INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

ETNISK PROFILERING

EN JURIDISK ANALYSE

ETNISK PROFILERING
EN JURIDISK ANALYSE

Forfattere: Tarek Ziad Hussein
Redaktion: Rasmus Brygger
Ansvarlig: ligebehandlingschef Nikolaj Nielsen

e-ISBN: 978-87-7570-071-4

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Shutterstock

© 2022 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må reproduceres til ikkekommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger fx store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster.
Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk/tilgaengelighed

RESUMÉ

I denne juridiske analyse til Institut for Menneskerettigheders hovedrapport om etnisk profilering i politiet redegøres der for det menneskeretlige udgangspunkt i mødet med politiet.

Analysen gennemgår en række af de grundlæggende menneskerettigheder, som er inkorporeret i dansk ret, og som har til formål at sikre, at det enkelte individ ikke udsættes for vilkårlige indgreb fra myndigheder med de dertilhørende undtagelser. Analysen viser, at international ret indeholder et klart forbud mod diskrimination på baggrund af bl.a. hudfarve, etnicitet og religion. Forbuddet mod diskrimination i dansk ret er dog mere sporadisk og oftest bundet op på bestemte kontekster (fx inden- og uden for arbejdsmarkedet). Selvom det umiddelbart ligger lige for, at lov om etnisk ligebehandling omfatter et forbud mod etnisk profilering i politiet, fremstår retstilstanden på nuværende tidspunkt uklar.

I forlængelse heraf viser analysen desuden, at politiklagesystemets komplekse struktur og forskellige klageinstanser i praksis skaber tvivl om, hvordan man klager, hvis man som borger mener, at man har været udsat for etnisk profilering af politiet. Det forstærkes desuden af, at det ofte kan være svært at dokumentere, da der ofte vil være tale om sager uden håndfast bevis på politiets motivation for en handling eller et indgreb.

KAPITEL 1

INDLEDNING

Politiet spiller en afgørende rolle i opretholdelsen af lov og orden i det danske samfund. Derfor har politiet et magtmonopol og kan lovligt anvende en række vidtgående beføjelser i mødet med borgerne. De beføjelser vil ofte have karakter af indgreb i nogle af de grundlæggende menneskerettigheder, som er beskyttet i dansk og international ret. Indgrebene skal derfor foretages med respekt for individets grundlæggende rettigheder.

Det er i den forbindelse afgørende, at alle er lige for loven, og dermed at politiet ikke – bevidst eller ubevidst – forskelsbehandler borgere med fx anden etnisk baggrund. De øvrige delrapporter, som denne rapport indgår i, viser dels, at etniske minoriteter i langt højere grad bliver sigtet uden fældende afgørelse, og dels at flere minoritetsetniske mænd giver udtryk for grænseoverskridende oplevelser med politiet.

I denne analyse beskriver vi nærmere nogle af de menneskerettigheder, som beskytter det enkelte individ mod vilkårlige indgreb fra politiets side. Derudover belyses forbuddet mod diskrimination i både dansk og international ret med henblik på at afdække, om dansk ret indeholder et direkte forbud mod politiets anvendelse af etnisk profilering i sin daglige virksomhed. I den forbindelse belyses det danske politis beføjelser og borgernes muligheder for at klage over politiets dispositioner og adfærd.

Analysen fokuserer på politiets beføjelser og virksomhed i det daglige møde med borgerne og berører derfor ikke den etniske profilering, som kan finde sted på asylområdet, ved indvandring eller grænsekontrol. Dette kommer fx til udtryk i gennemgangen af politiets beføjelser, hvor der gælder særlige regler i forbindelse med grænsekontrol, forebyggelse af terror mv., som er udeladt i den her sammenhæng.

KAPITEL 2

MENNESKERETTEN OG MØDET MED POLITIET

En række grundlæggende rettigheder har betydning for borgernes møde med politiet. De rettigheder følger af en række forskellige internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig, og som i varierende grad er inkorporeret i dansk ret. I den sammenhæng er særligt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) helt central. Danmark har tiltrådt og ratificeret EMRK, som derfor er en del af dansk lovgivning. EMRK indeholder en række væsentlige rettigheder og beskyttelsesmekanismer, som omfatter alle individer i Danmark, og som staten derfor er forpligtet til at sikre opretholdelsen af.

Der er primært tale om civile og politiske rettigheder, dvs. beskyttelse af borgernes fysiske integritet, bevægelsesfrihed og privatsfære, krav om en retfærdig og hurtig rettergang for uafhængige domstole, forbud mod usaglig forskelsbehandling (diskrimination), ytrings-, forsamlings- og religionsfrihed mv.[1]

Disse rettigheder er ligeledes skrevet ind forskellige steder i dansk lovgivning. For så vidt angår borgernes møde med politiet, er det – i den her sammenhæng – særligt relevant at belyse individets ret til frihed og privatliv samt forbuddet mod diskrimination.

2.1 RETTEN TIL FRIHED

Retten til frihed er en grundlæggende rettighed, som har til formål at beskytte den personlige frihed og sikkerhed imod vilkårlige og uproportionale indgreb. Det vil oftest komme til udtryk i form af statens indgreb i den personlige frihed ved fx frihedsberøvelse. Retten til frihed er en central menneskerettighed, da frihedsberøvelse er et af de mest intensive indgreb, staten kan tage i brug over for borgerne.[2]

Det følger af artikel 5 i EMRK, at enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Artikel 5 finder som nævnt primært anvendelse i tilfælde af frihedsberøvelse, og i den sammenhæng er den tidsmæssige udstrækning ikke afgørende, da selv ganske kortvarige frihedsberøvelser er omfattet (se bl.a. EMK X mod Østrig 13/12-1979).

