted by the Committee of Ministers, 19. september 2001.

Farrar, T. (2018), [Self-awareness to being watched and socially-desirable behavior: A field experiment on the effect of body-worn cameras on police use-of-force](#), Police Foundation, 2018.

FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR) (2014), [Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders](#), 23. juli 2014.

FRA (2014a), [Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union](#), Luxembourg, Publikationskontoret, 2014.

FRA (2014b), [Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points](#), Luxembourg, Publikationskontoret, 2014.

FRA (2014c), [Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record \(PNR\) data](#), februar 2014.

FRA (2016), *Fundamental Rights Report 2016*, Luxembourg, Publikationskontoret, 2016.

FRA (2017a), [Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the impact on fundamental rights of the proposed Regulation on the European Travel Information and Authorisation System \(ETIAS\)](#), FRA's udtalelse – 2/2017 [ETIAS], juni 2017.

FRA (2017b), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results](#), Luxembourg, Publikationskontoret, december 2017.

FRA (2017c), *Fundamental Rights Report 2017*, Luxembourg, Publikationskontoret, maj 2017.

FRA (2017d), [Den Europæiske Unions anden undersøgelse af mindretal og forskelsbehandling: Muslimer – udvalgte resultater](#), Luxembourg, Den Europæiske Unions Publikationskontor, september 2017.

FRA (2017e), [Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security](#), Luxembourg, Publikationskontoret, maj 2017.

FRA (2018a), [Interoperability and fundamental rights implications – Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights](#), FRA's udtalelse – 1/2018 [interoperabilitet], april 2018.

FRA (2018b), [#BigData: Discrimination in data-supported decision making](#), FRA's fokUSDokument, maj 2018.

FRA (2018c), [Under watchful eyes: biometrics, EU IT systems and fundamental rights](#), Luxembourg, Publikationskontoret, februar 2018.

FRA (2018d), [Hate crime recording and data collection practice across the EU](#), Luxembourg, Publikationskontoret, juni 2018.

FRA (2018e), [Fundamental Rights Report 2018](#), Luxembourg, Publikationskontoret, juni 2018.

FRA (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder), Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) og Europarådet (2018), [Handbook on European data protection law – Edition 2018](#), Luxembourg, Publikationskontoret, maj 2018.

FRA (Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder) (2013), [Politiuddannelse baseret på grundlæggende rettigheder – En håndbog for undervisere af politifolk](#), Luxembourg, Publikationskontoret, december 2013.

FRA og Europarådet (2018), [Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition](#), Luxembourg, Publikationskontoret, februar 2018.

France, Ministry of Interior (2018), Rapport d'évaluation sur l'expérimentation de l'emploi des caméras mobiles par les agents de police municipale, 7. juni 2018.

Gandy, O. (2010), »Engaging rational discrimination: exploring reasons for placing regulatory constraints on decision support systems«, *J Ethics Inf Technol*, Vol. 12, No. 1, s. 29-42, 2010.

Gross, S.R. (2002), »[Racial Profiling under Attack](#)«, D. Livingston, medforfatter. *Colum. L. Rev.* 102, No. 5, s. 1413-38.

Harcourt, B. (2004), »Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally«, *University of Chicago Law Review*, Vol. 71, 2004.

Harris, D. (2002), »Flying While Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy«, *Civil Rights Journal*, Vol. 6, No.1, vinter 2002.

Harris, D. (2003), *Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work*, The New Press, 2003.

Hildebrandt, M. og de Vries, K. (2013), *Privacy, due process and the computational turn: the philosophy of law meets the philosophy of technology*, New York, Routledge, 2013.

Hildebrandt, M. og Gutwirth, S. (red.) (2008), *Profiling the European Citizen. Cross-Disciplinary Perspectives*, Berlin, Springer, 2008.

Hunt, P., Saunders, J. og Hollywood, J.S. (2014), *Evaluation of the Shreveport predictive policing experiment*, RAND Corporation, 2014.

Hörnqvist, M. (2016), »[Riots in the welfare state: The contours of a modern-day moral economy](#)«, *European Journal of Criminology*, Vol. 13, No. 5, s. 573-589.

Jobard, F. (2008), »The 2005 French urban unrests: data-based interpretations«, *Sociology Compass*, Vol. 2, No. 4, s. 1287-1302.