Vurderingen af, om der er tale om en frihedsberøvelse, sker ud fra en konkret vurdering og på baggrund af en flerhed af kriterier, herunder foranstaltningens karakter, varighed, virkninger og udførelsesmåden.[3] Det følger desuden af artikel 5, at en frihedsberøvelse skal være i overensstemmelse med "den ved lov foreskrevne fremgangsmåde."

Det følger endvidere, at en frihedsberøvelse skal være baseret på et klart retligt grundlag, og der er dermed et krav om legalitet. En frihedsberøvelse er et voldsomt indgreb i det enkelte individs ret til frihed, og en undtagelse herfra skal være begrundet i en eller flere af de grunde, der er opregnet i stk. 1, litra a-f, fx at der er tale om en lovlig anholdelse eller forvaring af en person med det formål at stille vedkommende for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at vedkommende har begået noget kriminelt.

Retten til frihed følger desuden af grundlovens § 71, hvori det fastslås, at den personlige frihed er ukrænkelig (stk. 1). Grundlovens § 71 er ligesom artikel 5 i EMRK ikke absolut, og i resten af bestemmelsen oplistes betingelserne for, hvornår frihedsberøvelse kan finde sted. Heraf følger det bl.a., at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i lovgivningen (stk. 2), at en anholdt inden for 24 timer skal stilles for en dommer (stk. 3) mv.

De nærmere regler og betingelser for politiets adgang til at foretage indgreb i borgernes frihed er reguleret i bl.a. retsplejeloven og politiloven, som gennemgås senere i analysen.

2.2 RETTEN TIL PRIVATLIV

Retten til privatliv er ligeledes en grundlæggende rettighed, som sætter grænser for, hvor meget og hvordan staten må blande sig i individets forhold. Rettigheden sikrer bl.a., at enhver har kontrol over sin krop, sit hjem mv. Staten skal derfor som udgangspunkt afholde sig fra at foretage indgreb i det enkelte individs privatliv, og hvis staten foretager indgreb, skal disse leve op til en række forskellige betingelser.

Retten til respekt for privatliv er beskyttet i en række internationale konventioner. Det gælder bl.a. FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder, EMRK og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

Det følger af artikel 8 i EMRK, at enhver har ret til respekt for sit privatliv – og 'privatliv' skal i denne forbindelse forstås bredt. Det følger af domstolens praksis, at begrebet 'privatliv' dækker fysiske, moralske og psykologiske aspekter af den personlige integritet, den personlige identitet og den personlige autonomi.

I dommen Gillan and Quinton vs The Kingdom of Great Britain fastslog domstolen bl.a., at visitationer foretaget af politiet er omfattet af beskyttelsen i artikel 8. Domstolen fremhævede endvidere, at retten til privatliv ikke er begrænset til en persons private residens, og at indgreb, som finder sted i det offentlige rum, ikke alene er omfattet af artikel 8, men i visse tilfælde kan blive forværret af det faktum, at det finder sted i det offentlige rum og dermed indeholder et element af ydmygelse og forlegenhed.[4]

Hverken retten til frihed og sikkerhed (artikel 5) eller retten til privatliv (artikel 8) er absolut, og staten kan derfor foretage indgreb i rettighederne, hvis tre betingelser er opfyldt. Indgrebet skal 1) være foreskrevet ved lov, 2) varetage et eller flere legitime formål og 3) være nødvendigt i et demokratisk samfund for at opnå det

eller de omhandlede formål.[5] Muligheden for i visse tilfælde at gøre indgreb i disse rettigheder er dog undtagelsesbestemmelser, og de skal derfor fortolkes indskrænkende, samtidig med at behovet for at foretage et indgreb skal godtgøres på en overbevisende måde.[6]

2.3 FORBUDDET MOD DISKRIMINATION

Forbuddet mod diskrimination står centralt i menneskeretten og følger bl.a. af en række forskellige menneskerettighedsinstrumenter, som fx FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR), FN's Konvention om Afskaffelse af Alle Former for Racediskrimination (CERD) og EU's Charter om Fundamentale Rettigheder.

Forbuddet mod diskrimination er endvidere fundamentalt for menneskeretten, da det er afgørende for sikringen af de resterende rettigheder, at man som borger ikke bliver diskrimineret. Diskrimination kan bestå både i direkte og indirekte diskrimination på grund af etnicitet. Direkte diskrimination er fx, hvis et par fra Somalia ønsker at leje en lejlighed, men bliver meddelt af udlejeren, at han ikke ønsker personer med en mørk hudfarve som lejere.[7]

I praksis vil diskriminationen dog ofte være mindre åbenlys og opstår, når en neutral handling eller undladelse stiller personer med fx en anden etnisk baggrund særligt ringe, og denne forskelsbehandling ikke er saglig eller proportional. Hvis fx politiet tilrettelægger en særlig intensiv indsats i boligområder, som er kendetegnet ved en høj grad af beboere med anden etnisk baggrund, risikerer de indirekte at ramme etniske minoriteter hårdere og dermed indirekte forskelsbehandle denne gruppe, uanset at årsagen til indsatsen var kriminalitetsstatistikken og ikke beboernes etniske baggrund. Den indirekte forskelsbehandling kan være lovlig, hvis den pågældende bestemmelse, kriterium eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål – og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige. Det vil eksempelvis være sagligt, hvis politiet i højere grad patruljerer i områder, der er kendetegnet ved en høj grad af kriminalitet.

2.3.1 EMRK

EMRK indeholder et generelt forbud mod diskrimination, jf. artikel 14.[8] Forbuddet dækker en ikkeudtømmende liste af diskriminationsgrunde, herunder etnicitet, race, hudfarve mv. Diskrimination kan bestå både i direkte og indirekte diskrimination på grund af etnicitet.

EMRK indeholder ikke et udtrykkeligt forbud mod etnisk profilering, men det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis, at politiets anvendelse af diskriminerende etnisk profilering er i strid med konventionen (se bl.a. Gillian and Quinton vs The United Kingdom).[9]

Derudover har både CERD og Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) tidligere udtalt, at etnisk profilering kan udgøre en krænkelse af menneskerettens grundlæggende princip om ligebehandling og antidiskrimination.[10]

2.3.2 DANSK RET

I modsætning til flere af vores nabolande (fx Sverige, Norge og Finland) indeholder den danske grundlov ikke et diskriminationsforbud, og dansk ret indeholder intetsteds et generelt forbud mod diskrimination uden for arbejdsmarkedet. Derimod indeholder dansk ret en række forskellige love, som sporadisk beskytter mod diskrimination i bestemte sammenhænge eller på baggrund af forskellige afgrænsede diskriminationsgrunde (fx race, handicap, køn mv.).

Lov om etnisk ligebehandling[11] har til formål at forbyde forskelsbehandling og fremme ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.[12] Loven gælder uden for arbejdsmarkedet og omfatter al offentlig og privat virksomhed, herunder socialsikring, sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til levering af varer og tjenesteydelser.[13] Det fremgår af lovens forarbejder, at loven – i tråd med det bagvedliggende ligebehandlingsdirektiv fra EU – skal have et bredt anvendelsesområde, og at det herefter alene er ydelser af privat karakter, som ikke er omfattet af loven.[14] Retstilstanden fremstår uklar, for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt lov om etnisk ligebehandling omfatter politiets virksomhed. Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling (Ligebehandlingsnævnet erstattede klagekomitéen per 1. januar 2009) har taget stilling til, hvorvidt politiets myndighedsudøvelse er omfattet af lov om etnisk ligebehandling.

I en afgørelse fra 2004 (sag 790.5) fandt klagekomitéen, at lov om etnisk ligebehandling omfatter politiets adfærd i tjeneste. I en sag fra 2008 ændrede klagekomitéen imidlertid praksis og afviste at behandle en sag på grund af manglende kompetence i henhold til lov om etnisk ligebehandling. Komitéen fandt, at politiets rutinemæssige kontrolforanstaltninger med henblik på håndhævelse af færdselslovens bestemmelser ikke kan anses for et socialt gode i lovens forstand.

I sagen 711.52 fra 2007 udtalte Københavns Politi ligeledes, at det fandtes mest hensigtsmæssigt, at sagen blev behandlet efter retsplejelovens regler.[15] Klagekomitéen bad herefter Justitsministeriet om at oplyse, hvorvidt lov om etnisk ligebehandling anvendes ved behandling af klager over politipersonales forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse. Justitsministeriet svarede, at anbringender om politiets forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse tages i betragtning, i det omfang dette indgår som et klagepunkt eller i øvrigt er relevant for sagen. Det fremgår ikke af Justitsministeriets svar, hvorvidt lov om etnisk ligebehandling finder anvendelse.[16]

I Ligebehandlingsnævnets afgørelse 20-1372 fra 2020 var klager flere gange blevet udtaget til kontrol ved den danske grænse i løbet af en periode på to måneder. Klager gav udtryk for, at han var blevet udsat for etnisk profilering. Sagen blev afvist af Ligebehandlingsnævnet med henvisning til, at det ville blive nødvendigt for sagens afgørelse, at der førtes bevis i form af mundtlige parts- og vidneafklaringer, hvilket ikke er muligt ved nævnet.[17]

Institut for Menneskerettigheder har ikke kendskab til, at Ligebehandlingsnævnet siden dets oprettelse i 2009 har realitetsbehandlet sager om etnisk profilering i politiet, hvorfor retstilstanden fremstår uklar i forhold til, om lov om etnisk ligebehandling finder anvendelse i sager om etnisk profilering i politiet.[18]

Grundloven indeholder ikke et generelt forbud mod diskrimination, men en henvisning til, at en persons afstamning ikke må være årsag til, at man "berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder" (§ 70) eller frihedsberøves (§ 71).

Offentlige myndigheder er derudover bundet af en række forvaltningsretlige grundprincipper, herunder legalitetsprincippet om, at myndighedsudøvelsen skal være baseret på lovgivning. I den forbindelse gælder den uskrevne forvaltningsretlige lighedsgrundsætning om, at "det lige skal behandles lige". Myndigheder er således forpligtet til, uafhængigt af ligebehandlingslovene, ikke at foretage usaglig forskelsbehandling. Politiet er i den forbindelse en del af den offentlige forvaltning og har dermed pligt til at agere i henhold til lighedsgrundsætningen. Princippet gælder for hele området for politiets virksomhed, dvs. både politiets administrative afgørelser, hvilken reaktion politiet anvender over for bestemte forhold, fx en advarsel eller en bøde, og hvilket indgrebsmiddel der anvendes i bestemte situationer.[19]

Endelig indeholder straffelovens § 266b et forbud mod racediskriminerende ytringer, hvorefter det er strafbart at fremsætte offentlige udtalelser, der truer, forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse mv. Overtrædelse straffes med bøde eller fængsel i to år.[20] I forlængelse heraf kan det indgå som en skærpende omstændighed, hvis en forbrydelse har baggrund i offerets etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende, jf. straffelovens § 81, nr. 6 (såkaldte hadforbrydelser).[21]

Straffelovens bestemmelser gælder også for politiets ansatte, som derfor også kan ifalde straf for overtrædelse af bl.a. straffelovens § 266 b, både under udøvelse af deres hverv og i privat sammenhæng (se fx Østre Landsrets dom Tfk 2009.529 L).

Lov om politiets virksomhed (politiloven) regulerer politiets virksomhed, herunder politiets indgreb, anvendelse af magt mv. Politiloven indeholder ikke et forbud mod diskriminerende etnisk profilering.[22]

2.4 OPSAMLING

Selvom dansk ret flere steder indeholder et forbud mod diskrimination, som også gælder i mødet med myndigheder og politi, viser analysen samtidig, at lov om etnisk ligebehandling sandsynligvis ikke omfatter politiets virksomhed, mens politiloven og retsplejeloven, der begge regulerer politiets indgreb og virksomhed, ikke indeholder et forbud mod diskrimination. Dermed indeholder dansk ret ikke et klart og utvetydigt forbud mod etnisk diskrimination i politiets daglige virksomhed.