Kádár, A., Körner, J., Moldova, Z., og Tóth, B. (2008), [Control\(led\) Group, Final Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search \(STEPSS\) Project](#), Budapest, s. 23.

Keskinen, S. et al (2018), [The Stopped – Ethnic Profiling in Finland](#), Swedish School of Social Science, University of Helsinki, Helsinki, 3. april 2018.

Korff, D. (2015), *Passenger Name Records, data mining & data protection: the need for strong safeguards*, T-PD(2015)11, Strasbourg, 15. juni 2015.

Miller, J. og Alexandrou, B. (2016), *College of policing stop and search training experiment: Impact evaluation*, College of Policing Limited, 2016.

Mittelstadt, BD., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S. og Floridi, L. (2016), »[The ethics of algorithms: Mapping the debate](#)«, *Big Data & Society*, 1. december 2016.

Mohler, G.O., Short, M.B., Malinowski, S., Johnson, M., Tita, G.E., Bertozzi, A.L., Brantingham, P.J., *Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing*, 15. januar 2016.

Nisbet, R., Elder, J. og Miner, G. (2009), *Handbook of Statistical Analysis & Data Mining Applications*, Sydney (Canada), Elsevier, 2009.

Open Society Justice Initiative (2018a), *Regulating Police Stop and Search: An Evaluation of the Reasonable Grounds Panel*, december 2018.

Open Society Justice Initiative (2018b), *The Recording of Police Stops: Methods and Issues*, december 2018.

Oswald, M., Grace, J., Urwin, S. og Barnes, G., »[Algorithmic Risk Assessment Policing Models: Lessons from the Durham HART Model and »Experimental« Proportionality](#)«, *Information & Communications Technology Law*, 31. august 2017.

Rådet for Den Europæiske Union (2009), [Ajourført EU-Schengen-katalog over kontrol ved de ydre grænser, tilbagesendelse og tilbagetagelse](#), 19. marts 2009.

Schauer, F. (2003), *Profiles Probabilities and Stereotypes*, Cambridge (MA), The Belknap Press of Harvard University Press, 2003.

Scheinin, M. (2007), FN's særlige rapportør om fremme og beskyttelse af menneskerettighederne i forbindelse med terrorbekæmpelse, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism*, FN-dok. A/HRC/4/26, 29. januar 2007.

The Guardian (2015), [Northamptonshire police ban stop and search by officers who abuse powers](#), 18. august 2015.

Tóth, B.M. og Kádár, A. (2011), »Ethnic profiling in ID checks by the Hungarian police«, *Policing and Society*, Vol. 21, No. 4, s. 383-394.

USA, GAO (General Accounting Office) (2000), *U.S. Customs Office: better targeting of airline passengers for personal searches could produce better results*, GAO/GGD-00-38, marts 2000.

Van Brakel, R. (2016), »Pre-emptive big data surveillance and its (dis)empowering consequences: the case of predictive policing« i: van der Sloot, B., Broeders, D. og Schrijvers, E. (red.), *The Netherlands Scientific Council for Government Policy (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Exploring the boundaries of big data*, Amsterdam, Amsterdam University Press, s. 117-141.

Wrench, J. (2007), *Diversity management and discrimination: immigrants and ethnic minorities in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2007.

Zarsky, T.Z. (2011), »Governmental Data Mining and its Alternatives«, *Penn State Law Review*, Vol. 11, No. 2, s. 285-330.

EU-lovgivning

Grundlæggende rettigheder

[Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder](#), 2012/C 326/02, (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391).

[Forklaringer til chartret om grundlæggende rettigheder](#), 2007/C 303/02 (EUT C 303 af 14.12.2007, s. 17).

Ikkeforskelsbehandling

[Rådets direktiv 2000/43/EF](#) af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling.

[Rådets direktiv 2000/78/EF](#) af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

Databeskyttelse

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2016/679](#) af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EØS-relevant tekst).

Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/680](#) af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med kompetente myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA.

Grænseforvaltning

[Rådets afgørelse 2007/533/RIA](#) af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 205 af 7.8.2007, s. 63) (SIS II).

Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv \(EU\) 2016/681](#) af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132).