KAPITEL 3

HVILKE INDGREB MÅ POLITIET FORETAGE?

Dansk politi har ansvaret for at sikre lov og orden i Danmark. I den forbindelse har politiet et magtmonopol, som indbefatter retten til at anvende magt i forskellige former og inden for nogle nærmere definerede retningslinjer. De retningslinjer kommer til udtryk i bl.a. retsplejeloven, politiloven og færdselsloven. Her opregnes de forskellige betingelser for, hvornår politiet kan gøre brug af de forskellige indgreb, herunder hvor stærkt mistankegrundlaget skal være.

3.1 RETSPLEJELOVEN

Retsplejeloven[23] indeholder en række bestemmelser, som fastsætter politiets adgang til at foretage visitationer, legemsbesigtigelser, ransagninger mv. Politiets adgang til de enkelte indgreb afhænger af mistankegrundlaget i den pågældende situation. Retsplejeloven indeholder i den forbindelse forskellige niveauer af mistanke, som strækker sig fra en 'rimelig formodning' om, at en person har begået et strafbart forhold, til 'rimelig grund', 'begrundet mistanke' og sidst men ikke mindst 'særlig bestyrket mistanke'.

Hvis politiet finder, at der er en rimelig formodning om, at en person har begået et strafbart forhold, kan politiet sigte den pågældende person. Det følger herefter af retsplejelovens § 752, at politiet skal gøre den sigtede person bekendt med sigtelsen, og at den sigtede ikke har pligt til at udtale sig, men dog har pligt til at oplyse navn, adresse og fødselsdato.

Hvis politiet med rimelig grund mistænker en person for at have begået et strafbart forhold, kan politiet skride til anholdelse jf. retsplejelovens § 755. Anholdelsen skal være nødvendig med henblik på enten at sikre den mistænktes tilstedeværelse, risikoen for yderligere kriminalitet eller påvirkning af efterforskningen.

Anholdelsen skal foretages så skånsomt som overhovedet muligt, og politiet har pligt til hurtigst muligt at gøre den anholdte bekendt med årsagen til anholdelsen samt tidspunktet herfor jf. retsplejelovens § 758. Anholdelsen kan vare op til 24 timer, hvorefter den anholdte skal stilles for en dommer i et grundlovsforhør, hvis politiet ønsker anholdelsen opretholdt, og betingelserne for varetægtsfængsling er opfyldt.

Retsplejelovens kapitel 72 og 73 indeholder herefter en række bestemmelser, som regulerer politiets adgang til at foretage forskellige indgreb mod personer, som er sigtet eller anholdt. Retsplejelovens kapitel 72 giver politiet adgang til at foretage forskellige former for legemsindgreb. Politiet kan foretage legemsindgreb

mod bl.a. sigtede personer ved besigtigelse og optagelse af fotografier, aftryk og lignende af en persons ydre legeme og det tøj, som personen er iført.

Derudover har politiet adgang til at foretage undersøgelser af personens krop, herunder kroppens hulrum, samt udtagelse af spyt- eller blodprøver. Legemsundersøgelser forudsætter, at der foreligger en bestyrket mistanke om, at en person har begået en forbrydelse, som kan medføre fængsel i et år og seks måneder eller derudover, og at legemsundersøgelsen er af afgørende betydning for efterforskningen.

Derudover skal politiet have en retskendelse for at kunne foretage en legemsundersøgelse, og den mistænkte skal have haft adgang til at udtale sig forinden.

Retsplejelovens kapitel 73 giver politiet adgang til at ransage husrum, lokaliteter og genstande hos personer, som med rimelig grund er mistænkt for en lovovertrædelse, og hvor ransagningen antages at være af væsentlig betydning for efterforskningen. Ransagninger kræver som udgangspunkt en retskendelse. Det gælder for både legemsindgreb og ransagninger, at den krænkelse og det ubehag, som indgrebet vil forvolde, skal stå i et rimeligt forhold til formålet med indgrebet.

Legemsindgreb og ransagninger skal desuden foretages så skånsom som muligt og uden at vække unødig opsigt. Fx skal legemsindgreb, som kan føles krænkende for blufærdigheden, kun foretages af personer af samme køn som den undersøgte eller af sundhedspersonale, og ransagninger skal så vidt muligt foregå uden at forårsage ødelæggelse.[24]

Sidst men ikke mindst giver retsplejelovens § 750 politiet adgang til at foretage identitetskontrol af alle personer og er et vigtigt værktøj i politiets virksomhed. Det følger af bestemmelsen, at enhver person, der bliver anmodet om at oplyse navn, adresse og fødselsdato, er forpligtet til at svare. Politiet har ikke pligt til at oplyse, hvorfor de ønsker oplysningerne. Hvis en person nægter at oplyse de ovenfor angivne oplysninger eller ikke oplyser korrekte oplysninger, kan personen tilbageholdes og straffes med bøde eller anholdelse – omend en eventuel frihedsberøvelse skal være proportionel med frihedsberøvelsens formål.

3.2 FÆRDSELSLOVEN

Færdselslovens[25] § 77 giver politiet mulighed for at bringe et køretøj til standsning med henblik på at undersøge køretøjet, samt om føreren opfylder betingelserne for lovligt at kunne føre køretøjet. Føreren af køretøjet har i den forbindelse pligt til at legitimere sig og oplyse, hvem der ejer køretøjet. Det er ikke en betingelse, at der foreligger en konkret mistanke, for at færdselslovens § 77 kan finde anvendelse. Hvis standsningen efterfølgende giver anledning til en konkret mistanke om et strafbart forhold, kan politiet foretage yderligere indgreb i form af ransagning, legemsindgreb mv.[26]

Det følger desuden af færdselslovens § 55, at politiet til enhver tid kan kræve, at føreren af et køretøj afgiver udåndings-, spyt- eller svedprøve og lader sine øjne

besigtige, med henblik på at politiet kan vurdere, om føreren er beruset eller påvirket af euforiserende stoffer i strid med færdselslovens § 53 og § 54.

3.3 POLITILOVEN

Politiloven[27] giver politiet mulighed for at oprette de såkaldte visitationszoner. Det følger af politilovens § 6, at politiet på offentligt tilgængelige steder, uddannelsessteder, i ungdomsklubber, fritidsordninger og lignende kan oprette såkaldte visitationszoner, inden for hvilke politiet har en vid adgang til at kontrollere, om personer besidder våben. Den enkelte politikreds (ved politidirektøren) forestår oprettelsen af visitationszoner inden for egen kreds. Det er muligt at påklage beslutningen om at etablere en visitationszone, hvorimod selve visitationerne foretaget inden for en visitationszone ikke kan påklages.

Formålet med visitationszonerne er at give politiet mulighed for at kontrollere, om personer bærer kniv eller andre våben. Visitationer er begrænset til forebyggelse af strafbare handlinger, som indebærer fare for personers liv, helbred eller velfærd. Visitationszoner giver dermed ikke politiet adgang til at kontrollere eller forebygge andre strafbare forhold som fx besiddelse af euforiserende stoffer.[28]

I visitationszonen kan politiet foretage stikprøvekontrol af, om nogen bærer våben, uden at der foreligger konkret mistanke mod enkeltpersoner og uden en retskendelse. Alle personer, som befinder sig inden for zonen, kan således udsættes for stikprøvekontrol. Det følger af bemærkningerne til politiloven, at politiet i forbindelse med visitationer inden for en udpeget zone må besigtige en persons ydre legeme, tøjet, som personen er iført, og genstande som fx tasker, kufferter og lignende, som befinder sig inden for visitationszonen. For køretøjer gælder det, at politiet ligeledes har adgang til at foretage en undersøgelse, hvis personen, der har rådigheden over køretøjet, er til stede.[29]

EMD har i den tidligere nævnte dom, Gillan and Quinton vs The Kingdom of Great Britain, tidligere slået fast, at visitationsreglerne i den britiske antiterrorlovgivning udgjorde en krænkelse af EMRK. Domstolen lagde vægt på, at politiets beføjelser hverken var tilstrækkeligt præcist afgrænsede eller rummede passende garantier mod misbrug. Domstolen kritiserede desuden, at den konkrete visitationszone dækkede størstedelen af London og blev fornyet løbende hver 28. dag og dermed hverken var tidsmæssigt eller geografisk tilstrækkeligt afgrænset.

På den baggrund slog domstolen fast, at de britiske regler indebar en reel risiko for vilkårlighed, og at det samtidig var vanskeligt for den enkelte borger at få prøvet uretmæssige visitationer og eventuel magtmisbrug, da politiet ikke behøvede at begrunde visitationer inden for en visitationszone. Derudover fastslog domstolen, at der med politiets anvendelse af visitationszoner forelå en risiko for diskrimination af borgere med anden etnisk baggrund.[30]

Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at det ikke kan udelukkes, at den danske ordning, sådan som den administreres, af EMD vil blive anset som værende i strid med proportionalitetsprincippet i EMRK artikel 8.[31]

KAPITEL 4

NÅR PROFILERING BLIVER TIL DISKRIMINATION

I forbindelse med politiets daglige virksomhed opstår der en risiko for, at bestemte grupper af personer i samfundet i højere grad oplever at blive stoppet og udsat for indgreb fra politiet, som hovedrapporten til indeværende juridiske analyse har påvist. Det er i den sammenhæng afgørende at være opmærksom på forskellen mellem den lovlige brug af profilering og den diskriminerende etniske profilering.

4.1 NÅR PROFILERING ER LOVLIG

Profilering i mere bred forstand betyder kategoriseringen af personer efter deres kendetegn, hvad enten disse er 'uforanderlige' (fx køn, alder, etnisk oprindelse, højde) eller 'foranderlige' (fx vaner, præferencer og andre adfærdselementer).[32] Begrebet 'profilering' dækker over den proces, hvor indsamlede oplysninger benyttes til at udarbejde 'profiler', som kan anvendes som led i politiets virksomhed.[33]

I korte træk bygger profilering på indsamlingen af anonyme data og anonyme oplysninger, hvorpå der efterfølgende forsøges skabt en sammenhæng mellem de relevante variabler og skabelsen af nye oplysninger (også kendt som 'datamining'). Sidst men ikke mindst tolkes disse oplysninger, så der kan udarbejdes en profil. Det afgørende er altså, at der ved denne type af profilering foreligger data og oplysninger om den mistænktes adfærd, som lægges til grund for politiets ageren. Denne type af anvendelse kan dermed være helt i tråd med lovgivningen og et effektivt retshåndhævelsesværktøj.

Men profilering kan hurtigt udvikle sig til at blive diskriminerende. Det vil ofte være tilfældet, når politiets virksomhed i forbindelse med en profilering primært tager afsæt i karakteristika såsom etnicitet, hudfarve eller religion. Det betyder ikke, at hudfarve, etnicitet eller religion skal ignoreres, men alle borgere bør behandles på samme måde, medmindre der er konkrete grunde til at behandle en person anderledes. Det kan fx være, hvis personen udviser en mistænkelig adfærd.[34] Det er dermed selvfølgelig heller ikke i strid med lovgivningen, hvis politiet tilbageholder og visiterer en person med en anden etnisk baggrund. Det afgørende er blot, at hudfarven, etniciteten eller religionen ikke er udslagsgivende for mistanken.