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EF\) nr. 1987/2006](#) af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 381 af 28.12.2006, s. 4).

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EF\) nr. 767/2008](#) af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60) (VIS-forordningen).

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 603/2013](#) af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet i en af medlemsstaterne af en tredjelandstatsborger eller en statsløs og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store IT-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 1).

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 1624/2016](#) af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og Rådets beslutning 2005/267/EF (EUT L 251 af 16.9.2016, s. 1).

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) nr. 1052/2013](#) af 22. oktober 2013 om oprettelse af det europæiske grænseovervågningsystem (Eurosur) (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 11).

Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2016/399](#) af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

Retspraksis

Frankrig, kassationsdomstol (*Cour de Cassation*), Décision 1245, 9. november 2016.

Det Forenede Kongerige, House of Lords, *R (på begæring af Gillan et al.) mod Commissioner of Police for the Metropolis et al.*, [2006] UKHL 12, 8. marts 2006.

EU-Domstolen, C-524/06, [Heinz Huber mod Bundesrepublik Deutschland](#), 16. december 2008.

EMD, [B.S. mod Spanien](#), nr. 47159/08, 24. juli 2012.

EMD, [S. og Marper mod Det Forenede Kongerige](#), nr. 30562/04 og 30566/04, 4. december 2008.

EMD, [Gillan og Quinton mod Det Forenede Kongerige](#), nr. 4158/05 2010, 12. januar 2010.

UNHRC, *Rosalind Williams Lecraft mod Spanien*, meddelelse nr. 1493/2006, 30. juli 2009.

Sådan kontakter du EU

Personligt

Der findes flere hundrede Europe Direct-informationscentre i hele EU.

Find dit nærmeste center på:

https://europa.eu/european-union/contact_da

Pr. telefon eller e-mail

Europe Direct er en tjeneste, der besvarer spørgsmål om EU. Kontakt Europe Direct:

– på gratisnummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (visse operatører tager betaling for disse opkald)

– på følgende nummer: +32 22999696 eller

– pr. e-mail: https://europa.eu/european-union/contact_da

Sådan finder du oplysninger om EU

Online

Oplysninger om EU er tilgængelige på alle EU's officielle sprog på Europawebstedet:

https://europa.eu/european-union/index_da

EU-publikationer

Du kan downloade eller bestille EU-publikationer gratis eller mod betaling på:

<https://op.europa.eu/da/publications>. Du kan bestille flere eksemplarer af de gratis publikationer ved at kontakte Europe Direct eller dit lokale informationscenter (se https://europa.eu/european-union/contact_da).

EU-ret og relaterede dokumenter

Du kan nemt få adgang til EU's juridiske oplysninger (herunder al EU-ret siden 1951) på alle officielle EU-sprog på EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Åbne data fra EU

EU's portal for åbne data (<http://data.europa.eu/euodp/da>) giver adgang til datasæt fra EU.

Dataene kan downloades og genanvendes gratis til både kommercielle og ikkekommercielle formål.

Den teknologiske udvikling har udløst en øget brug af profilering i en lang række sammenhænge, og brugen af profileringsværktøjer til at understøtte retshåndhævelses- og grænseforvaltningspersonales arbejde er på det seneste blevet fulgt med større opmærksomhed fra EU-medlemsstaternes side. Profilering bruges legitimt til at forebygge, efterforske og retsforfølge strafbare handlinger samt til at forhindre og afsløre ulovlig indvandring. Men ulovlig profilering kan undergrave tilliden til myndighederne og stigmatisere visse samfundsgrupper.

I denne vejledning forklares, hvad der forstås ved profilering, de retlige rammer, der regulerer profilering, og hvorfor det er både nødvendigt at foretage profilering lovligt for at overholde de grundlæggende rettigheder og afgørende for et effektivt politiarbejde og en effektiv grænseforvaltning. Vejledningen indeholder også praktiske retningslinjer om, hvordan ulovlig profilering kan undgås i forbindelse med politi- og grænseforvaltningsoperationer.



FRA – DEN EUROPÆISKE UNIONS AGENTUR FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Østrig

Tlf. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699

fra.europa.eu

facebook.com/fundamentalrights

linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

twitter.com/EURightsAgency



Den Europæiske Unions
Publikationskontor