De samme overvejelser gør sig gældende i forhold til spørgsmålet om signalementer. Det er legitimt for politiet at beskrive en persons etnicitet og/eller hudfarve i forbindelse med en efterlysning, da det kan være afgørende

for identificeringen af den pågældende person. Men race, etnisk oprindelse eller religion må ikke være det eneste kendetegn. I Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheders (FRA) vejledning om forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering gives der et konkret eksempel på hhv. korrekt og forkert anvendelse af signalementer:

"Efter en række brutale røverier i Østrigs hovedstad, Wien, som angiveligt blev begået af to mørklødede mandlige gerningsmænd, blev politiet beordret til at tilbageholde alle sorte mænd i grupper med henblik på identitetskontroller. Efter offentlige protester blev ordren præciseret til 'sorte afrikanere, omkring 25 år og 170 cm, slanke, iført [ ] lysebrune jakker'. På én dag tilbageholdt og visiterede politiet 136 sorte mænd, men ingen af dem havde forbindelse til røverierne."[35]

Tilbageholdelsen af mørklødede personer på baggrund af det første signalement vil med stor sandsynlighed udgøre diskriminerende etnisk profilering, mens en tilbageholdelse på baggrund af det præciserede signalement med stor sandsynlighed vil være legitim.

4.2 HVAD ER (DISKRIMINERENDE) ETNISK PROFILERING?

Dansk ret indeholder ikke nogen officiel definition af begrebet etnisk profilering. Der findes en række forskellige definitioner, som alle ligner afskygninger af hinanden. ECRI definerer etnisk profilering som:

"Politiets brug af grunde så som race, hudfarve, sprog, religion, nationalitet eller national eller etnisk oprindelse ved udøvelsen af kontrol-, overvågnings- eller efterforskningsaktiviteter, uden nogen objektiv eller rimelig begrundelse."[36]

European Network Against Racism (ENAR) definerer etnisk profilering som:

"[P]olitiets, sikkerhedsvagters, immigrations- eller toldmyndigheders brug af generaliseringer baseret på race, etnicitet, religion eller national oprindelse – snarere end individuel adfærd eller objektive beviser – som grundlag for mistanke, når de skal håndhæve loven. Fænomenet viser sig oftest i politibetjentes vurderinger af, hvem der skal tilbageholdes med henblik på identitetskontrol, afhøring, visitering og sommetider anholdelse."[37]

Som nævnt i rapportens indledning anvender Institut for Menneskerettigheder i denne rapport samme definition som ECRI.

KAPITEL 5

HVEM KAN MAN KLAGE TIL?

Borgere, som ønsker at klage over politiets handlinger og beslutninger, har forskellige klagemuligheder, hvis de føler, at de har været udsat for en urimelig eller voldsom behandling fra politiets side, fx etnisk profilering. I den forbindelse skelnes der mellem hhv. dispositionsklager, adfærdsklager og strafbare forhold begået af politipersonale i tjenesten.

5.1 DISPOSITIONSKLAGER

Dispositionsklager omfatter klager over politiansattes dispositioner i forbindelse med politiets virksomhed. Det kan fx være beslutninger om at foretage en anholdelse, bringe en bil til standsning eller anvendelsen af magt. Der skelnes i den sammenhæng mellem dispositioner foretaget inden for og uden for strafferetsplejen.

Med dispositioner inden for strafferetsplejen henvises der til beslutninger, som er truffet med hjemmel i retsplejeloven, mens der med dispositioner uden for strafferetsplejen henvises til fx politiloven, færdselsloven, våbenloven mv. Oprettelsen af de ovenfornævnte visitationszoner er omfattet af politiloven og ligger derfor uden for strafferetsplejen. Klager vedr. beslutninger inden for strafferetsplejen behandles af politidirektøren i første instans med mulighed for at klage til den overordnede statsadvokat som anden instans. Klager vedr. beslutninger uden for strafferetsplejen påklages ligeledes til politidirektøren som første instans, mens rigspolitichefen er anden klageinstans.

Rigspolitichefens afgørelse kan ikke påklages til Justitsministeriet, men det står Justitsministeriet frit for som tilsynsmyndighed på eget initiativ at gribe ind i konkrete klagesager.[38]

5.2 ADFÆRDSKLAGER

Adfærdsklager omhandler politipersonales kritisable forhold i tjenesten og behandles efter retsplejelovens kapitel 93 b. Adfærdsklager omfatter klager over den enkelte betjents adfærd i forbindelse med politiets virksomhed. Det kan fx være, hvis borgeren er af den opfattelse, at betjenten har brugt et upassende sprogbrug eller været unødigt voldsom i forbindelse med en anholdelse eller kropsvisitering. En adfærdsklage adskiller sig således fra en dispositionsklage, ved at der ikke klages over den af politiet valgte disposition, fx kropsvisitering, men den måde, som dispositionen blev udført på.[39] Adfærdsklager rettes til og behandles af

Politiklagemyndigheden – også kendt som Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP). Afgørelser fra DUP kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

DUP kan uanset afgørelsens indhold ikke pålægge den indklagede betjent en sanktion eller lignende, da adgangen hertil er begrænset til ansættelsesmyndigheden. Almindeligvis tillægges kritik fra DUP dog stor vægt, hvis ansættelsesmyndigheden i en efterfølgende disciplinærsag skal beslutte, om klagen skal have ansættelsesretlige konsekvenser for den indklagede betjent.

I den såkaldte Kakkelovnssag blev to politibetjente idømt dagbøder for overtrædelse af straffelovens § 147 og § 155, 1. pkt., da de bragte en bil til standsning. I bilen var der tre unge mænd med anden etnisk baggrund, og i forbindelse med den ene betjents opkald til vagtcentralen udtalte den pågældende: "Vi står herude med tre kakkelovnsrør, der har lavet lort i den." Betjentene blev efterfølgende dømt ved byretten for at have brugt ulovlige midler til at fremtvinge en tilståelse og for at have misbrugt deres stilling. De to betjente blev dog ikke dømt for brugen af det nedgørende udtryk 'kakkelovnsrør' om de tre unge mænd.

Efterfølgende anmodede den ene af de forurettede DUP om at tage stilling til betjentenes sprogbrug. I afgørelsen af 2. september 2021 udtalte DUP kritik af de to betjente: "Vi finder, at politiassistent XXs og politiassistent YYs ophidsede og aggressive attitude samt sprogbrug i forbindelse med episoden var meget kritisabel."[40] DUP anførte i den sammenhæng, at brugen af udtrykket 'kakkelovnsrør' efter deres vurdering var "grov og nedladende, og at brug af udtrykket 'kakkelovnsrør' kan opfattes diskriminerende og racistisk."

Institut for Menneskerettigheder har ikke kendskab til, hvilke ansættelsesretlige konsekvenser afgørelsen fra DUP har haft for de to betjente.

5.3 KLAGER OM ETNISK PROFILERING I PRAKSIS

Klager vedrørende mistanke om etnisk profilering eller upassende sprogbrug i form af nedladende eller racistiske bemærkninger kan påklages som enten en dispositionsklage eller adfærdsklage afhængig af, hvordan det kommer til udtryk i praksis. Hvis der, jf. det anførte ovenfor, er tale om, at en person mener, at vedkommende er blevet sigtet eller anholdt på baggrund af sin etnicitet, vil der være tale om en dispositionsklage, da det i så fald går på selve politiets disposition og ikke betjentens adfærd.

Rigspolitiet og Rigsadvokaten har siden 2018 udgivet et årligt overblik over klager over politiets dispositioner.

Heri indgår et særafsnit om "Forskelsbehandling på grund af etnicitet". I 2018 var der ingen sager, hvor borgere havde anført, at de var blevet forskelsbehandlet af politiet på baggrund af etnicitet. I 2019 var der fire sager, hvoraf de tre omhandlede

paskontrollen i Københavns Lufthavn, og i 2020 var der ligeledes fire sager, hvoraf de to også omhandlede paskontrollen i Københavns Lufthavn. I ingen af sagerne fra 2018 til 2020 fandt politiet grundlag for at udtale kritik (en af sagerne fra 2019 blev afsluttet ved notitsbehandling).[41]

Der findes ikke et samlet overblik over klagesager, hvor der er klaget på baggrund af diskrimination, racisme eller forskelsbehandling. DUP udgiver dog én gang årligt en årsberetning, som indeholder et referat af nogle af de adfærdsklager, som myndigheden har behandlet det seneste år. DUP blev oprettet per 1. januar 2012, og ved en gennemgang af alle årsberetninger for perioden 2012-2020[42] er der fundet otte klagesager, hvor klager mener, at vedkommende har været udsat for forskelsbehandling, diskrimination, racisme eller lignende.[43]

Som angivet ovenfor indeholder årsberetningerne dog kun et udsnit af de samlede adfærdsklager. I forbindelse med Danmarks Radios dokumentar "I Politiets Vold: Mørk og Mistænkt" anmodede DR DUP om at foretage en søgning på klagesager arkiveret under søgeordene 'diskrimination' og 'racisme'.[44] DUP fandt i den forbindelse 39 sager, men kunne dog ikke garantere, at de havde fundet alle sager. DR's efterfølgende gennemgang viste, at ud af de 39 klagesager havde klager fået medhold i to sager, mens resten af sagerne var blevet afvist med den begrundelse, at der var tale om modstridende forklaringer i sagen eller påstand mod påstand.

5.4 OPSAMLING

Det danske politiklagesystems komplekse struktur i form af forskellige klageinstanser kan skabe tvivl og forvirring i forhold til, hvem, hvor og hvordan man klager som borger. Den kompleksitet kan i sig selv være en udfordring for borgere, der oplever at blive udsat for etnisk profilering og på den baggrund ønsker at klage. Der findes ikke nogen optælling af, hvor mange der klager over at have været udsat for diskrimination på baggrund af deres etnicitet, ej heller hvor mange som får medhold i en klage. Det er dermed ikke muligt at afgøre, om det relativt komplicerede klagesystem i sig selv udgør en barriere for borgere, som oplever at blive diskrimineret af politiet.

KAPITEL 6

KONKLUSION

Som gennemgangen ovenfor viser, kan politiets brug af profilering som efterforskningsværktøj være både legitim og saglig, forudsat at karakteristika som etnicitet, hudfarve og religion er begrundet i en konkret mistanke. Det betyder i praksis, at politiet ikke må benytte en persons etnicitet som begrundelse for at udføre en kontrol eller andre indgreb med henvisning til statistisk sandsynlighed for kriminalitet.

Som analysen viser, er politiets daglige virksomhed formentlig ikke omfattet af lov om etnisk ligebehandlings anvendelsesområde.

Desuden indeholder politiloven og retsplejeloven, der begge regulerer politiets indgreb og virksomhed, ikke noget forbud mod diskrimination. Dermed er der ikke i dansk lovgivning et klart og utvetydigt forbud mod etnisk diskrimination i reguleringen af politiets virksomhed. Det gælder særligt i forbindelse med politiets daglige virksomhed og i udførelsen af indgreb som visitationer, identitetskontrol mv.

Der indgives i dag meget få klager over etnisk profilering. Det kan skyldes, at etniske minoriteter ikke oplever, at de har været udsat for etnisk profilering. Men det kan også skyldes, at etnisk profilering er svær at dokumentere, da der ofte vil være tale om sager uden håndfast bevis på politiets motivation for en handling eller et indgreb. Det kompliceres yderligere af en manglende klarhed i forhold til adgangen til at klage over politiets adfærd i forbindelse med udøvelsen af etnisk profilering. Politiklagesystemets komplekse struktur og forskellige klageinstanser kan formentlig i praksis skabe tvivl om, hvordan man klager, hvis man som borger mener, at man har været udsat for etnisk profilering.

NOTER

1 Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (med kommentarer), DJØF, 3. udgave, 2011, side 2.
2 Peer Lorenzen m.fl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (med kommentarer), DJØF, 3. udgave, 2011, side 285.
3 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, DJØF, 4. udgave, 2017, side 371.
4 Gillian and Quinton v. The United Kingdom (Application no. 4158/05), Judgment of 12 January 2010.
5 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, DJØF, 4. udgave, 2017, side 755.
6 Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, DJØF, 4. udgave, 2017, side 767.
7 EU-Kommissionen, Kampen mod diskrimination i Den Europæiske Union, 2015, side 6, tilgængelig på: flyer06_da.pdf.
8 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 1950, artikel 14.
9 Gillian and Quinton v. The United Kingdom (Application no. 4158/05), Judgment of 12 January 2010.
10 Institut for Menneskerettigheder, Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde, 2011, side 14.
11 Lov om etnisk ligebehandling, jf. bekendtgørelse nr. 438 af 16. maj 2021.
12 Loven gennemfører EU's Direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.
13 Inden for arbejdsmarkedet gælder lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv. Loven finder anvendelse inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed og omfatter dermed ikke politiets virksomhed og finder derfor ikke anvendelse i tilfælde af etnisk profilering.
14 Forslag til lov om etnisk ligebehandling, 2002/1 LSV 155, lovforslag som fremsat, bemærkninger til § 2.
15 Institut for Menneskerettigheder, Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde, 2011, side 43.
16 Institut for Menneskerettigheder, Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde, 2011, side 15.
17 Ligebehandlingsnævnets afgørelse nr. 9811 af 15/09-2021.

18 Ligebehandlingsnævnet har behandlet to yderligere sager (9838 af 17/09/2018 og 10012 af 28/10/2019) vedrørende klager mod politiet på baggrund af etnisk oprindelse. Begge sager blev afvist af nævnet og derfor ikke taget under egentlig behandling.
19 Ib Henricson, Politiret, 6. udgave, 2016, side 168.
20 Straffeloven, jf. bekendtgørelse nr. 1851 af 20. september 2021.
21 Straffeloven, jf. bekendtgørelse nr. 1851 af 20. september 2021.
22 Lov om politiets virksomhed, jf. bekendtgørelse nr. 1270 af 29. november 2019.
23 Retsplejeloven, jf. bekendtgørelse nr. 1835 af 15. september 2021.
24 Institut for Menneskerettigheder, Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde, 2011, side 26.
25 Færdselsloven, jf. bekendtgørelse nr. 1710 af 13. august 2021.
26 Politiets anvendelse af retsplejelovens § 750 og færdselslovens § 77 registreres ikke i politiets systemer og indgår derfor ikke i datasættet for denne rapport. Der må derfor forventes at være et stort mørketal for den etniske profilering, som finder sted i forbindelse med brugen af nogle af politiets centrale værktøjer.
27 Lov om politiets virksomhed, jf. bekendtgørelse nr. 1270 af 29. november 2019.
28 Ib Henricson, Politiret, 6. udgave, 2016, side 515.
29 Institut for Menneskerettigheder, Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde, 2011, side 20.
30 Gillian and Quinton v. The United Kingdom (Application no. 4158/05), Judgment of 12 January 2010, præmis 85.
31 Institut for Menneskerettigheder, Magtanvendelse – statusrapport 2014-15, side 32.
32 Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Mod et mere effektivt politiarbejde – Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering: En vejledning, 2011, side 8.
33 Datatilsynet, Big data, markedsføring og profilering, tilgængelig på: https://www.datatilsynet.dk/hvad-siger-reglerne/vejledning/internet-medier-og-apps-/big-data-profilering-og-markedsfoering.
34 Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Mod et mere effektivt politiarbejde – Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering: En vejledning, 2011, side 22.
35 Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Mod et mere effektivt politiarbejde – Forståelse og forebyggelse af diskriminerende etnisk profilering: En vejledning, 2011, side 23.
36 ECRI General Policy Recommendation N 11: On Combatting Racism and Racial Discrimination in Policing, Adopted on 29. June 2007.
37 ENAR (European Network Against Racism), faktaark 40, oktober 2009, tilgængelig på: https://www.justiceinitiative.org/uploads/782877ac-6697-4241-9954-c24303cfded5/Factsheet-ethnic-profiling-20091001-DAN_0.pdf.
38 Ib Henricson, Politiret, 6. udgave, 2016, side 938.
39 Institut for Menneskerettigheder, Etnisk profilering i Danmark – dansk retsbeskyttelse inden for politiets arbejdsområde, 2011, side 47.
40 Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Afgørelse af den 2. september 2021, Journalnr.: 337-48-21.

41 DUP eller tjenestestedet, hvor betjenten er ansat, kan behandle sagen ved en såkaldt notitsbehandling, hvor der afholdes en samtale mellem en leder i politiet og klageren, jf. retsplejelovens § 1019 k, stk. 1, 1. pkt., forudsat at klageren er indforstået hermed.
42 Årsberetningen for 2021 forelå ikke ved fristen for rapporten (per 1. marts 2022).
43 Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Årsberetninger 2012-2020, j.nr. 2013-331-1196, 2015-331-2114, 333-3-17, 333-18-18, 333-20-18, 332-96-18, 332-367-20 og 333-53-20, tilgængelig på: https://politiklagemyndigheden.dk/udgivelser-og-tal/.
44 dr.dk, Politiklagesystemet kan ikke kortlægge omfanget af forskelsbehandling, 29. maj 2018, tilgængelig på: https://www.dr.dk/nyheder/indland/politiklagesystemet-kan-ikke-kortlaegge-omfanget-af-forskelsbehandling.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER