



Politseitöö tõhustamine

**Etnilise päritolu alusel
diskrimineerivate profilide
mõistmine ja nende
koostamise ennetamine:
Juhend**

Käesolev väljaanne on seotud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 8 (isikuandmete kaitse) ja artikliga 21 (diskrimineerimiskeeld).

Küsimuste tekkimisel käesoleva tõlke kohta kasutage palun ingliskeelset versiooni, mis on selle dokumendi algvariant ja ametlik versioon.

Europe Direct on teenus, mis aitab leida vastuseid Euroopa Liiduga seotud küsimustele

Tasuta infotelefon (*):
00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Teatud mobiilioperaatorid ei võimalda juurdepääsu 00 800-numbritele või võtavad kõnede eest tasu.

Euroopa Liidu kohta on Internetis aadressil <http://europa.eu> rohkesti lisateavet.

Bibliograafilised andmed on väljaande lõpus.

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2011

ISBN 978-92-9192-716-6

doi:10.2811/35738

© Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, 2010

Reprodutseerimine on lubatud mitteäriilistel eesmärkidel, kui viidatakse algallikale.



Politseitöö tõhustamine

**Etnilise päritolu alusel
diskrimineerivate profiilide
mõistmine ja nende
koostamise ennetamine:
Juhend**

Liikmesriigid ja lühendid

Lühendkood	Liikmesriik	Lühendkood	Liikmesriik
AT	Austria	IT	Itaalia
BE	Belgia	LT	Leedu
BG	Bulgaaria	LU	Luksemburg
CY	Küpros	LV	Läti
CZ	Tšehhi Vabariik	MT	Malta
DE	Saksamaa	NL	Madalmaad
DK	Taani	PL	Poola
EE	Eesti	PT	Portugal
EL	Kreeka	RO	Rumeenia
ES	Hispaania	SE	Rootsi
FI	Soome	SK	Slovakkia
FR	Prantsusmaa	SI	Sloveenia
HU	Ungari	UK	Ühendkuningriik
IE	Iirimaa		
HR	Horvaatia		

Sisukord

Joonised	4
Sissejuhatus	5
1. Mis on profiilide koostamine?	8
1.1. Üldine profiilide koostamine.....	8
1.2. Profiilide koostamine õiguskaitses	11
1.2.1. Profiilide kasutamine õiguskaitses.....	11
1.2.2. Profiilide koostamine andmete kogumisel	13
2. Etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamine	15
2.1. Mida tähendab diskrimineerimine?.....	15
2.1.1. Erinev kohtlemine.....	16
2.1.2. Õigusvastased alused	16
2.2. Mis seos on diskrimineerimisel ja etnilise päritolu alusel profiilide koostamisel?	17
2.3. Miks on etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamine õigusvastane?	19
2.4. Õiguspärane profiilide koostamine	20
2.5. Kaudne diskrimineerimine seoses etnilise päritolu alusel profiili koostamisega	24
3. Etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamisest politseile ja kogukondadele tekkivad probleemid	27
3.1. Uuring EU-MIDIS.....	27
3.2. Kas etnilise päritolu alusel profiili koostamine on lihtsalt „hea politseitöö”?	34
3.2.1. Rõhu asetamine rassi ja etnilise päritolu asemel käitumisele ...	37
3.2.2. Profiilide koostamise piirid ja võimalikud puudused	38
3.3. Negatiivne mõju üksikisikutele, kogukondadele ja politseitegevusele	38
4. Kuidas võidelda etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise vastu?	46
4.1. Politseinikele antavad selged juhised.....	46
4.2. Koolitus	51

4.3. Kontrollimise ja läbiotsimise protokollivormid	54
4.3.1. Sisejärelvalve ja ebaproportsionaalsuse avastamine.....	56
4.3.2. Kodanike kaebuste esitamise mehhanism.....	59
4.4. Käitumisanalüüs	60
4.5. Head kahtlustatavate kirjeldused ja korralik operatiivteave	62
4.6. Kvaliteetne kontrollimine	63
4.7. Ideed tuleviku jaoks	66
Juhendi peamiste punktide kokkuvõte	67
Kirjandus	68

Joonised

Joonis 1: Viimase 12 kuu jooksul politsei poolt kontrollitud.....	31
Joonis 2: Politseikontrollide sagedus viimase 12 kuu jooksul.....	33
Joonis 3: Kontrollimise asjaolud ja olemus.....	43

Sissejuhatus

Etnilise päritolu alusel profiilide koostamine ei ole Euroopa Liidu liikmesriikides uus tava, kuid Ameerika Ühendriikides (2001), Madridis (2004) ja Londonis (2005) toimunud terroriaktide tagajärjel ning ebaseadusliku sisserände üha suureneva probleemi tõttu on see muutunud tavalisemaks. Sellele on omakorda hakanud tähelepanu pöörama valitsustevahelised organisatsioonid, nagu ÜRO, Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liit, ning inimõiguste kaitse vabaühendused. Eelkõige on väidetud, et etnilise päritolu alusel profiilide koostamine on vastuolus diskrimineerimise õigusaktidega sellel on ka kahjulikud sotsiaalsed tagajärjed. Sellele vaatamata on väljaspool Ühendkuningriiki etnilise päritolu alusel profiilide koostamist Euroopas üldiselt vähe käsitletud ja mõistetud. Ühendkuningriigis on võideldud etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamisega alates 1980. aastatest, selle tulemusel on koostatud põhjalik uuringubaas ning võetud kasutusele mitmeid poliitikameetmeid. Teistes Euroopa Liidu liikmesriikides on etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamine pälvinud vähem tähelepanu. Seetõttu pärineb Euroopa selleteemaline kirjandus põhiliselt Ühendkuningriigist ja ka käesolevas juhises tuuakse sellest riigist palju näited. Samas on Euroopa Liidu ja eriti Euroopa Parlamendi tõdemuse kohaselt profiilide koostamine ülimalt problemaatiline teema terrorismivastase võitluse, õiguskaitse, sisserände ning tolli- ja piirikontrolli valdkonnas⁽¹⁾. Seetõttu on käesoleva juhendi eesmärk olla sissejuhatuseks etnilise päritolu alusel profiilide koostamise mõiste ja tava teemasse, mis tava võib tekitada diskrimineerimist ja rikkuda põhiõigusi.

Käesoleva väljaande sihtrühmana on eelkõige silmas peetud õiguskaitseasutuste juhtivametnikke. Väljaande eesmärk on parandada teadmisi etnilise päritolu alusel profiilide koostamise teooriast ja praktikast ning paigutada see õiguslikku ja sotsiaalsesse konteksti. Juhendis selgitatakse, kuidas toimib profiilide koostamine väljaspool õiguskaitset, näiteks turu-uuringute valdkonnas. Seejärel vaadeldakse profiilide koostamist õiguskaitse valdkonnas. Eelkõige selgitatakse juhendis, millal profiilide koostamine rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel on diskrimineeriv ja seega õigusvastane, ning mis tingimustel võivad viited

(1) Vt Euroopa Parlamendi 24. aprilli 2009. aasta soovitus nõukogule.

sellistele tunnustele olla lubatud. Juhendis vaadeldakse ka etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise negatiivseid tagajärgi, selle tõhusust õiguskaitsevahendina ning politseitöö alternatiivseid meetodeid ja kaitsemeetmeid profiilide koostamise kuritarvitamise vastu.

Kirjeldamaks praktikat, mille käigus õiguskaitseametnik teeb otsuseid ainult või peamiselt üksikisiku rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse põhjal, on juhendis kasutatud pigem mõistet „etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamine“ tavapärase „etnilise päritolu alusel profiili koostamise“ asemel. Selle põhjenduseks on asjaolu, et mõistet „etnilise päritolu alusel profiilide koostamine“ on ilma täpse või ühtse tähenduseta kasutatud laialdaselt ajakirjanduses, teaduses ja kodanikuõiguste organisatsioonides. Kõige lähemale Euroopas ametlikult tunnustatud mõistele jõuab rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI), kes määratleb „rassilise profiili koostamist“ kui: „politsei poolt kontrollimisel, järelevalves või uurimistegevuses tunnuste, nagu rass, nahavärv, keel, usk, rahvus või riiklik või etniline päritolu, kasutamine ilma objektiivse ja mõistliku põhjendusega“⁽²⁾. Nagu ECRI üldstrateegia 11. soovitus seletuskirjas rõhutatud ja allpool 2. peatükis selgitatakse, ei saa otsene diskrimineerimine kunagi olla juriidiliselt õigustatud ning „mõistlikud põhjendused“ rassi, etnilise päritolu või usulise kuuluvuse arvestamisel on võimalikud üksnes erilistel ja piiratud juhtudel.

Juhendi põhirõhk on profiilide koostamisel üldises politseitöös, sealhulgas terrorismivastases võitluses. Käsitlemata on jäetud profiilide koostamine varjupaigaküsimuste, sisserände või tolli valdkonnas, kus kodakondsusel (ja seega kaudselt ka rassist, etnilisel päritolul või usul) võib otsuste langetamisel olla oluline roll. Ühtlasi piirdub juhend profiilide koostamisega seoses politseikontrolli ja läbiotsimisega. Seega ei käsitleta profiilide koostamist muude ülesannete täitmisel, nagu andmete hankimine, elamislubade kontroll või isiku tuvastamine.

Juhendis on arvukalt näiteid ja juhtumiuuringuid, et illustreerida politseitöö praktikat ja meetmeid, millel on olnud negatiivsed või positiivsed tagajärjed. Kui ei ole märgitud teisiti, pärinevad juhtumiuuringud Warwicki Ülikoolist ja avatud ühiskonna instituudi õigusprogrammist (*Open Society Justice Initiative, OSJI*).

⁽²⁾ ECRI (2007), 1. punkt.

Täname 2009. aasta oktoobris toimunud ekspertide kohtumisel osalenuid: Greet Elsinga, politseikomissar ja Madalmaade politseiakadeemia vanemnõunik, Karl-Heinz Grundboeck, Austria siseministeeriumi kutseväljaõppe osakonna juhataja ja Euroopa Politseikolledžite Assotsiatsiooni (AEPC) peasekretär, Maria Knutsson, Rootsi riikliku politseikolledži dotsent, Andre Konze, Saksamaa Nordrhein-Westfaleni liidumaa politseikomissar, ja Murat Yildiz, OSCE strateegiliste politseiasjade osakonna koolitusnõunik. Juhendi kavandit kommenteerisid ka Simon Denison (Office for Criminal Justice Reform, Ühendkuningriik) ja OSJI tegevdirektor James A. Goldston.

Allmärkustes on võimaluse korral kasutatud lühiviiteid. Juhendi lõpus kirjandusloetelus on täisviited ja nende rahvusvaheliste organisatsioonide veebiaadressid, kelle dokumentidele on viidatud korduvalt.

1. Mis on profiilide koostamine?

Selles peatükis selgitatakse, mida tähendab profiilide koostamine kui üldine mõiste ja praktika. Profiilide koostamist kasutatakse laialdaselt ärilistel eesmärkidel ja kõigepealt käsitlemegi seda nimetatud igapäevases tähenduses. Pärast profiilide koostamise põhimõtete ja võimalike ohtude selgitamist vaatleme selle kasutamist õiguskaitses.

1.1. Üldine profiilide koostamine

Väga üldisel tasemel seisneb profiilide koostamine inimeste jagamises kategooriatesse vastavalt teatud tunnustele, mis võivad olla kas muutumatud (nagu sugu, vanus, etniline päritolu, pikkus) või muutuvad (nagu harjumused, eelistused ja muud käitumiselemendid). Nii liigitavad inimesi sageli kindlustajad, et hinnata kindlustusmaksete suurust vastavalt riskidele (nt suitsetajatel on suurem tõenäosus haigestuda ja seetõttu on võimalik, et neil tuleb tervisekindlustuse eest maksta rohkem), või turundusettevõtted, et otsustada, mis tooteid reklaamida (nt kliendikaardi abil võib saada teavet inimese ostukäitumise kohta, mispeale teatatakse talle just nende toodete eripakkumistest, mida ta tihti ostab).

Selliste profiilide koostamise meetod on sarnane tehnikaga, mida nimetatakse käitumisanalüüsiks ja milles luuakse seoseid teatud käitumise (näiteks õlle ostmine) ja teatud tunnuste (näiteks 18–35-aastane mees) vahel. Seda tüüpi profiilide koostamine toimub kolmes etapis:

- a. Kõigepealt kogutakse anonüümseid andmeid ja teavet, mida talletatakse nn andmeaitades (tavaliselt digitaalsel andmekandjal, näiteks kõvakettal). Selleks võib näiteks olla lihtne loetelu, kus on vastused rõivaste ostmist käsitlevatele küsimustikele.
- b. Teises etapis leitakse oluliste näitajate seosed ja luuakse uued informatsioonikategooriad. See andmete hankimiseks nimetatud tegevus toimub tavaliselt arvuti abil. Teavet ei vaadelda enam üksikute küsimustikena, vaid koond- või rühmateabena, et teha näiteks kindlaks, mis osa meestest ja naistest ning mis vanuses inimesed ostavad teatud tootemargi ja teatud liiki rõivaid.

- c. Kolmandaks teavet tõlgendatakse, et üldistada inimeste käitumist. Seda protsessi nimetatakse järeldamiseks, sest kindlate omaduste alusel tehakse järeldusi käitumissuundumuse kohta. Mõnikord nimetatakse profiili koostamiseks ainult seda viimast etappi. Kogutud teabe põhjal võib näiteks järeldada, et suur osa inimestest, kes kannavad teatud tootemargi ja teatud stiilis rõivaid, on 16–19-aastased neiu. Seega on sellist tootemarki ja stiili kandva inimese standardprofiil 16–19-aastane neiu.

*** Profiilide koostamisega saab üksikisikuid „liigitada teatud jälgitavate tunnuste alusel, et tuletada teisi tunnuseid, mis ei ole jälgitavad”.⁽³⁾**

Andmete kogumine profiilide koostamiseks on tekitanud küsimusi seoses õigusega kaitsta isikuandmeid, eriti siis, kui profile kasutatakse tähtsate otsuste tegemiseks, nagu pangalaenu andmine. Sellega seoses võib tekkida mitmeid probleeme, millest tähtsamad on järgmised kaks:

- a. Esiteks on võimalik, et teatud „kategoriate” loomisel tehakse vigu. Andmete hankimise tarkvara võib näiteks viidata ekslikult **valele seosele** seksuaalse sättumuse ja krediidivõime vahel, mistõttu oletatakse, et homoseksuaalsed mehed jätavad suurema tõenäosusega tasumata laenu tagasimakseid. Sellise vale kategoriseerimise tulemusel oleks homoseksuaalsetel meestel raskem pangalaenu saada. Homoseksuaalne mees ei oleks sel juhul mitte ainult ebavõrdse kohtlemise ohver, vaid otsuse aluseks oleks ka vale teave, millest ta ei ole teadlik. Kui tulla tagasi ülaltoodud rõivanäite juurde, siis on ka võimalik, et kategooriaid **tõlgendatakse valesti**. Ehkki enamik teatud tootemargi ja teatud stiili rõivaid kandvatest inimestest on 16–19-aastased neiu, ei tohi seda mõista nii, et kõik 16–19-aastased neiu rõivastuksid samamoodi. Teisisõnu moodustavad üksikisikud tihti reeglist erandi. Sel põhjusel võivad teatud üldised koondrühmaprofiilid diskrimineerida inimesi, kes käituvad üldprofiilist erinevalt. Seetõttu nõuavad eksperdid niinimetatud parandusõigust – st võimalust teavet parandada –, juhul kui otsuste tegemisel lähtutakse automaatselt teatud profiilist.⁽⁴⁾

⁽³⁾ DINANT JT (2009), lk 3.

⁽⁴⁾ DINANT JT (2009), lk 32.

- b. Teine probleem ilmneb juba eeltoodud näidetes ning selleks on delikaatsete isikuandmete kogumine, mis on näiteks rass, etniline päritolu, seksuaalne sättumus, sugu, religioossed veendumused, puue või vanus. Selliste tunnustega määratletud vähemustesse kuuluvaid inimesi kaitstakse praegu diskrimineerimise eest seadusega. Kui aga selliseid tunnuseid kasutatakse profiilide koostamisel, on suur risk, et nende tunnustega isikuid diskrimineeritakse. Profiilide koostamisel tuginetakse nimelt oletustele, kuidas inimesed käituvad, lähtudes teatud identifitseeritavatest tunnustest. Kui näiteks üritame koostada profiili rassi alusel, oleme valmis eeldama, et paljudel teatud rassi kuuluvatel inimestel on sarnased eelistused, arvamused või käitumine. Et selliste profiilide koostamist on võimalik kuritarvitada, nõuavad paljud andmekaitseeksperdid üldist delikaatsete isikuandmete (nagu rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus) kogumise keeldu. Kui sellist teavet üldreeglina andmeaitades ei leidu, kaob ka diskrimineerivate profiilide koostamise risk.⁽⁹⁾

*** Profiilide koostamine võib aidata ettevõtetel paremini mugandada teenuseid ja kohandada tooteid kliendi soovidega, tehes klienditunnuste põhjal järeldusi nende eelistuste ja käitumise kohta.**

Iseenesest võib see olla hea vahend, kuid on olemas oht teha vigu teatud tunnuste seostamisel teatud eelistuste või käitumisega.

Samuti võib juhtuda, et profiilid, mille aluseks on sellised tunnused nagu rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus, võivad luua kahjulikke ja valesid stereotüüpe ning põhjustada diskrimineerimist.

Järgmises punktis käsitletakse seda, kuidas õiguskaitseseorganid kasutavad profiilide koostamist.

⁽⁹⁾ DINANT JT (2009), lk 33.

1.2. Profiilide koostamine õiguskaitstes

Käesolev juhend käsitleb profiilide koostamist üldises politseitöös, sealhulgas terrorismivastases võitluses. Käsitlemata on jäetud profiilide koostamine sisserände, varjupaigaküsimuste ja tolli valdkonnas, kus kodakondsusel (ja seega ka rassist, etnilisel päritolul või usul) võib olla otsuste tegemisel teistsugune kaal. Profiilide koostamist võib ette tulla olukordades, kus politseiametnik kasutab ametist tulenevat võimu ja kus rassi, etnilist päritolu või usku puudutavad kaalutlused võivad mõjutada tema otsust, kelle suhtes seda võimu kasutada. Siia võivad kuuluda:

- isikuandmete kontroll;
- jalakäijate ja sõidukite kontroll ja läbiotsimine;
- lauskontrollid ja -läbiotsimised;
- kogunemiste laialiajamine;
- hoiatused, vahistamised ja kinnipidamised;
- haarangud;
- jälgimisoperatsioonid;
- andmete kogumine;
- radikaliseerumisvastased strateegiad.

Käesolev juhend keskendub profiilide koostamisele isikute kontrollimisel ja läbiotsimisel.

1.2.1. Profiilide kasutamine õiguskaitstes

Õiguskaitstes võib profiilide koostamine olla iseenesest õiguspärane uurimismeetod⁽⁶⁾. Profiilide koostamist võib kasutada juba toimunud õigusrikkumiste käsitlemiseks või tulevikus toimuvate õigusrikkumiste ennetamiseks. Seda tehnikat nimetatakse kriminaaltehniliseks profiili koostamiseks.

⁽⁶⁾ M. Scheinini järgi on profiili koostamine „füüsiliste, käitumuslike või psühholoogiliste tunnuste kogumite süstemaatiline seostamine konkreetsete kuritegudega ning nende kasutamine alusena õiguskaitsealaste otsuste tegemisel“; vt SCHEININ (2007), punkt 33.

- * Kriminaaltehnilise profiili koostamine on abstraktsete, füüsilisi tunnuseid, välimust või käitumist (nagu etniline päritolu, riietumisstiil, sageli külastatavad paigad) hõlmavate indikaatorite kasutamine, mis on aluseks õiguskaitsetegevusele (nagu kontroll ja läbiotsimine, vahistamine ja teatud piirkondadele juurdepääsu keelamine).

Konkreetsel teabel põhinevad profiilid

Profiilide koostamine on ilmselt õiguspärane vahend kahtlustatavate tabamiseks pärast seda, kui kuritegu on toime pandud. Kui kahtlustatavate tunnuseid loetlevat profiili kasutatakse selleks, et hõlbustada nende tabamist, peetakse seda üldjuhul politseitöö tavapäraseks osaks. Selline profiili koostamine põhineb teatud sündmuse või sündmuste ahela käigus kogutud tõenditel ja tulemuseks on pigem kahtlustatava kirjeldus. Mida täpsem või üksikasjalikum on profiil, seda väiksem on tõenäosus, et see põhineb valdavalt üldistel kategooriatel, nagu rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus, ja seda väiksema tõenäosusega on see diskrimineeriv (vt punkt 2.4).

Profiilid, mis ei põhine konkreetsel teabel

Profiilide koostamine võib olla õiguspärane ja kasulik vahend ka selleks, et teha kindlaks isikuid, kes võivad panna kuritegusid toime „varjatult“ (näiteks peita keelatud esemeid) või kelle korral on tõenäoline, et nad panevad kuriteo toime tulevikus (näiteks on minemas röövima). Sellise profiili koostamise aluseks on selged eeldused, mis tulenevad kogemusest ja väljaõppest ning mille puhul **põhirõhk on käitumisel**, mitte aga rassilistel, etnilistel või religioossetel tunnustel. Nii võivad ametnikud näiteks töötada profiilidega, mille kohaselt nad peavad otsima inimesi, kes külastavad korduvalt teatud kohti, kohtuvad ja vahetavad enne lahkuminekut pakke, käituvad püsimatult või närviliselt või maksavad korduvalt suurte ostude eest ainult sularahas. Profiilid, mis põhinevad peamiselt käitumisviisil, on väiksema tõenäosusega diskrimineerivad rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel (vt punkt 2.4).

Nagu selgitatakse 2. ja 3. peatükis, võib profiilide koostamine muutuda problemaatiliseks siis, kui puuduvad konkreetsed andmed kahtlusaluste

identifitseerimiseks ja profiilide aluseks ei ole käitumine, vaid sellised üldised tunnused nagu rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus. Kui politsei seostab rutiinselt teatud rassilise, etnilise või religioosse taustaga vähemusi kuritegeliku käitumisega, võib profiilide koostamine muutuda diskrimineerivaks. Sel juhul põhineb otsus kohaldada õiguskaitsemeetmeid üksikisiku rassil, etnilisel päritolul või religioonil, mitte aga olulisematel käitumisega seotud teguritel. Profiilide kasutamine viisil, mis diskrimineerib isikuid rassilistel alustel, on ühelt poolt õigusvastane ning teisalt peetakse seda ka ebaefektiivseks kuritegevusega võitlemise viisiks (nagu selgitatakse järgmistes peatükkides).

Profiilide koostamine võib toimuda organisatoorsel ja/või operatiivsel tasandil. Õigusvastast diskrimineerivat profiilide koostamist organisatoorsel tasandil on suhteliselt lihtne kindlaks teha. See toimub näiteks siis, kui kõrgemalt tasandilt (valitsuse või politsei juhtide poolt) edastatakse politseinikele sõnaselge kirjalik või suuline juhised kohaldada korraaitsemeetmeid teatud isikurühmade suhtes.

Operatiivsel tasandil võib profiilide koostamine toimuda palju varjatumal moel – konkreetsed õiguskaitseametnikud võivad kasutada stereotüüpe või üldistusi, mis põhinevad rassil, etnilisel päritolul või religioosel kuuluvusel. Sellise käitumise teadlikuks motiiviks võivad olla isiklikud eelarvamused, aga võib ka juhtuda, et ametnikud ei tea, mis määral nad kasutavad üldistusi ja stereotüüpe.⁽⁷⁾

1.2.2. Profiilide koostamine andmete kogumisel

Käesolev juhend keskendub etnilise päritolu alusel profiilide koostamisele, mis toimub siis, kui politseinikud teostavad oma õigust isikuid kontrollida ja läbi otsida. Teemast täieliku ülevaate saamiseks kirjeldame siiski järgmise juhtumiuuringu abil lühidalt, kuidas õiguskaitseorganid võivad kasutada andmete kogumist ja andmeaitu samal viisil nagu turu-uuringute tegijad või kindlustajad.

(7) „Sarnaselt muu süstemaatilise tegevusega võib profiilide koostamine olla teadlik või alateadlik, tahtlik või tahtmatu. Rassilise profiili koostamine politseinike poolt võib olla alateadlik.“ *The Queen vs. Campbell*, Quebeci kohtu kriminaalosalokonna 27. jaanuari 2005. aasta otsus, punkt 34.

Pärast 11. septembri 2001 rünnakuid viis Saksa politsei läbi infotehnoloogilise otsingu, mille eesmärgiks oli leida nn passiivseid terroriste, st inimesi, kes on saanud väljaõppe tulevaste rünnakute ettevalmistamiseks, kuid kuni selle ajani elavad ühiskonda lõimunud ja hoiduvad kahtlasest tegevusest. Selleks koostasid Saksa ametivõimud profiili, mille kohaselt tuli otsida 18–40-aastasi endisi või praegusi islami usku meesüliõpilasi, kes on sündinud ühes 26st nimekirja kuuluvast riigist või sealt pärit. Otsing toimus aastatel 2001–2003 ja selle tulemusel leiti ligi 32 000 isikut, kes vastasid kõigile kriteeriumidele. Otsigu käigus salvestati andmebaasi 200 000–300 000 inimese isikuandmed. Infotehnoloogilise otsingu tulemusel ei toimunud siiski mitte ühegi vahistamist.

Aastal 2006 otsustas Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus, et nimetatud profiilil põhinev otsing oli õigusvastane. Kohus leidis, et see rikkus isikuteabe suhtes üksikisiku enesemääratlemisõigust (Saksamaa Liitvabariigi põhiseaduse § 2 lõige 1) ja põhiseaduse § 1 lõikes 1 sätestatud inimväärikuse kaitset. Leiti, et põhimõtteliselt võib andmete kogumine olla riikliku julgeoleku kaitsmisel õiguspärane vahend, kuid selline tõsine inimõiguste riive (mis pealegi stigmatiseeris eelkõige välismaalastest moslemeid) on õigustatud ainult juhul, kui esineb konkreetne ähvardav oht. Käesoleval juhul seisnes oht tulevases hüpoteetilises rünnakus. Ehkki kohus ei uurinud, kas iseenesest profiili koostamine rikkus diskrimineerimiskeeldu, nähtub otsusest, et ka ainuüksi andmete kogumine võib rikkuda eraelu puutumatuse ja inimõiguste kaitse sätteid.

2. Etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamine

Massiteabevahendid, kodanikuõiguste kaitsjad, õiguseksperdid ja poliitikud kasutavad sageli etnilise päritolu alusel profiili koostamise mõistet, kuigi sellel puudub täpne tähendus ja seda kasutatakse erinevalt. Kui kasutada mõistet „etnilise päritolu alusel profiili koostamine” ebaseadusliku profiili koostamise kirjeldamiseks, võib see olla eksitav, sest nii rassi, etnilist päritolu kui ka religioosset kuuluvust võib kasutada profiili osana seadust rikkumata. Käesolevas peatükis selgitatakse, millal profiili koostamine, mis hõlmab rassi, etnilist päritolu ja religioosset kuuluvust, on ebaseaduslik. Sellise olukorra kirjeldamiseks kasutatakse siinkohal mõistet „etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamine”.

* Etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamine toimub siis, kui

- isikut koheldakse teiste samas olukorras olevate isikutega võrreldes halvemini (st diskrimineerivalt), näiteks peavad politseivõimud ta kinni ja otsivad läbi;
- politsei otsustab rakendada võimu pelgalt või peamiselt isiku rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel.

Alljärgnevalt selgitatakse samm-sammult, milles seisneb diskrimineerimine. Seda kontseptsiooni kohaldatakse seejärel profiilide koostamisele.

2.1. Mida tähendab diskrimineerimine?

Profiilide koostamisel puututakse tavaliselt kokku otsese diskrimineerimisega, mida on kerge ära tunda, sest see on **erinev kohtlemine ebaseaduslikul alusel**. Võrdse kohtlemise direktiivis⁽⁶⁾, mis on üks põhiline seda teemat

⁽⁶⁾ 29. juuni 2000. aasta direktiivi 2000/43/EÜ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust) artikkel 2; EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22.

reguleeriv õigusakt, peetakse otseseks diskrimineerimiseks seda, „kui ühte inimest koheldakse rassilise või etnilise päritolu tõttu halvemini, kui on koheldud, koheldakse või võidakse kohelda teist isikut samalaadses olukorras“. Tüüpiline näide on etnilisse vähemusse kuuluva isiku kontrollimine kahtlustatuna kuriteos *ainult või peamiselt* selle pärast, et ta on selle vähemuse liige.

Diskrimineerimine võib olla ka kaudne. Kaudset diskrimineerimist käsitletakse punktis 2.5.

2.1.1. Erinev kohtlemine

Erinev kohtlemine ei ole iseenesest tingimata lubamatu. Kõigil inimestel on eelistused, me teeme nende põhjal otsuseid sellest sõltumata, kas otsused on seotud kindlate veendumustega või tekivad spontaanselt. Me ei kohtle oma igapäevastes otsustes sugugi kõiki ja kõike võrdselt, näiteks valime, kuidas ja kellega suhelda, või elu lihtsamate valikute korral näiteks otsustame, mida süüa, mida kanda ning kus ja kuidas sisseoste teha. Meie motiivide aluseks võivad olla ka sotsiaalselt kahjulikeks peetavad eelarvamused, nagu seksism või rassism.

Seadused ei sekku üldiselt inimeste valikutesse, kui need on olemuselt täiesti isiklikud. Näiteks mõne naise otsus mitte võtta autosõidutunde meesõpetajalt, sest ta arvab, et mehed on agressiivsed ja ebameeldivad, võib olla seksistlik, kuid see ei ole seadusega karistatav, kui valik piirdub naise eraeluga. Kui aga naissõiduõpetaja keeldub samal põhjusel meesõpilaste õpetamisest, võib tegu olla diskrimineeriva käitumisega, mis puudutab avalikku elu.

2.1.2. Õigusvastased alused

Erinev kohtlemine tähendab, et üht isikut koheldakse teistest erinevalt (ebasoodsamalt), kui kõik need isikud on suhteliselt sarnases või võrreldavas olukorras. Erinev kohtlemine ei ole lubatav, kui see toimub avalikus kontekstis ja põhineb keelatud alustel. Selliste aluste näited on esitatud diskrimineerimist keelavates direktiivides ja need hõlmavad rassi või etnilist päritolu, vanust, puuet, seksuaalset sättumust, sugu ja religioosseid

veendumusi. Käesolev juhend keskendub alustele, mis on seotud profiilide koostamisega etnilisel, st rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel.

Seega kui politsei kohtleb üht inimest sarnases olukorras olevatest teistest inimestest erinevalt ja selle *ainus* või *peamine* põhjus on etniline päritolu või religioosne kuuluvus, on tegu õigusvastase diskrimineerimisega. Nii seadustes kui ka praktikas on siiski ülimalt keeruline otsustada, kas otsus põhineb *ainult* etnilisel päritolul ja religioosel kuuluvusel või kaasneb sellega ka teisi võimalikke olulisi kaalutlusi. Järgmises punktis käsitletaksegi nimetatud teemat, üritades hõlmata kogu selle kompleksust.

2.2. Mis seos on diskrimineerimisel ja etnilise päritolu alusel profiilide koostamisel?

Rahvusvahelises õiguses kehtib põhimõte, et **otsene diskrimineerimine rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel ei saa olla kunagi õigustatud ega õiguspärane**. See otsese diskrimineerimise keeld on nii põhjapanev, et rahvusvahelise õiguse kohaselt ei ole see lubatud isegi erakorralistes olukordades⁽⁹⁾. Seega ka mitte siis, kui julgeolek on tugevasti ohustatud.

Käesoleva juhendi koostamise ajal ei ole ühelgi Euroopa tasandi kohtul olnud veel võimalust langetada otsus, mis käsitleks **konkreetselt** etnilise päritolu alusel profiilide koostamist õiguskaitstes. Viimastel aastatel on riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil siiski olnud mitmeid kohtuasju, mis käsitlevad politsei või sisserändeametnike poolt kontrollitud üksikisikuid. Nende juhtumite põhjal on kehtestatud teatud eeskirjad, mis on profiilide koostamisel olulised, ja need illustreerivad alljärgnevat arutelu.

Aastal 2009 leidis ÜRO Inimõiguste-komitee kohtuasjas *Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania*, et tegu on õigusvastase diskrimineerimisega rassil põhineva profiili koostamise tõttu, kuigi seda mõistet otsuses otseselt ei kasutata. Otsus on eriti oluline, sest esimest korda otsustab ÜRO tasandi organ, et politsei poolt isikuandmete kontrollimine rassi ja etnilise

⁽⁹⁾ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, artikkel 4, lõige 1. Vt ÜRO inimõiguste komitee (2001), lõige 8; SCHEININ (2007), punkt 41.

päritolu tõttu ei ole lubatud. Käesoleval juhul kontrollis politsei kaebuse esitajat Hispaanias raudteejaama perroonil ja palus esitada isikut tõendav dokument. Kaebuse esitaja küsis politseiametnikult, miks tema on perroonil ainus inimene, keda kontrollitakse. Politseiametnik vastas: „Sest te olete mustanahaline.“ Inimõiguste komitee jõudis järeldusele, et isikute kontroll avaliku julgeoleku tagamise, kuritegude ennetamise ja ebaseadusliku sisserände takistamiseks on küll õiguspärane, kuid „kui ametnikud selliseid kontrole teevad, ei tohi kontrollitavate isikute füüsilised või etnilised tunnused olla aluseks kahtlustusele, et nad viibivad riigis ebaseaduslikult. Samuti ei tohi isikuid kontrollida nii, et kontrollitavateks on ainult teatud füüsiliste tunnuste või etnilise päritoluga inimesed. Selline kontroll mitte ainult ei riiva selliste inimeste väärikust, vaid soodustab ka ühiskonnas ksenofoobiat ning on lisaks vastuolus rassilise diskrimineerimise vastu võitlemise tõhusa poliitikaga.“⁽¹⁰⁾

Järgmiseks püüdkem profiilide koostamise kontekstis kujutada ette terrorismivastast operatsiooni.

Ühes Euroopa pealinnas on politsei saanud õiguse kontrollida ja otsida läbi kõiki isikuid, kes võivad nende arvates olla seotud terrorismiga. Võimalike rünnakutega seotud isikute kohta puudub konkreetne teave, kuid arvatakse, et ohu allikas on Al-Qaidaga seotud rühmitus. Politseinikud kontrollivad palju sagedamini „islami-“ või „aasiapärase“⁽¹¹⁾ välimusega noori mehi kui teistesse etnilistesse rühmadesse kuuluvaid isikuid, sest see on vastavuses ülemustelt saadud terroristiprofiiliga.

Rahvusvahelise õiguse ja kohtupraktika põhjal võime ülaltoodud stsenaariumist järeldada järgmist: kui ametnikud kontrollivad üksikisikuid ja valiku põhjuseks on ainult või peamiselt nende rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus, on tegu otsese diskrimineerimisega, mis on õigusvastane. „Peamine põhjus“ tähendab, et politseinik oleks jätnud isiku kontrollimata, kui see oleks olnud muust rassist või muu etnilise päritolu või religioosse kuuluvusega. Kuigi rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus võib olla **üks** tegur, millest politseinik lähtub, **ei tohi see olla kontrolli ainus või peamine põhjus** (vt eelkõige 2. peatükk).

⁽¹⁰⁾ *Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania*, 30. juuli 2009. aasta teated nr 1493/2006, punkt 7.2. EIK kohtupraktika kohta vt *Timishev vs. Venemaa*, 13. detsembri 2005. aasta kaebus nr 55762/00 (käsitletakse allpool).

⁽¹¹⁾ „Aasiapärase“ tähendab siin India, Pakistani või Bangladesh'i päritolu.

* Üksikisiku kontroll ja läbiotsimine, juhul kui selle ainsaks või peamiseks põhjuseks on isiku rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus, on otsene diskrimineerimine ja seega õigusvastane.⁽¹²⁾

2.3. Miks on etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamine õigusvastane?

Etnilise päritolu alusel profiilide koostamine on õigusvastane, sest see võib kahjustada ühiskonnarühmade läbisaamist ja on vastuolus inimväärikusega. Selline tegevus on ühiskonnale kahjulik, sest võib tekitada pingeid ja usaldamatust kogukondade vahel, ning ohustab inimväärikust, sest ei arvestata iga inimese ainulaadsust. Seadustes nõutakse iga inimese kohtlemist isiksusena. Ehkki võib olla tõsi, et kõnealuse ohuga seostatavad islamiäärmuslastest terroristid on sageli moslemid ja aasiapärase välimusega, ei tohi sellest järeldada, et kõik moslemid või aasiapärase välimusega inimesed oleksid terroristid⁽¹³⁾. Nagu märkis lord Hope (Ühendkuningriigi Lordide Koja kohtunik kohtuotsuse langetamisel Gillani kohtuasjas):

„Rassilistel põhjustel avaliku võimu poolt diskrimineerimine on keelatud seetõttu, et rassilise rühma mõne liikme käitumine ei pruugi vastata kogu rühma käitumisele.”⁽¹⁴⁾

⁽¹²⁾ See põhimõte ei ole otsene tsitaat kohtupraktikast, vaid on pigem kokkuvõtte teemat käsitlevate peamiste kohtuotsuste põhjendustest. Vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus *Timishev vs. Venemaa*, punkt 58: „Kohus leiab, et erinev kohtlemine, mis põhineb ainult või olulisel määral isiku etnilisel päritolul, ei saa mingil tingimusel olla objektiivselt õigustatud nüüdisaegses demokraatlikus ühiskonnas, mille aluseks on pluralism ja austus eri kultuuride vastu”. Vt analoogia alusel Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. mai 1985. aasta otsus kohtuasjas nr 9214/80: *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali vs. Ühendkuningriik*, punkt 78. Vt samal teemal ka ÜRO Inimõiguste Nõukogu 30. juuli 2009. aasta otsus nr 1493/2006: *Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania*, punkt 7.2; CERD (2002), punkt 9; CERD (2005), punkt 20. Vt ka lord Hope, UKHL kohtuasjas *R (Gillan jt hagin) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12, punkt 44; paruness Hale, UKHL kohtuasjas *R vs. Praha lennujaama sisserändeametnik jt*, Euroopa romade õiguste keskuse jt nimel, 2004, UKHL 55, punkt 73.

⁽¹³⁾ Lord Hope viitab selle punkti selgitamisel kohtuasjas *Gillan* paruness Hale'i selgitusele sisserändeametnike strateegiast kohelda roma reisijaid teistest reisijatest kahtlustavamalt (küsimuses, kas nad kavatsevad pärast Ühendkuningriiki saabumist taotleda varjupaika). Paruness Hale selgitas, et ametnik „võib tegutseda, uskudes väiteid ... rassilise rühma liikmete kohta, mis sageli on õiged ja mis juhul, kui need on õiged, võivad olla heaks põhjuseks kõnealusele ebasoodsamale kohtlemisele. Kuid „see, mis kehtib terve rühma kohta, ei pruugi kehtida paljude sellesse rühma kuuluvate üksikisikute kohta”. UKHL *R vs. Praha lennujaama sisserändeametnik jt*, Euroopa romade õiguste keskuse jt nimel, 2004, UKHL 55, punkt 82. Baroness Hale'i tsitaadi aluseks on Hartmann J kohtuasjas *Equal Opportunities Commission vs. Director of Education*, 2001, HKLRD 690, punkt 86.

⁽¹⁴⁾ Lord Hope'i otsus kohtuasjas *R (Gillan jt hagin) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12, punkt 44. Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas nr 4158/05: *Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik*.

Sarnastel põhjusel võib etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamisel olla soovitud vastupidine mõju. Kui meetmeid kohaldatakse õigusvastaste profiilide alusel, võib see endaga kaasa tuua suuremaid etnilisi pingeid ja põhjustada rahvusvahemustes vastuseisu politsei ja enamusrahvuse suhtes. Euroopa Liidu põhiõiguste sõltumatute ekspertide võrgustik märkis selle kohta järgmist:

„Sarnases olukorras olevate üksikisikute erineval kohtlemisel nende oletatava „rassi“ või etnilise päritolu alusel on [nii] ... kaugeleulatuvad tagajärjed – see põhjustab võõrandumist ja vaenulikkust, süvendab stereotüüpe ja viib teatud inimrühmad ülekriminaliseerimiseni, mis omakorda tugevdab stereotüüpseid seoseid kuritegevuse ja etnilise päritolu vahel –, et sellistel põhjustel diskrimineerimist tuleb põhimõtteliselt ja igal juhul lugeda õigusvastaseks”⁽¹⁵⁾. Kui suhted avalikkusega on kahjustatud, võib see negatiivselt mõjutada ka teabekogumist ja muud koostööd vähemusrühmadega. Seda teemat käsitletakse punktis 3.3.

2.4. Õiguspärane profiilide koostamine

Nagu 1. peatükis märgitud, ei ole profiilide koostamine iseenesest õigusvastane, vaid õiguspärane õiguskaitsevahend. Järgmiseks uuritakse, mida see õiguskaitseorganite jaoks tähendab, ning selgitatakse erinevust õiguspäraste ja õigusvastaste õiguskaitsevahendite vahel etnilise päritolu alusel profiilide koostamisel.

Et isikute kontrollimine ja läbiotsimine oleks õiguspärane, ei tohi selle aluseks olev profiil sõltuda ainuüksi isiku rassist, etnilisest päritolust või religioosest kuuluvusest⁽¹⁶⁾. See ei tähenda, et rassi või etnilist päritolu ei tohi üldse arvesse võtta, kuid kõiki ühiskonna liikmeid tuleb kohelda võrdselt, kui ei ole

⁽¹⁵⁾ Euroopa Liidu põhiõiguste sõltumatute ekspertide võrgustik (2006), punkt 54.

⁽¹⁶⁾ See kehtib ka juhul, kui ametnikele on antud väga suured õigused. Nt Ühendkuningriigi terrorismivastase seaduse (*Terrorism Act 2000*) lõigetes 44–47 on lubatud anda õigus iga isiku kontrollimiseks teatud esemete otsimise eesmärgil, ilma et peaks olema mõistlikku kahtlustust õigusrikkumise toimepanemises. Ühendkuningriigi Lordide Koda tõdes siiski, et seda õigust tuleb kasutada kooskõlas diskrimineerimiskeelu põhimõttega. *R (Gillan jt hagiis) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 12. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas nr 4158/05: *Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik*.

konkreetselt põhjust kohelda kedagi teistmoodi. Selle kohta sätestab Euroopa politseieetika koodeks järgmist:

„Politsei peab oma ülesanded täitma õiglaselt, juhindudes eelkõige erapooletuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetest.“⁽¹⁷⁾

Võib juhtuda, et etniline päritolu, rass või religioosne kuuluvus on üks põhjuseid, miks politseinik muutub tähelepanelikuks, aga tal peab tegutsemiseks olema ka mingi muu põhjus, mille olemus sõltub riikliku õiguse nõuetest. Tavaliselt eeldatakse, et on olemas mõistlik põhjus kahtlustamiseks (nt kahtlane või ebaharilik käitumine teatud kontekstis)⁽¹⁸⁾. Mõningatel juhtudel on nõuded leebemaid ja lubavad volitusi kasutada ka professionaalse intuitsiooni alusel⁽¹⁹⁾.

Loomulikult ei pruugi olla õigusvastane kontrollida ja läbi otsida isikut, kes kuulub etnilisse, rassilisse või religioosesse vähemusse. Mõnikord võib etniline päritolu, rass või religioosne kuuluvus olla õiguspärane tegur, mida politseinikud peavad arvestama. Kui näiteks kujutada ette, et politseinikele teada andmete kohaselt kavatakse mingis linnaosas toime panna röövimine ja selle viib läbi Hiina päritolu kuritegelik organisatsioon, siis sellises olukorras võivad politseinikud õiguspäraselt arvestada väliseid rassilisi tunnuseid, kui nad otsustavad, kas isik on kahtlustatav⁽²⁰⁾. Õigusaktides nõutakse, et peale isiku rassi peab olema ka mõni muu põhjus, miks politseiametnik kohtleb kedagi teisiti kui teisi ühiskonnaliikmeid, ja see peab olema seotud konkreetselt selle isikuga⁽²¹⁾. Isik võib käituda kahtlaselt, kanda kaasas mingit ebatavalist eset või olla mõnel muul viisil silmatorkav⁽²²⁾. Olemas võib olla kahtlusaluse kirjeldus, mis sobib konkreetselt selle isikuga. Oluline on see, et isiku etniline päritolu, rass või religioosne kuuluvus ei ole

⁽¹⁷⁾ Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2001), punkt 40.

⁽¹⁸⁾ Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2001), punkt 40

⁽¹⁹⁾ Lord Brown, UKHL, kohtuasjas *R (Gillan jt hagi) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12, punktid 78–79.

⁽²⁰⁾ Paruness Hale, UKHL *R vs. Praha lennujaama sisserändeametnik jt*, Euroopa romade õiguste keskuse jt nimel, 2004, UKHL 55, punkt 92. Samuti lord Scott, UKHL kohtuasjas *R (Gillan jt hagi) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12, punktid 80, 81, 45.

⁽²¹⁾ „Üks asi on tunnistada, et isiku etniline päritolu on osa (ja vahel üsna oluline osa) tema profiilist; hoopis teine asi (ja selgelt lubamatu) on aga koostada profiil ainult etnilise päritolu alusel. Otsuse langetamisel selle kohta, kas kasutada isiku kontrollimise ja läbiotsimise õigust, peavad politseiametnikud ilmselgelt lähtuma ka muudest asjaoludest.“ Lord Brown, UKHL, kohtuasjas *R (Gillan jt hagi) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12, punkt 91.

⁽²²⁾ Lord Scott, UKHL, kohtuasjas *R (Gillan jt hagi) vs. Metropolitan Police'i ametnik jt*, 2006, UKHL 12, punkt 67.

ainus või peamine põhjus, miks teda kontrollitakse või läbi otsitakse või miks tema suhtes kohaldatakse mõnda muud politseimeedet.

See ei tähenda, ei politseinikud ei tohi teatud asjaoludel kontrollida konkreetsest rassist või teatud etnilise päritoluga isikuid, kui sellise kontrolli ainuke põhjus ei ole nende isikute rass, etniline päritolu või religioosne kuulumine. Kujutage näiteks ette juhtumit, kus rühm ebaseaduslikke sisserännanuid, kellest keegi ei ole valge nahavärviga, otsustavad hõivata ühiskondliku hoone protestiks ametliku otsuse vastu, millega keeldutakse neile elamisloa andmisest. Nad protestivad seega avalikult selle vastu, et nende viibimist kõnealusel riigis ei ole loa andmisega seadustatud. Politsei evakueerib hoone ja peab kinni üksnes protestijad ning juhtumisi ei ole keegi neist valge nahavärviga. Ehkki politsei peab kinni ainult muu kui valge nahavärviga isikuid, ei tähenda see tingimata, et politseid saab süüdistada rassilises või etnilises diskrimineerimises. Politseil on teine alus kahtlustada neid õigusrikkumise toimepanemises (ebaseaduslik riigis viibimine). Sellise kahtlustuse alus pärineb isikutelt endilt. Neid koheldakse teistest erinevalt seetõttu, et nad on objektiivselt teistsuguses olukorras, olles ise tunnistanud, et viibivad riigis ebaseaduslikult⁽²³⁾.

Seda olukorda võib ette kujutada ka veidi teistmoodi. Kui ükski protesteerija ei oleks avalikult tunnistanud õigusrikkumise toimepanemist ja politseiametnikud oleksid hoone evakueerimisel kontrollinud kõiki muu kui valge nahavärviga isikuid üksnes nahavärvi pärast, oleks tegu diskrimineerimisega. Politseinikel peaks sel juhul olema muu põhjus isikute kahtlustamiseks, näiteks nende käitumine⁽²⁴⁾.

Võtkem teine näide. Pärast Austria pealinnas Viinis toimunud julmade röövide jada, mille väidetavalt panid toime kaks mustanahalist meest, anti politseinikele korraldus kontrollida kõigi rühmiti liikuvate mustanahaliste meeste dokumente. Pärast avalikkuse proteste korraldust muudeti ja kontrollida tuli „mustanahalisi aafriklasti, kes on ligikaudu 25 aastased ja 170 cm pikad, saledad, kannavad [...] kergeid sulejopesid“⁽²⁵⁾. Ühe päeva jooksul

⁽²³⁾ Selline olukord esines Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. jaanuari 2001. aasta otsuses kohtuasjas nr 51346/99: *Cissé vs. Prantsusmaa* (lubatavus).

⁽²⁴⁾ Sarnast olukorda arutati ÜRO Inimõiguste komitees (*Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania*, 30. juuli 2009. aasta kohtuasi nr 1493/2006); selles juhtumis kontrollis ametnik naist lihtsalt seetõttu, et too oli mustanahaline, ja süüdistas teda kohe ebaseaduslikus sisserändes, kuigi ametnikul ei olnud mingit põhjust nii arvata.

⁽²⁵⁾ Euroopa Liidu põhiõiguste sõltumatute ekspertide võrgustik (2006), lk 48.

kontrollis politsei 136 mustanahalist meest ja otsis nad läbi, kuid ühelgi ei leitud seost röövimistega⁽²⁶⁾.

Sikute kontrollimist esimese kirjelduse põhjal saab pidada otseseks diskrimineerimiseks, teise kirjelduse põhjal aga ilmselt mitte. Ilmselgelt on kahtlusaluste etniline päritolu nende identifitseerimisel oluline, kuid see ei saa siiski olla ainus isiku suhtes õiguskaitsemeetmete kohaldamise alus. Nagu ülaltoodud juhtumitest nähtub, peab politseitegevuse aluseks olev kahtlustus (olgu see siis tekkinud „mõistlikul põhjusel“ või mõne leebema normi alusel), põhinema üksikisiku käitumisel või mõnel muul asjaolul, mis eristab teda teistest, mitte aga sellistel tunnustel nagu rass, etniline päritolu või religioosne kuulusus.

***** Profiili koostamist peetakse diskrimineerivaks (ja seetõttu õigusvastaseks), kui politseinikud teostavad võimu üksikisiku suhtes ja selle ainsaks või peamiseks põhjuseks on isiku rass, etniline päritolu või religioosne kuulusus.

Et politseivõimu kasutamise otsus ei oleks diskrimineeriv, peavad otsuse aluseks olema ka muud asjaolud peale isiku rassi, etnilise päritolu või religioosse kuulususe, isegi kui rass, etniline päritolu või religioosne kuulusus on konkreetses politseioperatsioonis või juhises oluline.

Muude asjaolude nõue kindla isiku väljavalimiseks tagab, et politseinikud ei rakenda meedet või strateegiat, mis loob automaatse seose rassi, etnilise päritolu või religioosse kuulususe ja kuritegeliku käitumise vahel.

Etnilise päritolu alusel profiili koostamise oht väheneb, kui „mõistlik põhjus“ isiku väljavalimiseks põhineb tema käitumisel.

⁽²⁶⁾ AMNESTY INTERNATIONAL (2009), lk 35.

2.5. Kaudne diskrimineerimine seoses etnilise päritolu alusel profiili koostamisega

Kui politseiametnikele on antud korraldus või otsustavad nad ise tahtliku või tahtmatu eelarvamuse tõttu kontrollida üksikisikuid rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel, on tegu otsese diskrimineerimisega. Kriteerium, mille põhjal otsustatakse kohelda mõnda inimest teistest erinevalt (isegi kui tegu on ainult isikliku eelarvamusega), on ilmselgelt õigusvastane. Võimalik on siiski ka kaudne diskrimineerimine toimub ka kaudselt, näiteks kui:⁽²⁷⁾

- a. kohaldatakse välisel erapooletut eeskirja (näiteks kella 21.00 ja 01.00 vahelisel ajal peatada linnas iga kümnes auto);
- b. kuid tegelikult on selle teiste rühmadega võrreldes negatiivsem mõju peamiselt ühele konkreetsele etnilisele, rassilisele või religioossele rühmale (näiteks on 60% linna inimestest, kes sõidavad neil kellaegadel autoga, Aafrika-Kariibi päritolu, kuigi linnas ja selle ümbruses ei ületa Aafrika-Kariibi elanikkonna osakaal 30%).

On siiski võimalik, et kaudset diskrimineerimist peetakse õiguspäraseks, kui see on õigustatud. Kaudne diskrimineerimine võib olla õigustatud, kui:

- a. erineva kohtlemisega taotletakse seaduslikku eesmärki (näiteks ärandatud sõidukite otsimine);

⁽²⁷⁾ Kaudne diskrimineerimine on määratletud Euroopa Liidu õigusaktides ning Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Euroopa Kohtu seisukohta selgitab kohtuasi 170/84: *Bilka-Kaufhaus GmbH vs. Karin Weber von Hartz*, EKL 1986, lk 1607, milles kohus piiritles kaudse diskrimineerimise mõiste seoses äriühingu poliitikaga jätta tööandja pensioniskeemist välja osalise tööajaga töötajad, mis mõjutas rohkem naisi kui mehi. Vastavalt Euroopa Kohtu kriteeriumidele võivad kaudselt diskrimineerivad meetmed olla õigustatud juhul, kui need vastavad tööandja „tegelikule vajadusele” ning eesmärgi saavutamiseks valitud vahendid on „sobivad ja vajalikud” ning proportsionaalsed. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohta kaudse diskrimineerimise küsimuses kirjeldab Euroopa Inimõiguste Kohtu 13. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas nr 57325/00: *D.H. vs. Tšehhi Vabariik*. See kohtuasi käsitles roma laste kaudset diskrimineerimist, sest ebaproportsionaalselt paljud neist olid paigutatud õpiraskustega laste erikoolidesse, millega rikuti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 14. Õigusmõisted sisalduvad rassilise võrdõiguslikkuse direktiivis 2000/43/EÜ, tööhõivealase võrdõiguslikkuse direktiivis 2000/78/EÜ ning soolise võrdõiguslikkuse uuestisõnastatud direktiivis 2006/54/EÜ. Rassilise võrdõiguslikkuse direktiivi artikkel 2 määratleb mõiste järgmiselt: „kaudseks diskrimineerimiseks peetakse seda, kui ilmselt neutraalne säte, kriteerium või tava seab isikud rassilise või etnilise päritolu alusel teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, välja arvatud juhul, kui kõnealune säte, kriteerium või tava on objektiivselt põhjendatud seadusliku eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.”

- b. tegevus on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (näiteks on teada, et linnas on palju varastatud sõidukeid).

Kuigi kohtud on nõustunud, et kaudne diskrimineerimine võib toimuda, on üksikisikul raske tõendada, et teda kaudselt diskrimineeriti või et selle õigustus oli ebaõige või ebaproportsionaalne. Seetõttu on vaja tugineda statistikale, et tõendada ühe rühma ebasoodsamat kohtlemist võrreldes teistega või seda, et tegevus on eesmärgi saavutamiseks ebaproportsionaalne⁽²⁸⁾. Eeltoodud näites tuleb arvestada mitme teguriga, et tuvastada tegelike asjaolude ja diskrimineeriva tegevuse vastastikune seos; näiteks a) linna ja selle ümbruse elanikkond (sest inimesed sõidavad öhtul linna meelt lahutama) vastavalt etnilisele päritolule; b) sõiduautosid juhtiv elanikkonna osa vastavalt etnilisele päritolule; c) teatud piirkondades ja teatud ajal sõiduautosid juhtiv elanikkonna osa vastavalt etnilisele päritolule; d) kontrollimise tulemusel olnud kinnipidamiste/esitatud süüdistuste hulk (sekkumise nn tulemuslikkus) võrreldes teatud ajal teatud kohtades toimunud kontrollimiste arvuga vastavalt etnilisele päritolule ja võimalike kontrollitavate hulga.

Üksikasjalike andmete abil on võimalik tõendada, et intensiivne politseitegevus linnas avaldab ebaproportsionaalselt negatiivset mõju teatud rühmadele ja ei ole kuigi tulemuslik (st avastatakse vähe kuritegusid). Seetõttu oleks mõni muu politseitöö strateegia (mis ei puuduta ülekaalukalt ühte rassilist rühma) kuritegevuse avastamiseks proportsionaalsem ja sobivam. Kahjuks ei ole enamikes riikides selline teave kättesaadav: statistikaandmete kogumine hõlmab harva teavet rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse kohta. See on tingitud asjaolust, et paljud riiklikud ametiasutused tõlgendavad delikaatsete isikuandmete kogumise andmekaitseeskirju vääralt ega luba koguda diskrimineerivat tegevust tuvastada võivaid statistilisi koondandmeid, mis ei ole politseitöö seisukohalt tulemuslikud⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ Vt näiteks Euroopa Inimõiguste Kohtu 13. novembri 2007. aasta otsus kohtuasjas nr 57325/00: *D.H. vs. Tšehhi Vabariik*, punktid 192–193; teine oluline Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend, mis rõhutab statistikaandmete tähtsust diskrimineeriva tegevuse tuvastamisel, on Euroopa Inimõiguste Kohtu 9. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas nr 33401/02: *Opuz vs. Türgi*, punktid 192–202. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 15766/03: *Oršuš jt vs. Horvaatia*. Ka Euroopa Kohus kasutas ulatuslikult statistikat, et tuvastada kahe sarnases olukorras oleva rühma erinev kohtlemine (peamiselt sooliselt diskrimineerimise kontekstis tööõiguse valdkonnas) kohtuasjas C-167/97: *Seymour-Smith ja Perez*, EKL 1999, lk I-623, kohtuasjas C-256/01: *Allonby vs. Accrington & Rossendale College jt*, EKL 2004, lk I-873, ja kohtuasjas C-300/06: *Voß vs. Land Berlin*, EKL 2007, lk I-10573.

⁽²⁹⁾ Vt Euroopa Andmekaitseinspektori arvamus 2009/C 276/02; Euroopa Parlamendi resolutsioon 2010/C 16 E/08, lk 44–49; komisjoni teatis direktiivi 2000/43/EÜ kohaldamise kohta (KOM (2006) 643).

* Etniline statistika

Et tõendada kaudse diskrimineerimise kaebust seoses etnilise päritolu alusel profiili koostamisega, on oluline, et politseivõimu kasutamise statistikaandmed oleksid kättesaadavad ja eristatud rassi, etnilise päritolu või religiooni alusel. Kahjuks sellised n-ö etnilised andmed enamikes riikides puuduvad. Peamine takistus nende kogumisel on riiklikes asutustes laialt levinud arusaam, et see ei ole kooskõlas eraelu puutumatus kaitse eeskirjadega, eelkõige andmekaitsealusega. Kuigi on olemas delikaatsete andmete kuritarvitamise oht, lubavad õigusaktid piisavate turvameetmete olemasolul leida tasakaalu isikuandmete kaitse õiguse ja sellise teabe kogumise vajaduse vahel, mis aitab hoida ära diskrimineerimist avalik-õiguslike asutuste poolt⁽³⁰⁾.

Lisaks näitavad Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) uuringu EU-MIDIS tulemused (vt punkt 3.1), et 23 500st etnilise vähemuse või sisserännanu taustaga küsitletust oleks 65% valmis rahvaloendusel esitama anonüümset teavet oma etnilise päritolu kohta, kui seda saaks kasutada diskrimineeriva tegevuse vastu võitlemiseks⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Vt eelkõige SIMON (2007).

⁽³¹⁾ Uuringu EU-MIDIS küsimus A5 oli sõnastatud nii: „Kas te oleksite selle poolt või vastu, et esitada rahvaloendusel anonüümselt teavet oma etnilise päritolu kohta, kui see aitaks võidelda diskrimineerimisega [RIIGI NIMI]?”

3. Etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamisest politseile ja kogukondadele tekkivad probleemid

Profiili koostamine selliste üldiste kategooriate alusel nagu rass, etniline päritolu või religioon võib tekitada palju kahju. Õiguskaitse seisukohast on suurim probleem pinge, mis selle tõttu võib tekkida suhetes vähemuskogukondadega⁽³²⁾. Pinge võib omakorda kahjustada avalikkusega tehtaval koostööl põhinevaid tõhusaid politseitöö meetodeid ja tekitada vastuseisu asjaomastes kogukondades. Samuti on seatud kahtluse alla üldiste profiilide kasutamise tegelik tõhusus kuritegude avastamisel, st see, kas profiili koostamine tegelikult suurendab kontrolli- ja läbiotsimisoperatsioonide edukust (sekkumise tulemuslikkust). Käesolevas peatükis tutvustatakse kõigepealt FRA uuringut EU-MIDIS, mille tulemustele viidatakse teatud punktide illustreerimiseks, ja seejärel analüüsitakse järjest igat teemat.

Kõigepealt tuleb märkida, et kui profiili koostamine toimub diskrimineerivalt ja õigusvastaselt, riskivad õiguskaitseorganid sellega, et nende suhtes algatatakse õiguslik menetlus. Menetlus võib toimuda sisekontrolli vormis kaebusi käsitlevates politseiasutustes, tavapärasel tsiviil- või kriminaalkohtusüsteemis või diskrimineerimiskaebustega tegelevates eriorganites. See omakorda raiskab ressursse, kahjustab politsei moraali ning segab politseitööd.

3.1. Uuring EU-MIDIS

Osa käesoleva peatüki andmetest pärineb FRA korraldatud Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuringust (*European Union Minorities and Discrimination Survey, EU-MIDIS*). Peale käesolevas juhendis esitatud tulemuste on olemas õiguskaitseuuringu eriaruanne, milles on üksikasjalikumad tulemused⁽³³⁾.

⁽³²⁾ Vt OSCE (2006).

⁽³³⁾ FRA (2010) „Politseikontroll ja rahvusvähemused“, *Data in Focus Report 4*, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. Vt ka uuringu *EU-MIDIS* põhitulemuste aruanne (detsember 2009), milles esitatakse andmed politseikontrollide ja etnilise päritolu alusel profiili koostamise tajumise kohta uuringus osalenud rühmade lõikes – näiteks kõigi küsitletud Sahara-tagustest riikidest pärit aafriklaste või kõikide põhja-aafriklaste lõikes.

Kui jätta kõrvale mõningaid teadusuuringuid teatud rühmade kogemustest seoses politsei poolt etnilise päritolu alusel profiilide koostamisega, on raske leida politseipoolse profiilide koostamise ulatuse ja olemuse usaldusväärseid andmeid. Ilma nendeta on raske tuvastada, kas politsei kohtleb eri rühmi erinevalt, ja kui see on nii, siis kas selline erinevus võib tuleneda etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamisest.

Euroopa Liidu 27 liikmesriigist kogub praegu vaid Ühendkuningriik süstemaatiliselt politseikontrollide käsitlevaid andmeid ühes teabega kontrollitud isikute etnilise päritolu kohta. Näiteks kogus politsei Inglismaal ja Walesis aprillist 2007 kuni märtsini 2008 andmeid 1 205 841 isiku kontrollimise kohta ühes kontrollitute esitatud teabega oma etnilisest päritolust⁽³⁴⁾. Oluline on see, et teave on avalikult kättesaadav, mis aitab tagada politsei usaldusväärsust ja võimaliku reformi läbiviimist, kui peaks ilmnenema, et politsei kohtleb elanikkonna vähemusrühmi erinevalt ilma asjakohase põhjusega.

Et enamikes liikmesriikides selline teave puudub, otsustas FRA lisada uuringusse EU-MIDIS küsimused vastajate kogemustest seoses politseikontrolliga ja sellest, kuidas nad on kontrolli käigus tajunud etnilise päritolu alusel profiili koostamist.

Politseikontrolli käsitleva uuringu EU-MIDIS tulemused põhinevad 23 500 inimese suurusel valimil Euroopa Liidu liikmesriikide etniliste vähemuste ja sisserännanute hulgast. Tulemusi saab võrrelda 5000 inimese suuruse alamvalimiga enamuseelanikkonnast, kes elavad rahvusvähemusest küsitletutega samas piirkonnas ja keda 10 liikmesriigis küsitleti kogemuste kohta seoses politseikontrolliga. Kokkuvõttes moodustab küsitlus esimese kogu Euroopa Liitu hõlmava uurimuse rahvusvähemusi puudutava politseikontrolli ulatusest ja olemusest, sealhulgas sellest, kuidas vähemusrühmade liikmed tajuvad diskrimineerivat politseikontrolli.

⁽³⁴⁾ Kontrollide koguarv vastavalt politsei- ja kriminaaltõendite seaduse (*Police and Criminal Evidence Act 1984*) paragrahvile 1 ja muudele õigusaktidele, nagu kontrollid vastavalt kriminaalmenetluse ja avaliku korra seaduse (*Criminal Justice and Public Order Act 1994*) paragrahvile 60 ja kontrollid vastavalt terrorismivastase seaduse (*Terrorism Act 2000*) paragrahvi 44 lõigetele 1 ja 2. Andmed kontrollitud ja läbiotsitud üksikisikute esitatud teabega oma etnilise päritolu kohta (vastandina politsei poolt kindlaks tehtud teabele) lisati Ühendkuningriigi arvandmetesse esimest korda Ühendkuningriigi justiitsministeeriumi aruandes, mis käsitles ajavahemikku aprillist 2007 kuni märtsini 2008 (vt Ministry of Justice (2009)).

*NB!

Uuringu EU-MIDIS tulemusi ei saa pidada kindlaks tõendiks, et politsei koostab etnilise päritolu alusel diskrimineerivaid profile.

Uuring näitab 27 liikmesriigis küsitletud vähemusrühmade vahelisi ning 10 liikmesriigis küsitletud vähemus- ja enamusrühmade vahelisi erinevusi järgmistes valdkondades:

Kontrollitud inimeste arv: mitut protsenti küsitletud inimestest kontrolliti 12 kuu jooksul?

Kontrollimise sagedus: kui tihti kontrolliti neid, keda politsei oli kontrollinud viimase 12 kuu jooksul?

Kontrollimise olemus: kus kontrollimine toimus, mida politsei tegi ja kas inimesed pidasid politseipoolset kohtlemist lugupidavaks?

Tulemuste erinevuse üks põhjuseid võib olla diskrimineeriv politseitegevus. Oluline on märkida, et ainult rahvusvähemusest vastajatelt küsiti, kas nad pidasid politseipoolse erineva kohtlemise põhjuseks oma etnilist päritolu või sisserännanu tausta. Seda, kas politsei kohtles neid viimase kontrollimise ajal lugupidavalt, küsiti nii enamus- kui ka vähemusrühma esindajailt (seda teemat käsitletakse üksikasjalikult käesolevas juhendis allpool ning politseikontrolli ja rahvusvähemusi käsitlevas eriaruandes).

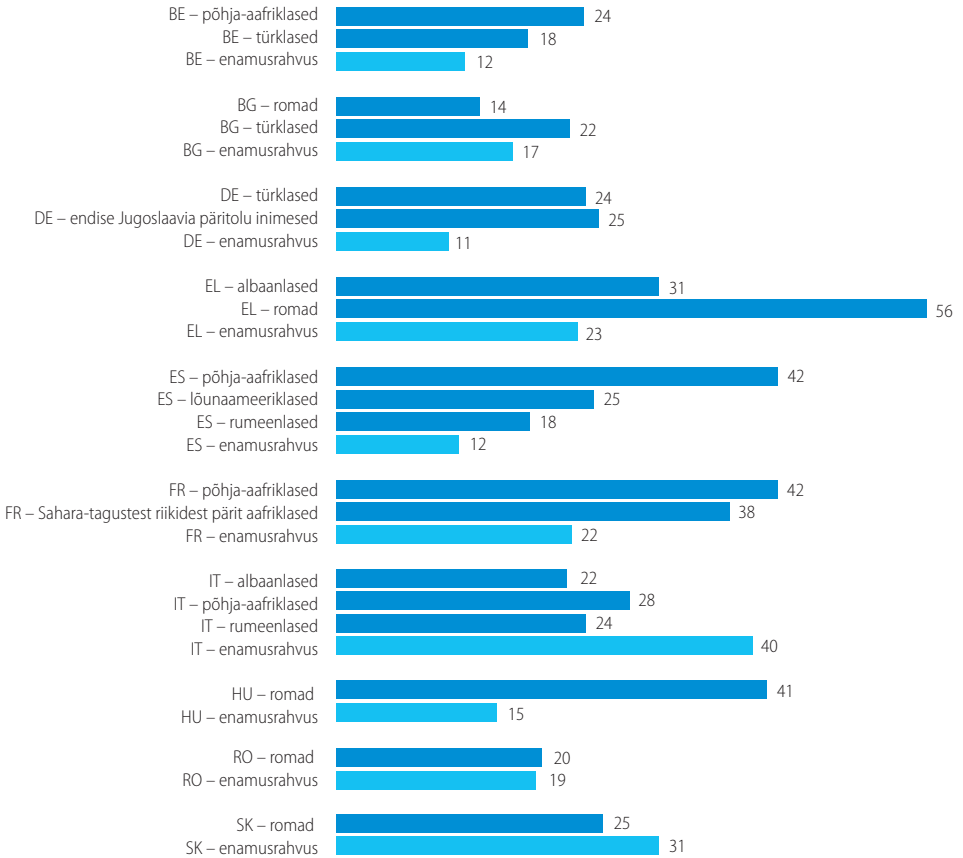
Mida näitavad uuringu EU-MIDIS tulemused vähemuste ja enamusrahvuse kogemustest seoses politseikontrolliga? Vaadeldes nende 10 liikmesriigi uuringutulemusi, kus küsitleti rahvusvähemusest vastajatega samas piirkonnas elavat enamusrahvusest kontrollrühma, on võimalik esile tuua kogetud politseikontrolli ulatuse, sageduse ja olemuse järgmisi erinevusi:

- **Kontrollitud inimeste arv (vt joonis 1):**
 - üldjoontes kontrollis politsei rahvusvähemusest inimesi sagedamini kui enamusrahvuse esindajaid;
 - 10 liikmesriigis kontrollis politsei viimase 12 kuu jooksul keskmiselt 28% rahvusvähemusest ja 20% enamusrahvusest küsitletuist;
 - 10 liikmesriigist seitsmes kontrolliti rahvusvähemusi rohkem kui enamusrahvuse esindajaid.
- **Kontrollimise sagedus (vt joonis 2):**
 - üldjoontes kogesid 12 kuu jooksul politsei poolt kontrollitud vähemusrühma liikmed kontrollimist sagedamini kui enamusrahvusest inimesed;
 - inimesed, kes teatasid, et politsei kontrollis neid viimase 12 kuu jooksul vähemalt kolm korda, kuulusid üksnes vähemusrühmadesse.
- **Kontrollimise asjaolud ja olemus⁽³⁵⁾:**
 - 70–98% küsitletud enamusrahvusest vastajatest viibis kontrollimise ajal erasõidukis. Küsitletud vähemusrühmade lõikes kõigub erasõidukis kontrollimise tõenäosus oluliselt. Samas kontrolliti rahvusvähemuste esindajaid suurema tõenäosusega kui enamusrahvusest vastajaid ühistranspordis või tänaval, sel puhul on aga tegu olukorraga, kus võidakse sagedamini kasutada etnilise päritolu alusel koostatud profiili, sest inimesed on paremini nähtavad, kui nad ei viibi autos;
 - üldjoontes arvasid enamusrahvusest vastajad pigem, et politsei käitus nendega kontrollimise ajal lugupidavalt, samas kui rahvusvähemusest vastajad märkisid sagedamini, et politsei käitus nendega lugupidamatult.

⁽³⁵⁾ Vt FRA (2010), „Politseikontroll ja rahvusvähemused“, *Data in Focus Report 4*, Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.

Joonis 1

**Viimase 12 kuu jooksul politsei poolt kontrollitud
(% kõikidest vastanutest)⁽³⁶⁾**



Allikas: Uuringu EU-MIDIS küsimustik, küsimus F3

⁽³⁶⁾ Riikide lühendid: BE = Belgia, BG = Bulgaaria, DE = Saksamaa, EL = Kreeka, ES = Hispaania, FR = Prantsusmaa, IT = Itaalia, HU = Ungari, RO = Rumeenia, SK = Slovakkia.

Jooniselt 1 ilmneb, et Itaalia on üllatav erand üldreeglist, et enamusrahvusest inimesi kontrollitakse rahvusvähemustest harvem; see tähendab, et uuringu kohaselt kontrollitakse Itaalias enamusrahvust sagedamini kui rahvusvähemusi. Uuringu tulemustest nähtub siiski, et enamusrahvust kontrollitakse palju sagedamini autos viibimise ajal, mis võib olla Itaalia politseikontrolli iseärasus, ja oluline on ka seik, et enamusrahvusega võrreldes omas uuringus küsitletud vähemustest vähem inimesi autot, millest ilmselt tulenebki politseikontrollide hulgas suurem enamusrahvusest inimest kontrollimise osakaal liikluses.

Tulemustest selgub, et nii liikmesriikide sees kui ka liikmesriigiti on erinevad ka kontrolli asjaolud (st kas isik viibib kontrollimise ajal erasõidukis, ühistranspordis või on jalakäija) ning selline erinevus eeldab täiendavat uuringut, et välja selgitada politseitoimingud, mille tulemusel koheldakse ühiskonna eri rühmi erinevalt. Analüüsides profiili koostamise ilmseid suundumusi, mis näivad rühmi erinevalt mõjutavat, tuleb esitada järgmine küsimus: kas enamusrahvuse ja rahvusvähemuste politseikontrolli kogemuste erinevus on juhuslik või on selle aluseks mingi üldine suundumus, mis võib olla diskrimineeriva politseitegevuse tulemus?

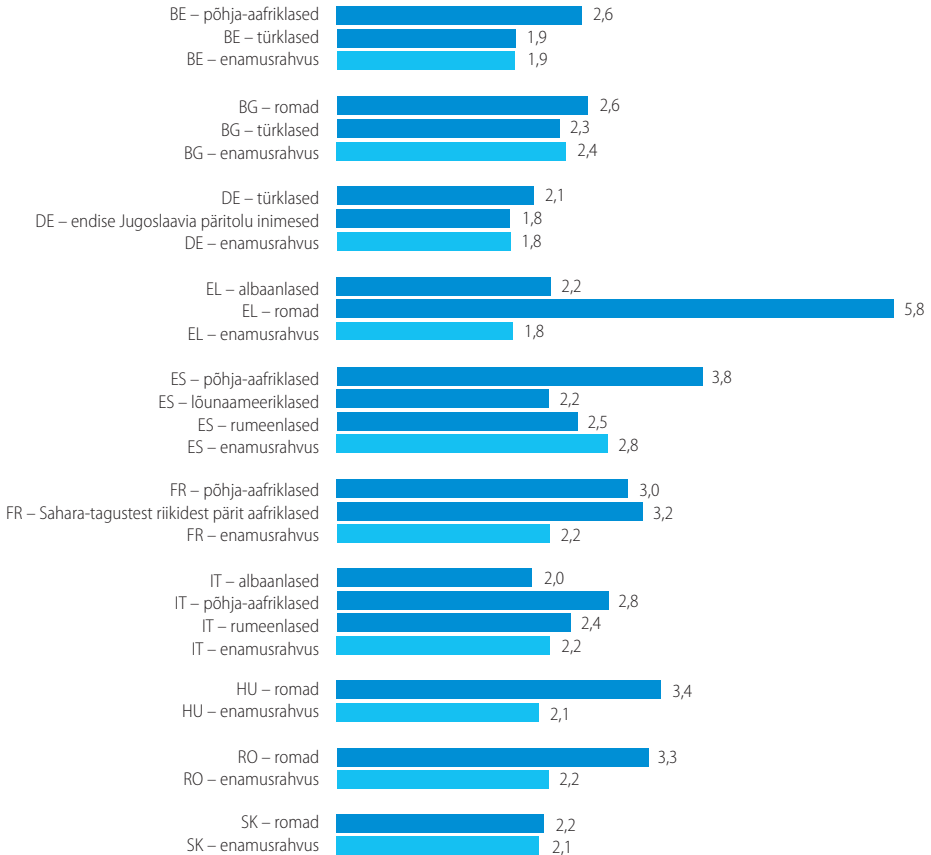
Kui kontrollida 10 liikmesriigis enamusrahvusest ja rahvusvähemustest vastajate tulemuste statistilisi erinevusi⁽³⁷⁾, selgub uuringust EU-MIDIS, et enamasti ei ole need juhuslikud. Teisisõnu **ei ole enamusrahvuse ja rahvusvähemuste politseikontrolli kogemuste erinevus juhuslik – esineb suundumus, mille selgitamiseks tuleb teha uusi uurimusi.**

Kui vaadata joonist 2, mille põhjal saab võrrelda enamusrahvuse ja rahvusvähemuse tulemusi 10 liikmesriigis, on selge, et teatud vähemusrühmi jälgib politsei pidevalt, teisisõnu kogevad nad politseikontrolli 12 kuu jooksul rohkem kui enamusrahvus: näiteks kontrolliti neid roma vastajaid Kreekas, kes märkisid, et politsei on neid viimase 12 kuu jooksul kontrollinud, keskmiselt 5,8 korda, samas kui albaanlastest vastajaid kontrolliti keskmiselt 2,2 korda ja enamusrahvusest inimesi keskmiselt 1,8 korda. 10 liikmesriigis küsitletud vähemusrühmadest jälgib politsei kõige tähelepanelikumalt romasid ja põhja-aafriklasti.

⁽³⁷⁾ Usaldustase 95%, Pearsoni χ^2 -test.

Joonis 2

**Politseikontrollide sagedus viimase 12 kuu jooksul
(nende hulgas, keda kontrolliti)⁽³⁸⁾**



Allikas: Uuringu EU-MIDIS küsimustik, küsimus F4

⁽³⁸⁾ Riikide lühendid: BE = Belgia, BG = Bulgaaria, DE = Saksamaa, EL = Kreeka, ES = Hispaania, FR = Prantsusmaa, IT = Itaalia, HU = Ungari, RO = Rumeenia, SK = Slovakkia.

3.2. Kas etnilise päritolu alusel profiili koostamine on lihtsalt „hea politseitöö“?

Õiguskaitseorganid väidavad sageli, et rassi või etnilise päritolu üldiste kategooriate kasutamine profiili koostamisel on üksnes hea, st tõhus politseitöö. Sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tunnused, nagu rass või etniline päritolu, on politseitöös tihti kasutusel kui kuritegevussuundumuse näitajad ja teatud kuriteoliike peetakse kindlatele rahvusvähemustele omasemaks. Sellest tulenevalt väidetakse, et tuleb rakendada õiguskaitsestrateegiaid, mis teatud kuritegude puhul on kohandatud teatud kogukondadele.

On usutav, et eri ühiskondades on etnilistel vähemusrühmadel erinevad kuriteoprofiilid, mida mõjutavad sellised tegurid nagu sotsiaalne ja majanduslik staatus⁽³⁹⁾. Mõningatest andmetest siiski nähtub, et üksikisikute kontrollimise ja läbiotsimise määr ei ole tingimata vastavuses erinevate etniliste või rassiliste rühmade kuritegevusmääraga⁽⁴⁰⁾.

Politseikontrolli tõhususe hindamiseks tuleb koguda kahte liiki andmeid:

- esiteks „**elanikkonna ebaproportsionaalsust**“ kajastavad andmed et tuvastada, kuidas olemasolev kontrollimis- ja läbiotsimistegevus mõjutab eri etnilisi rühmi ja rassirühmi, võrreldes nende osakaaluga elanikkonnas tervikuna ja võrreldes „kättesaadava“ elanikkonnaga, keda on võimalik kontrollida teatud ajal teatud kohas;
- teiseks politseikontrolli tegelikku „**tulemuslikkust**“ kajastavad andmed, mis näitavad, kas politseinik leidis õigusrikkumise tõendeid.

* Mõisted „tulemuslikkus“ ja „elanikkonna ebaproportsionaalsus“

„**Tulemuslikkus**“ on selliste kontrollimiste ja läbiotsimiste määr, mille käigus leiab tõendamist õigusrikkumine ja mille tagajärg võib olla kriminaalõiguslik meede, näiteks vahistamine.

⁽³⁹⁾ MODOOD JT (1997); GROSS, LIVINGSTON (2002), lk 1413, 1415; HARCOURT (2004), lk 1329–1330.

⁽⁴⁰⁾ PHILLIPS, BOWLING (2002); DELSOL, SHINER (2006), lk 241–263.

„Tulemus” on näiteks see, kui politseinik leiab tõendeid, et isiku valduses või tema juhitud sõidukis on ebaseaduslikke narkootikume.

Enamikes liikmesriikides ei anna õigusemõistmise andmed kriminaalajades ülevaadet üksikjuhtumist või menetluse kulust kriminaalõigussüsteemis; seega ei saa praegu kindlaks teha, kas pärast vahistamist on inimesele esitatud süüdistus ja mõistetud karistus. Tulemuslikkus ei näita seega kindlalt, et kontrollitud isik pani toime õigusrikkumise.

„Elanikkonna ebaproportsionaalsus” viitab asjaolule, et elanikkonna mõne etnilise rühma liikmed puutuvad võrreldes nende osakaaluga teatud piirkonnas teistest sagedamini kokku politseiga. Seda ei tohi segi ajada „proportsionaalsuse” õiguslike kriteeriumidega. Seega kui konkreetses piirkonnas elavatest ja seda läbivatest inimestest on ligikaudu 90% valge ja 10% muu nahavärviga ning 50% kontrollimisest ja läbiotsimisest piirkonnas toimub muu kui valge nahavärviga inimestega, on see märk sellest, et kontrollimist ja läbiotsimist kasutatakse ühe elanikkonnarühma suhtes ebaproportsionaalselt. Võib eeldada, et kontrollimise ja läbiotsimise osakaal on rohkem kooskõlas eri rühmade osakaaluga „kättesaadavas” elanikkonnas.

Uuringu EU-MIDIS tulemustest, mis käsitlevad enamus- ja vähemuseelanikkonna kogetud politseikontrollide arvu ja sagedust 10 liikmesriigis (vt joonised 1 ja 2), ei selgu iseenesest etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamine politsei poolt, sest neis võivad kajastuda teatud piirkondades ja mõnedes kogukondades valitsevad kriminaalsed suundumused, mis annavad alust intensiivsemateks politseioperatsioonideks. Kui aga vaadata vastajate viimase kontrollimise kogemust kajastavaid uuringutulemusi, mille hulgas oli mitu küsimust politseitegevuse kohta, saame teada, kas kontrollimise tulemusel toimus vahistamine, mis omakorda võib näidata tulemuslikkust – näiteks võidi avastada kontrollitava isiku valduses ebaseaduslikke narkootikume. Kui jätta välja Kreeka vähemused, oli kõigis 10 liikmesriigis vahistamismäär (mis näitab, et politsei leidis tõendeid

õigusrikkumisest) nii enamus- kui ka vähemuseelanikkonna vastajate seas alla 10%⁽⁴¹⁾); enamikel juhtudel kontrolliti aga rahvusvähemusest vastajaid sagedamini kui enamuseelanikkonda (vt joonis 2).

Enamasti võib vahistamine viidata kuriteo toimumisele; juhtudel, mille puhul edasist tegevust kontrollile ei järgnenud, osutavad uuringutulemused aga pigem intensiivsele politseitegevusele, mida võib küll heal juhul pidada *kuritegevuse ennetamiseks*, kuid ilmselt mitte tõhusaks *kuritegevuse piiramiseks*.

Euroopa Liidus on kõige rohkem ametlikke andmeid politseikontrolli ja selle tulemuslikkuse kohta Ühendkuningriigis. Aprillist 2007 kuni märtsini 2008 toimus näiteks 65 217 kontrollimise käigus 699 vahistamist vastavalt terrorismivastase seaduse (*Terrorism Act*) paragrahvi 44 lõikele 1, mis teeb tulemuslikkuseks 1%. Sama seaduse paragrahvi 44 lõike 2 alusel vahistati 52 061 kontrollitud isikust 553, mis teeb tulemuslikkuseks taas 1%. Kui pidada silmas sellisteks politseioperatsioonideks vajalikke ressursse, näib tulemuslikkus 1% olevat väga väike. Samas on pärast 11. septembrit 2001 toimunud terrorismivastane politseitegevus mõjutanud teatud kogukondi väga negatiivselt, kui arvestada, et enamik kahtlusaluse kogukonna liikmeid ei ole terrorismiga seotud.

Väljaspool Euroopa Liitu on profiilide koostamist uuritud kõige rohkem USA-s. 1999. aasta uuringus, milles käsitletakse New York City politsei kontrolli- ja läbiotsimistegevust, tuuakse välja ebaproportsionaalsust ja tulemuslikkust kajastavad tulemused. 175 000 toimiku analüüsist selgus, et kuigi Ladina-Ameerika päritolu inimesed moodustavad New Yorgi elanikkonnast ligikaudu 22%, oli neid politsei poolt kontrollitud ja läbiotsitud seas 33%; mustanahaliste (afroameeriklaste) osakaal on New Yorgis 24%, kuid kontrollitud ja läbiotsitud isikutest moodustasid nad 52%⁽⁴²⁾. Seevastu valge nahavärviga inimestest, kes moodustavad linna elanikkonnast 40%, kontrolliti ja otsiti läbi üksnes 10%; andmetest nähtus samas, et valgenahaliste inimeste puhul oli tulemuslikkus 12,6%, ladinaameeriklaste korral 11,5% ja mustanahaliste korral 10,5%. Kokkuvõttes seavad andmed kahtluse alla sihipäratu profiili koostamise tõhususe ja lisaks toetavad kaebusi seoses diskrimineeriva profiili koostamisega.

⁽⁴¹⁾ Politsei poolt kontrollitud vastajate kogemuste kohta vt täpsemalt uuringu EU-MIDIS eriaruanne *Data Focus Report 4*, „Politseikontroll ja rahvusvähemused“.

⁽⁴²⁾ SPITZER (1999).

3.2.1. Rõhu asetamine rassi ja etnilise päritolu asemel käitumisele

Narkokullereid käsitlevatest uuringutest nähtub, et kui jätta üldisest kriminaalprofiilist (kuid mitte konkreetse kahtlusaluse profiilist) välja rassi ja etnilise päritolu tunnused ning nõuda politseinikelt, et nad jälgiksid kindlaid mitteetnilisi kriteeriume, aitab see parandada politseitöö tõhusust ehk tulemuslikkust ning hoiab samal ajal ära diskrimineerimise. Neil harvadel juhtudel, mil etnilise päritolu alusel profiili koostamine asendati otseselt rassitunnuseid eirava käitumisprofiiliga ning selle mõju mõõdeti, selgus, et pigem võivad käitumisprofiilid – ning mitte rassi- või etnilise päritolu tunnuste kasutamine – suurendada õiguskaitsse tõhusust.

1. JUHTUMIUURING: USA

Suundumuse muutus politseitöös võimaldas suurendada tulemuslikkust

Aastal 1998 toimus USA tolliameti poolt läbiviidud läbiotsimistest 43% mustanahaliste ja ladinaameeriklastega, mis ületas märgatavalt nende osakaalu reisijate seas. Eriti palju läbiotsimisi, sealhulgas väga invasiivseid röntgenuuringuid ja füüsilisi läbiotsimisi, toimus narkokulleriteks peetud Ladina-Ameerika päritolu ja mustanahaliste naistega, mis põhines tuntavalt kodakondsuse ja etnilise päritoluga seotud profiilil. Selliste läbiotsimiste tulemuslikkus oli väike kõigis rühmades: 5,8% valge nahavärviga inimeste, 5,9% mustanahaliste ja 1,4% ladinaameeriklaste korral. Eriti väike oli see mustanahaliste ja Ladina-Ameerika päritolu naiste korral, kellelt leiti tegelikult kõige väiksema tõenäosusega kehale või keha sisse peidetud narkootikume. 1999. aastal muutis tolliamet läbiotsimiste korda, jättis rassilised tunnused kontrollimise üle otsustamisel kõrvale ning kehtestas käitumisel põhineva vaatlustehnika, mis pööras tähelepanu reisija närvilisusele ja selgituste vastuolulisusele, kasutades rohkem operatiivteavet ning nõudes kontrollimis- ja läbiotsimisotsuste üle suuremat järelevalvet. Aastaks 2000 olid rassilised erinevused tollikontrollis peaaegu kadunud. Läbiotsimiste arv vähenes 75% võrra ja tulemuslikkus suurenes 5%-lt rohkem kui 13%-ni, muutudes kõigi etniliste rühmade korral peaaegu võrdseks⁽⁴³⁾.

⁽⁴³⁾ HARRIS (2002), US CUSTOMS SERVICE (1998).

Tulemuslikkuse ja etnilise päritolu uuringud on USAs heal järjel ning nüüd tegeletakse sellega ka Ühendkuningriigis. On siiski vaja üksikasjalikke empiirilisi uuringuid terves Euroopa Liidus, et saada ühetimõistetavaid tõendeid võimaliku diskrimineeriva politseitegevuse kohta eri piirkondades ja olukordades ning eri elanikkonnarühmades.

Käitumisanalüüsi käsitlemine jätkub 4. peatükis.

3.2.2. Profiilide koostamise piirid ja võimalikud puudused

Etnilise profiili koostamisel on teatavad piirid ja kuigi seda võidakse lühiajalises perspektiivis pidada efektiivseks vahendiks kuritegevuse avastamisel, on profiilid etteaimatavad ja seega välditavad. Liigne tuginemine stereotüüpele profiilile võib tegelikult suurendada üldist kuritegevust teatud kuriteoliigi osas kahel põhjusel: inimrühmad, keda kriminaalselt stereotüübitakse, võivadki selle stereotüübi järgi käituda – seda protsessi nimetatakse sotsioloogias ja kriminoloogias sildistamiseks; teisalt võivad rühmad, keda ei seostata teatud kuritegudega, neid siiski sooritada, samas kui politsei tähelepanu on keskendunud teisele rühmale. Sisuliselt võivad kuritegevuse suundumused vastata politseitöö suundumusele. Nii võib isegi siis, kui õiguskaitse saavutab rahvusvähemuste seas teatud tulemuslikkuse, kuritegevus enamusrahvuse hulgas suureneda, sest selle liikmeid ei jälgita ja nende tabamine on seetõttu vähetoenäoline⁽⁴⁴⁾.

3.3. Negatiivne mõju üksikisikutele, kogukondadele ja politseitegevusele

Alates 1980. aastate algusest on Ühendkuningriigis diskrimineeriva politseitegevuse negatiivset mõju vähemuskogukondadele dokumenteeritud ja sellele vastavalt reageeritud. Selle meetme lähtepunktiks sai intensiivne politseitegevus ühes kontrollide ja läbiotsimistega Londonist lõuna pool asuva Brixtoni peamiselt Aafrika-Kariibi kogukonnas aastal 1981, mille tagajärjel algasid kogukonnaliikmete väljaastumised politsei vastu. Sama skeem kordus mitme nädala jooksul teistes Briti linnades. Valitsus algatas

⁽⁴⁴⁾ HARCOURT (2004).

Brixtoni rahutuste teemal avaliku küsitluse, mida juhtis lord Scarman, kes kirjeldas sündmusi kui „noorte mustanahaliste viha- ja pahameelepurset politsei vastu“⁽⁴⁵⁾. Uuringu tulemuste põhjal tehti Inglismaal ja Walesis mitmeid muudatusi vähemuskogukondi puudutavas politseitegevuses ning kontrollide ja läbiotsimiste läbiviimisel⁽⁴⁶⁾. Oli siiski vaja veel teistki uuringut, milles käsitleti politsei reageeringut seoses 1990. aastatel Londonis toimunud noore Aafrika-Kariibi päritolu mehe Stephen Lawrence'i rassistliku mõrvaga, et Inglismaal ja Walesis politseitegevust vähemuskogukondades veelgi parandataks⁽⁴⁷⁾.

1981. aasta Brixtoni sündmustega sarnane olukord oli 2005. aasta novembris Prantsusmaal toimunud palju suuremate rahutuste korral, millele andis tõuke kahe alaealise surm väidetava politseijäälituse ajal juhtunud õnnetuses⁽⁴⁸⁾.

Mõne Euroopa riigi valitsus on tunnistanud, et politsei tõhusus kuritegevuse ennetamisel ja avastamisel sõltub suurel määral sellest, kui head on nende suhted kogukonnaga:

„Politsei tegutseb suurel määral tihedas kokkupuutes üldsusega ja ... politsei tõhusus sõltub üldsuse toetusest.“⁽⁴⁹⁾

Kui politseitegevuse aluseks on rassi, etnilist päritolu või religiooni hõlmavad üldised profiilid, võib sellel olla vastupidine tulemus, sest profiilide koostamine mõjutab negatiivselt üksikisikuid ja kogukondi, kuhu nad kuuluvad. Inimesed on kirjeldanud selliseid kokkupuuteid kui „hirmutavaid, alandavaid või koguni traumeerivaid“ kogemusi⁽⁵⁰⁾. Järgmiseks on esitatud näiteid, milles kirjeldatakse mustanahaliste ja Araabia päritolu küsitletute enesetunnet pärast politseikontrolli.

⁽⁴⁵⁾ SCARMAN (1981).

⁽⁴⁶⁾ Vt 4. peatükk, milles käsitletakse 1984. aasta politsei- ja kriminaalmenetluses kasutatavate tõendite seaduse (*Police and Criminal Evidence Act, PACE*) kehtestamist.

⁽⁴⁷⁾ Vt HOME OFFICE (1999) ja HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009).

⁽⁴⁸⁾ Vt CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (2006).

⁽⁴⁹⁾ Euroopa Nõukogu ministrite komitee (2001), preambul.

⁽⁵⁰⁾ Shuford (1999), lk 373.

2. JUHTUMIUURING: PRANTSUSMAA

Milline on enesetunne pärast sellist kontrolli?

„Väga masendav.“

„See on ebaõiglane. Alati kontrollitakse samu inimesi: musti ja araablasi.“

„Valitseb ebaõiglus ja diskrimineerimine. Tagajärjed saavad olema tunda eeslinnades.“

„Nad kontrollivad mind mu välimuse pärast. Tahaksin neid lüüa.“

„Pole hullu. Nad lihtsalt teevad oma tööd.“

„Värdjad.“

„See on vastik. Inimesi kontrollitakse nende välimuse pärast.“

„Politseinikud näevad igas nokkmütsikandjas kurjategijat. Ma saan aru, et nad teevad oma tööd, kuid enamik kurjategijaid kannab ülikonda. Kui meil oli kogukonna politsei, arvestati meiega rohkem.“

„Nad lihtsalt teevad oma tööd.“

„See on rassism, nii lihtne see ongi.“

„Pole hullu – politsei töö ongi inimesi kontrollida.“

„Ma usun, et mind kontrolliti seetõttu, et mul on „vale välimus“.“

„Politseikontroll ei häiri mind, sest seda juhtub pidevalt.“⁽⁵¹⁾

Järgmised kaks juhtumiuuringut kajastavad laiemat üldsuse, rahvusvähemuste, kontrollitud ja läbiotsitud isikute ning politseinike üldist suhtumist neljas riigis.

3. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Üldsuse arvamus politseikontrolli ja läbiotsimise kohta

Ühendkuningriigi siseministeriumi tellimisel toimunud uuringus küsitleti kõigist etnilistest rühmadest vastajaid ning kõik kirjeldasid kontrollimise ja läbiotsimise kogemust sarnaselt. Kui tahes põgus oli kontrollimine ja läbiotsimine, tundus see pealetükkiv, piinlik ja hirmutav. Need, keda politsei kontrollis sageli, tundsid end politsei ohvritena. Eriti kehtis see mustanahaliste ja Aasia päritolu vastajate kohta, kes tundsid, et neid kontrollitakse valgetest sagedamini ja jälgitakse üksnes etnilise päritolu tõttu.

⁽⁵¹⁾ See politseikontrolli ja läbiotsimise uuring korraldati mitmes Pariisi metroojaamas. Vt OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), „Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris“, lk 36.

Kuigi politseikontrolli ja läbiotsimise vajalikkust üldiselt toetati ja tunnistati, tekitas halb kohtlemine kontrolli ja läbiotsimise ajal rohkem usaldamatust, vaenulikkust ja vimma kui võimalikku kasu. Vastajatele meeldis politseikontrolli vormide kasutuselevõtt ja nad arvasid, et kirjaliku teabe saamine politseikontrolli kohta suurendab selle usaldusväärsust. Ka ütlesid vastajad, et väga oluline on politseiniku lugupidav suhtumine ning politseikontrolli ja läbiotsimise põhjendamine⁽⁵²⁾.

4. JUHTUMIUURING: BULGAARIA, UNGARI JA HISPAANIA

Üldsuse ja politsei arvamus politseikontrolli ja läbiotsimise kohta

Aastal 2005 Bulgaarias, Ungaris ja Hispaanias kvalitatiivse uuringuna korraldatud uuring, mille eesmärk oli analüüsida profiilide koostamisega seotud kogemusi ja suhtumisi, põhines küsitlustel, mis viidi läbi politseinike, sihtrühmade ja roma vähemusrühma hulgas kõigis kolmes riigis ning Hispaania sisserännanute seas.

Riikide väga erinevale taustale vaatamata jõuti uuringus järeldusele, et politsei kasutas kõigis kolmes riigis roma ja sisserännanute rühmade suhtes profiile. Roma jalakäijaid Bulgaarias ja Ungaris ning sisserännanuid Hispaanias kontrolliti suurema tõenäosusega kui enamusrahvust ning nende kogemus oli sel puhul sagedamini ebameeldiv. Küsitlustes kasutasid politseinikud sageli väljendeid, nagu „kuues meel“, „vaist“ või „eelnev kogemus“, et põhjendada oma otsust selle üle, keda kontrollida, lisades mõnikord, et isik tundus „närviline“, „vales kohas“ või „imelik“. Uuringus leiti, et kuigi politseikontrolli aruanded võidi saata peakontorisse, ei vaadanud kohalikud vahetud juhid neid reeglina üle ja neid ei registreeritud ega hinnatud regulaarselt tõhususe, operatiivsetele eesmärkidele vastavuse või õigluse seisukohast⁽⁵³⁾.

Muidugi võivad paljud inimesed paratamatult olla kontrollimise ja küsitlemise vastu, isegi kui see toimub seaduslikult ja õiguspäraselt. Üheskoos võivad aga need „individuaalsed kogemused muutuda negatiivseteks rühmamõjudeks“⁽⁵⁴⁾. See tähendab, et seal, kus toimub profiili koostamine

⁽⁵²⁾ STONE, PETTIGREW (2000).

⁽⁵³⁾ MILLER JT (2008) ja OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2007). Bulgaarias küsitleti 1202 inimest statistika mõttes esinduslikest majapidamistest ja 534 roma ning kolme sihtrühma ja 55 politseiniku. Ungaris küsitleti 1047 täiskasvanut, nende hulgas 56 roma, lisaks kuut sihtrühma, 20 politseikontrolli kogemusega inimest ja 80 politseiniku. Hispaanias küsitleti 10 sihtrühma ja 12 politseikontrolli kogemusega inimest ning 61 politseiniku.

⁽⁵⁴⁾ SCHEININ (2007), punkt 57.

rassilise, etnilise või religioosse kuuluvuse alusel, võib vähemusrühm hakata iseennast tajuma negatiivselt ning laiem kogukond võib hakata tajuma seda rühma negatiivselt.

Vähemusrühmast võib näiteks saada „kahtlustatav kogukond“⁽⁵⁵⁾, keda üldsus seostab kuritegevusega. Sellel võib omakorda olla negatiivseid tagajärgi, nagu tugevam rassiline eelarvamus.

Samuti võidakse vähemusrühma hakata üleliigselt kontrollima ebaproportsionaalselt suurte politseiressurssidega, millega omakorda võib kaasneda suurem vahistamiste arv. Nii võib tekkida iseenesest seos intensiivse politseitegevuse ja suurema vahistamismäära vahel⁽⁵⁶⁾.

Lisaks etnilise päritolu alusel profiili koostamise sotsiaalsetele mõjudele on teatud mõjudel otsesed tagajärjed õiguskaitse tõhususele. Politseitegevus sõltub suurel määral elanikkonnaga tehtavast koostööst; kui usaldus politsei vastu kaob, on koostöö ebatõenäolisem. Õiguskaitseorganid sõltuvad üldsusest mitte ainult kui tunnistajatest kuritegude uurimisel, vaid üldsusega tehtav koostöö on oluline ka kuritegude ennetamisel ja avastamisel. Ilma üldsusega tehtava koostöota on õiguskaitseorganitel keeruline tuvastada või tabada kahtlustatavaid või jõuda nende süüdimõistmiseni. Ühendkuningriigis ja USAs läbiviidud uuringutest nähtub, et kui inimesed tunnevad ennast politseiga kokkupuutel halvasti, kahandab see usaldust õiguskaitseorganite vastu ja mõjutab negatiivselt õiguskaitseorganitega tehtavat koostööd. Selle põhjus peitub asjaolus, et inimesed võivad rääkida oma kogemusest pereliikmetele, sõpradele ja tuttavatele⁽⁵⁷⁾.

* Õiguskaitse sõltub elanikkonnaga tehtavast koostööst

Ühendkuningriigis tehtud uuringus leiti, et kõigist registreeritud ja lahenduseni jõudnud kuritegudest suutis politsei lahendada omal jõul ainult 15%. Üksnes kohtuekspertiisi tõendite abil lahendatud kuritegude arv oli alla 5%⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁾ Rassismi ja Ksenofoobia Euroopa Järelevalvekeskus (2006), lk 54

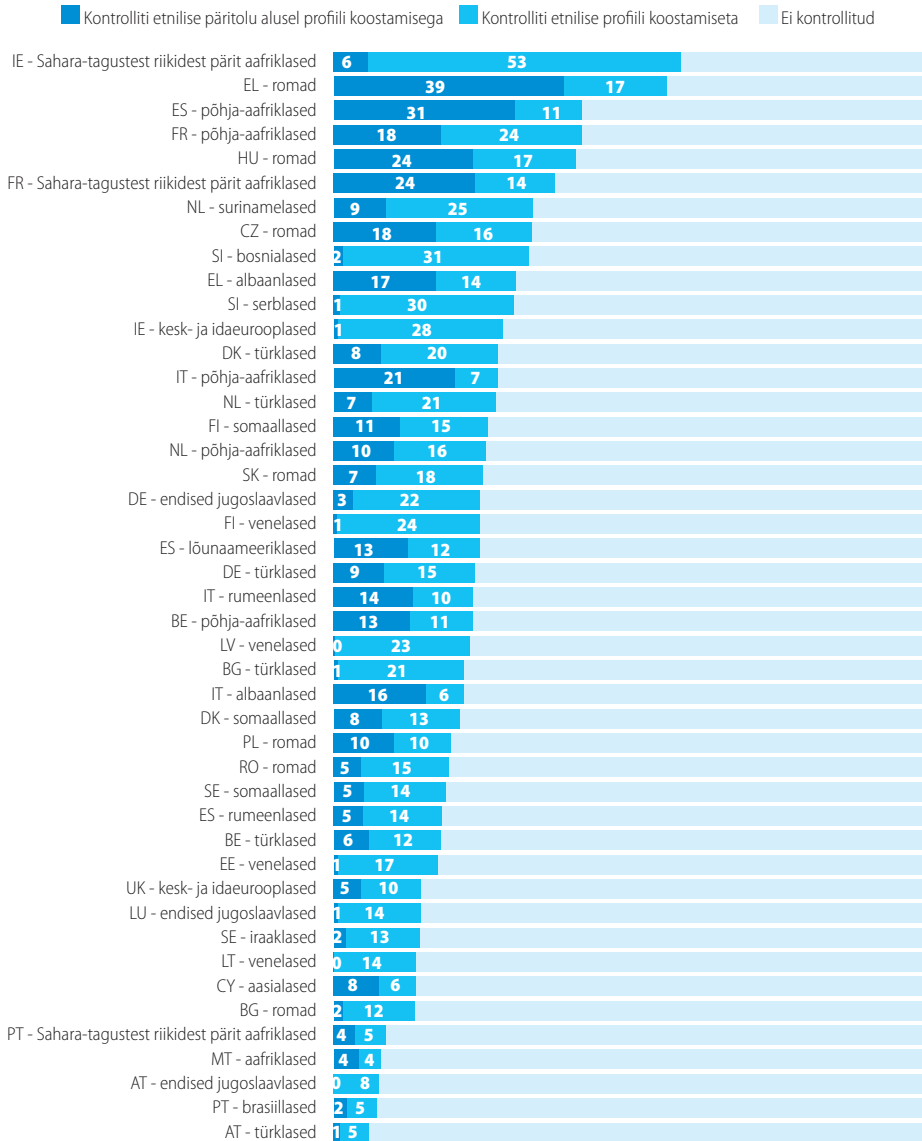
⁽⁵⁶⁾ HARCOURT (2004), lk 1329–1330; HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE (2009), punkt 16.; SCHEININ (2007), lk 15, punkt 57.

⁽⁵⁷⁾ MILLER JT (2000); WEITZER, TUCH (2005), lk 279–297; MILLER JT (2005); ROSENBAUM JT (2005), lk 343–365; McCLUSKEY JT (1999), lk 389–416.

⁽⁵⁸⁾ MORGAN, NEWBURN (1997).

Joonis 3

Viimase 12 kuu jooksul politsei poolt kontrollitud (%)



Allikas: Uuringu EU-MIDIS küsimustik, küsimused F3 ja F5

Jooniselt 3 ilmneb, et paljud Euroopa Liidu liikmesriikides elavad vähemusrühmade liikmed arvavad, et neid kontrolliti eelkõige sisserännanu või etnilise vähemuse tausta, st politsei koostatud diskrimineeriva profiili tõttu. Tulemustest nähtub, et mõned vähemusrühmad, nagu romad ja Sahara-tagustest riikidest pärit aafriklased, märgivad politsei poolt diskrimineeriva profiili koostamist sagedamini kui teised küsitletud rühmad, näiteks venelased Balti riikides. Järelikult on olemas selge seos välimuse ja diskrimineeriva profiili koostamine tugevama tajumise vahel.

Uuringu EU-MIDIS tulemustest nähtub ka seos politsei vastu tuntava üldise usalduse ja diskrimineeriva profiili koostamise tajumise vahel. Uuringus esitati vastajatele kõigepealt üldine küsimus politsei usaldamise kohta ning alles seejärel küsiti, millised on nende kogemused politseikontrolliga ja kas nad peavad ennast politsei poolt koostatud diskrimineeriva profiili ohvriks. Tulemused näitavad, et need vastajad, kelle usaldus politsei vastu oli pigem madalam, tajusid etnilise päritolu alusel profiili koostamist politseiga kokkupuutel rohkem: näiteks ütles 50% rahvusvähemuse vastajatest, keda politsei kontrollis ja kes ei pidanud kontrollimist etnilise päritolu alusel koostatud profiili tulemuseks, et üldjuhul nad usaldavad politseid, samas kui kontrollitud rahvusvähemuse vastajatest, kes pidasid kontrollimist etnilise päritolu alusel koostatud profiili tulemuseks, usaldas politseid üksnes 27%. Kuigi tulemuste põhjal ei ole võimalik tuvastada, kas suurenenud usaldamatus politsei vastu eelnes politseipoolse kohtlemisega seotud negatiivsetele kogemustele või põhjustas usaldamatust politsei vastu asjaolu, et tajuti politseipoolset profiili koostamist negatiivselt, viitavad tulemused märgatava seose olemasolule.

Usaldamatusest põhjustatud tagasilöögid on olnud Ühendkuningriigis politseitegevust käsitlevates aruteludes kesksel kohal alates 1980. aastatest ja jäävad edaspidigi suureks valuküsimuseks politsei ja kogukonna vahelistes suhetes. Pärast nõudeid kontrollida politseitegevuse mõju ühiskonna eri rühmadele kehtestas Ühendkuningriigi valitsus kohustuse koguda kontrollimise, sealhulgas kontrollitud isikute etnilise päritolu kohta politseiandmeid. Uuringu EU-MIDIS tulemused toetavad tõendite kogumise vajalikkust võimaliku diskrimineeriva profiili koostamise ulatuse ja olemuse kohta, et teha kindlaks ja lahendada probleeme, mida praegu esineb politsei ja rahvusvähemuste suhetes paljudes liikmesriikides.

Lõpetuseks olgu mainitud etnilise päritolu alusel koostatud profiilide veel üks võimalik negatiivne mõju, mis seisneb suurenenud vaenulikkuses üksikisikute ja politsei või teiste õiguskaitseorganite kokkupuutel⁽⁵⁹⁾. Suurem vaenulikkus suurendab võimalust, et rutiinsed kokkupuuted muutuvad agressiivseteks ja konfliktseteks, mis ohustab nii politsei kui ka kogukonnaliikmete turvalisust⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Lisateave: vt uuringu EU-MIDIS eriaruanne *Data on Focus Report 4*, „Politseikontroll ja rahvusvähemused“ (2010).

⁽⁶⁰⁾ Vt Ontario Human Rights Commission (2003), lk 21.

4. Kuidas võidelda etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise vastu?

Käesolevas peatükis käsitletakse meetmeid, mille abil saab välistada tegelikku või tajutavat riski, et etnilise päritolu alusel koostatakse diskrimineerivaid profiile. Selliseid meetmeid saab võtta nii juhtimis- kui ka operatiivtasandil ning siia hulka kuuluvad politseiametnikele antavad selged juhised, politseinike koolitamine eesmärgiga arendada häid suhteid kogukondadega, kontrollimise ja läbiotsimise kohta registri pidamine ühes piisava sisejärelvalve ja kaebuste esitamise süsteemi kehtestamisega, mis lubab tuvastada ja korrigeerida politsei diskrimineerivat tegevust, korraliku operatiivteabe ja eelkõige heade kirjelduste kasutamine kahtlustatavate kohta.

Jättes siinkohal käsitlemata politseitöö üldisemad strateegiad, olgu märgitud, et üldiselt võib kogukonnas tehtava politseitöö kaudu heade suhete loomine eelkõige nende vähemustega, kes võivad end tunda kahtlustatavatenä, aidata usaldust tugevdada ja koostööd parandada. Pikemas perspektiivis on see oluline ka üksikute politseiametnike võimalike eelarvamuste ja valede stereotüüpide kummutamisel. Sellise lähenemisviisi osana tuleks pöörata tähelepanu ka värbamispoliitikale, et tagada kõigi kogukondade esindatus õiguskaitseasutustes.

Käesoleva lühijuhendi eesmärk ei ole välja pakkuda täielikke korrakaitse vastumeetmeid profiilide koostamisele, vaid anda tutvustavat teavet, millega innustada arutelu ja tegevust neis liikmesriikides, kus teema on seni piisavalt käsitlemata.

4.1. Politseinikele antavad selged juhised

Arvestades seda, kui keeruline on otsustada, millal etnilise päritolu ja rassi või religioosse kuuluvuse kasutamine on diskrimineeriv ja ebaseaduslik, on eriti suur tähtsus ülemuste antud selgetel juhistel. Juhtivametnikel tuleb alluvatele selgitada, millal on lubatud toetuda rassilise ja religioosse kuuluvuse ning

etnilise päritolu tunnustele, vähendades seeläbi erinevate tõlgenduste ohtu ning lähtumist stereotüüpidest ja eelarvamustest. Alljärgnevas juhtumiuuringus tuuakse välja raskused, mis võivad tekkida, kui ametnikel puudub täpne ja ühtne arusaam sellest, millal neil on lubatud kasutada otsustusõigust.

5. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Politseikontroll, otsustuskäik ja praktika

2000. aastal avaldatud uuringus jälgiti, kuidas politseinikud otsustavad inimesi kontrollida ja läbi otsida, ning tuvastati tegurid, millele tuginevad politseinikud kahtlustamisel, sealhulgas tööeeskirjad või politseitöö aluseks olevad oletused.

Uuringust selgus, et politseinikel olid äärmiselt erinevad arusaamad sellest, kuidas rakendada põhjendatud kahtlustuse kontseptsiooni. Neid tegid valvsaks vanus, välimus (eelkõige riietus, näiteks nokkmütsid või kapuutsjakid), vanemad autod (mis võivad suurema tõenäosusega olla tehniliselt ebakorras), automargid, mida varastatakse teistest sagedamini, kallid autod (eelkõige siis, kui juhiks on rahvusvähemuse esindaja, kes ametnike arvates ei suudaks sellist autot seaduslikult osta), käitumine (näiteks autode uurimine või silmside vältimine), kohtumise aeg ja koht (teatud kohas ja teatud kellaajal kohatuna tundumine) ning üld- ja operatiivteave (saadud tunnistajaütlustest või kuriteoaruanetest). Tulemuseks on suur erinevus selle vahel, kuidas politseinikud kontrollimise ja läbiotsimise üle otsustavad⁽⁶¹⁾.

Et on raske ära tunda, millal erinev kohtlemine muutub ebaseaduslikuks diskrimineerimiseks, on oluline, et juhtivtöötajad jagaksid juhiseid, mis selgitavad, millal tohib rassi, etnilist päritolu või religioosset kuuluvust seaduslikult arvesse võtta. Ameerika Ühendriikide justiitsministeeriumilt pärineb alljärgnev näide ametnikele antud headest juhistest rassi või etnilise päritolu rollist kahtlusaluse kirjeldamisel:

„Tehes korralisi või erakorralisi õiguskaitseotsuseid, näiteks tavalisi liikluskontrolle, ei tohi föderaalametnikud mitte mingil määral kasutada rassilist kuuluvust või etnilist päritolu, välja arvatud siis, kui rassilist kuuluvust

⁽⁶¹⁾ QUINTON JT (2000). Aruanne põhineb 90 politseiametniku küsitluse andmetel.

ja etniliselt päritolu on mainitud konkreetsetes kahtlustatava kirjelduses ... Konkreetse juurdlusega seotud toimingute korral võivad föderaalametnikud võtta rassilist kuuluvust ja etnilist päritolu arvesse üksnes sel määral, mil määral on olemas paikkonna või ajavahemikuga seotud usaldusväärne teave, mille abil saab teatud rassilise kuuluvuse või etnilise päritoluga isikut seostada tuvastatud kuriteo, kuritegeliku skeemi või organisatsiooniga.”

Üksikasjalikumad juhised on 1984. aastal välja antud Inglismaa ja Walesi politsei- ja kriminaalmenetluses kasutatavate tõendite seaduses (*Police and Criminal Evidence Act, PACE*). Alljärgnevatest juhtumiuuringutest esimesest selgub, kuidas juhiseid saab anda õigusakti lisana esitatud tegevusjuhistena; kahes ülejäänud juhtumisuuringus näidatakse, kuidas politseiasutused saavad ise välja anda õigusaktide täiendavaid selgitusi.

6. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

1984. aasta politsei- ja kriminaalmenetluses kasutatavate tõendite seadus (PACE) ning muud politseikontrolli ja läbiotsimist käsitlevad õigusaktid

1984. aastal välja antud PACE tegevusjuhises A on sätestatud politsei õigus inimesi tänaval kontrollida ja läbi otsida⁽⁶²⁾. Sii kuuluvad PACE 1984 1. paragrahv, narkootikumide kuritarvitamise seaduse (*Misuse of Drugs Act 1971*) 23. paragrahv, tulirelvaseaduse (*Firearms Act 1968*) 47. paragrahv, terrorismivastase seaduse (*Terrorism Act 2000*) 43. ja 44. paragrahv ning kriminaalõiguse ja avaliku korra seaduse (*Criminal Justice and Public Order Act 1994*) 60. paragrahv.

PACE 1. paragrahvis on sätestatud politseiametnike õigus üksikisik peatada, läbi otsida ja kinni pidada, kui on olemas „põhjendatud kahtlustus”, et isikul on kaasas varastatud või keelatud esemed, „et politseinikel oleks võimalus kahtlustusi kummutada või kinnitada, sealjuures isikut arreteerimata”.

Tegevusjuhises on öeldud, et põhjendatud kahtlustus peab tuginema objektiivsetele ja individuaalsetele alustele. Lisaks on selles sätestatud:

„Põhjendatud kahtlustus ei tohi kunagi tugineda üksnes isikupõhisteleguritele ilma toetava üld- ja operatiivteabeta: näiteks ei tohi ühekaupa ega

⁽⁶²⁾ PACE tegevusjuhist A on mitu korda muudetud, viimane versioon jõustus 26. oktoobril 2008; hetkel on käsil järjekordne muutmine.

omavahel kombineerituna kasutada isiku läbiotsimiseks selliseid tegureid nagu isiku nahavärvus, vanus, soeng või riietumisstiil või tema varasem teadaolev süüdimõistmine ebaseaduslike esemete omamises. Põhjendatud kahtlustuse aluseks ei tohi olla üldistused ega stereotüüpsed kuvandid, mille järgi teatavad inimrühmad või -kategoriad on suurema tõenäosusega seotud kuritegevusega. Isiku religioosset kuuluvust ei tohi pidada mõjuvaks põhjuseks ning mitte kunagi isiku kontrollimise ja läbiotsimise aluseks.” (lõige 2.2)

7. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Politseikontroll ja läbiotsimine 2000. aasta terrorismivastase seaduse 44. paragrahvi alusel: Londoni politseiteenistuse standardne töökord

Teatud olukordades, näiteks terrorismivastases võitluses, lubab Briti õigus politseil kontrollida inimesi ilma põhjendatud kahtlustuse nõudeta (vt 2000. aasta terrorismivastase seaduse 44. paragrahv).

Londoni politseiteenistuse (*London Metropolitan Police Service*) standardses töökorras (*Standard Operating Procedures*) antakse ametnikele järgmised juhised selle kohta, kuidas valida kontrollitavaid inimesi:

„Läbiotsitavate inimeste profiil peab kajastama kõnealuse piirkonna inimeste profiili. Terroristid pärinevad kõigist etnilistest rühmadest ja kõigilt elualadelt. Terroristi tunnuseks on tema tegevus, mitte etniline päritolu, rass ega religioon.

Terroristide päritolu ja taust võivad olla väga erinevad ning nad võivad muuta oma käitumist, et varjata oma kuritegelikke kavatsusi ja sulanduda ümbruskonda.

Inimeste kontrollimisel ja läbiotsimisel ei tohi politseinikud kunagi lähtuda stereotüüpsetest terroristikuvanditest. Sellise käitumisega võib kaasneda:

- politseitegevuse koondumine teatud kogukondadele või rühmadele;
- ebaproportsionaalsus;
- diskrimineerimine;
- terroristid võivad jääda avastamata ja oma eesmärgi ellu viia.”⁽⁶³⁾

⁽⁶³⁾ METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, lk 16.

8. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Ühendkuningriigi riiklik politseitöö parandamise amet, „Praktilised nõuanded kontrollimiseks ja läbiotsimiseks seoses terrorismiga”

Nõuannetes märgitakse, et kuigi läbiotsimiseks 44. paragrahvi alusel ei ole vaja mingeid põhjendusi, ei tohi politsei kunagi korraldada meelevaldseid läbiotsimisi.

„Läbiotsitavate inimeste valimiseks peavad ametnikud alati kasutama objektiivseid kriteeriume, mis võivad olla seotud:

- isiku endaga;
- isiku viibimiskohaga;
- mõlema kriteeriumiga korraga.”

Nõuannetes määratletakse profiilide koostamine rassilise või religioosse kuuluvuse alusel kui:

„üksikisiku käitumise või konkreetse operatiivteabe asemel rassiliste, religioosete, etniliste või muude stereotüüpide kasutamine operatiiv- või uurimistegevuse otsuste tegemise alusena kuritegevusega võimalikult seotud isikute kohta. Inimeste valimisel läbiotsimiseks 44. paragrahvis sätestatud õiguse alusel peavad ametnikud hoolega vältima profiili koostamist mis tahes rassilise või religioosse kuuluvuse alusel. Profiili selline koostamine võib viia ebaseadusliku diskrimineerimiseni sarnaselt diskrimineerimisega vanuse, soo, seksuaalse sättumuse või puude alusel.”

Nõuannetes märgitakse, et terroristid võivad olla mis tahes päritolu ning nende väimuse suhtes puudub mis tahes profiil. Antakse järgmised juhised:

„Tuleb hoolikalt jälgida, et inimeste valik ei põhineks üksnes nende etnilisel päritolul, arvataval religioosel kuuluvusel või muudel isiklikel kriteeriumidel. Mõnikord võib isiku välimus või etniline päritolu olla teatud tegur, kuid ametniku otsus teda 44. paragrahvi kohaselt läbi otsida tuleb teha üksnes hinnatud operatiivteabele tuginedes. Inimeste kohta teatud etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse järgi profiili koostamine võib kõige muu kõrval tuua kaasa kogukondade usalduse kaotamise. Seda saab tulemuslikult vältida, kui võrrelda läbiotsitud inimeste arvu ja läbiotsimiste piirkonna demograafilist koosseisu. Politseiteenistustel tuleb seda tehes tagada, et võrdlus ei oleks

kallutatud: näiteks kui operatsioon toimub suures kesklinna raudteejaamas, tuleb läbiotsitud inimeste demograafilist koosseisu võrrelda reisijate ja mitte kohalike elanikega.”

Nõuannetes selgitatakse, kui oluline on anda kogukondadele konsulteerimismehhanismide, näiteks sõltumatute nõustamisrühmade, plakatite ja teabelehtede kaudu 44. paragrahvi kohaselt läbi viidava operatsiooni toimumise ja toimumiskoha teavet, kui see ei takista operatsiooni edukust⁽⁶⁴⁾.

4.2. Koolitus

Peale politseinikele suunatud juhiste on koolitamine täiendav meetod, mille abil minimeerida etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise riski. Koolitusel peaks olema mitu eesmärki: anda ametnikele diskrimineerimist käsitlevate õigusaktide kohta teavet, võidelda stereotüüpide ja eelarvamuste vastu, suurendada teadlikkust diskrimineerimise tagajärgedest ja sellest, kui oluline on üldsuse usaldus, ning anda praktilist nõu, kuidas suhelda avalikkusega. Valitsused on eelkõige Euroopa politseietikakoodeksi kaudu kokku leppinud, et „politseikoolituses tuleb täiel määral arvestada vajadust astuda välja ja võidelda rassismi ja ksenofoobia vastu” politseiorganisatsioonis endas⁽⁶⁵⁾. Mõnes riigis on juba sisse viidud sellised koolitused nagu mitmekesisuse koolitus ja probleemide teadvustamise koolitus. Mitmekesisuse koolituse käigus püütakse tegelda isiklike tunnetega seoses etnilise päritolu, erinevuste ja stereotüüpidega ning sellega, kuidas need mõjutavad inimeste igapäevaelu. Mitmekesisuse koolitustel ei käsitleta siiski ilmingimata diskrimineerimist. Mõnes uuringus väidetakse, et kultuuri- ja mitmekesisuse koolitus võib erinevusi hoopis rõhutada ja tugevdada ning pigem suurendada kui vähendada stereotüüpide teket⁽⁶⁶⁾. Kultuuriprobleemide teadvustamise koolitusega (teisiti kui üldiste mitmekesisuse koolitustega) püütakse harida politseinikke teatavate etniliste rühmade kultuuri osas, kellega nad puutuvad kokku sageli, kuid keda nad isiklikult ei tunne. Sellisel koolitusel käsitletakse käitumiseeskirju ja juhendatakse, mida tähendab viisakus eri etnilistest, religioosetest ja

⁽⁶⁴⁾ NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY (2008), lk 14.

⁽⁶⁵⁾ EUROOPA NÕUKOGU MINISTRITE KOMITEE, 2001. aasta seletuskiri, lõige 30; märkus lõike 30 kohta.

⁽⁶⁶⁾ WRENCH (2007), lk 108–114.

rahvuslikest vaatenurkadest lähtudes. Kultuurikoolitus on kõige tulemuslikum, kui see töötatakse välja ja viiakse läbi asjaomastest kogukondadest pärit inimeste abil ja osavõtul.

9. JUHTUMIUURING: IIRIMAA JA PÕHJA-IIRIMAA

Mitmekesisuse koolitus

Iirimaa ja Põhja-Iirimaa õiguskaitsesutused töötasid Euroopa Liidu PEACE II programmi raames ühiselt välja mitmekesisuse koolituskursuse ning on seda edaspidi kohandanud vastavalt konkreetsetele vajadustele. Koolituse väljatöötamisel konsulteeriti politseiametnike, vähemuskogukondade ja erialaspetsialistidega, korraldati proovikoolitus ning anti tagasisidet õppematerjalide ja -meetodite kohandamiseks.

Kursusel käsitletakse järgmisi teemasid: arusaam sellest, et igaüks on võimeline looma teiste kohta stereotüüpe, teisi marginaliseerima ja halvustama; arutlemine stereotüüpide, eelarvamuste ja oletuste üle; osalejaid õpetati mõistma nende käes olevat võimu ja seda, kuidas eelarvamuste ja võimu ühendamine võib kaasa tuua diskrimineerimise; mitmekesisuse parem mõistmine; diskrimineerimise eri liikide teadvustamine, millega vähemusrühmade liikmed kokku puutuvad; erinevuste äratundmine, teadvustamine ja austamine; kultuuridevahelise suhtlemise oskused; kultuuri- ja religioonitavade austamine politseioperatsioonide ajal; mitmekesisus kui hea ja professionaalse politseitöö osa.

Koolitus toimub tegevuspõhiselt, koos video kasutamisega ja vähemusrühmade liikmete osavõtul. Iirimaa riiklik politseiteenistus Garda Síochána korraldab kursust pideva täienduskoolitusena (mitte noorte politseinike baaskoolitusena). Mitmekesisuse koolitusel ei tegelda küll konkreetselt etnilise päritolu alusel profiilide koostamisega, kuid see on nii mõnigi kord hõlbustanud selleteemalisi arutelusid.

10. JUHTUMIUURING: MADALMAAD

Juhtimiskoolitus

Amsterdami politseiteenistus korraldas programmi „Turvaline kliima“ osana 300 juhtivametnikule juhirollide ja käitumise koolituse. 30 kuu jooksul töötavad

osavõtjad rühmades, kusjuures 10 päeva on kohustuslikku koolitust, millele järgneb paindliku sisuga õpe, mis vastavalt vajadusele sisaldab mitmesuguseid õppemeetodeid. Koolituse eesmärk on teadvustada juhtidele eelarvamusi ja stereotüüpe; õppida kuulama ja otsustama kaalutletult; saada kultuuriteadmisi; parandada suhtlemisoskust ja teadmisi kogukondadest; õppida mitmesuguseid juhtimis- ja käitumisstiile, et tulla toime mitmekesisel keskkonnas. Programmiga loodetakse luua turvaline keskkond, milles juhid saavad arutleda ja mõtiskleda juhtimise ja mitmekesisuse küsimuste ja valikute üle. Projekti korraldajad kirjeldavad seda kui „silla ehitamist sellel kõndimise ajal“.

Sarnaseid näiteid mitmekesisuse koolituste kohta võib tuua teistestki Euroopa Liidu liikmesriikidest, näiteks Austriast⁽⁶⁷⁾. Üldiselt on mitmekesisuskoolitused olnud siiski suunatud pigem diskrimineeriva suhtumise vastu võitlemisele kui etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamisega seotud ohtude käsitlemisele. Viimast suunitlust on vaja edaspidi rohkem arendada.

Järgmises näites selgitatakse, kuidas koolituse abil saavad politseinikud teadlikuks, et nende käitumisel inimeste kontrollimise ja läbiotsimise ajal võib olla kas negatiivne või positiivne mõju. Nagu selgub juhtumiuuringust, võib koolitus toimida mõlemat pidi ja tõsta ka üldsuse arusaamist politsei ülesannetest, parandades nii avalikkuse usaldust ja koostööd (vt lk 41–42 uuringu EU-MIDIS tulemusi seoses profiilide koostamise tajumisega politseioperatsioonide ajal ja usaldusega politsei vastu).

11. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Kontrollimist ja läbiotsimist käsitlev noorte ja politseinike koolitus

„Second Wave“ (Teine Laine) on Londoni noorte kunstiprojekt, mille raames on kolme aasta jooksul kohalikele noortele ja politsei Lewishami territoriaalsele toetusrühmale⁽⁶⁸⁾ korraldatud kontrollimise ja läbiotsimise teemalisi, auhindu pälvinud koolitusi. Liikuvate üksustena tegutsevad territoriaalsed

⁽⁶⁷⁾ Austria politsei inimõiguste teemalise õppekava üks osa on laimuvastase liiga (Anti-Defamation League) välja töötatud eelarvamusi ja mitmekesisust käsitlev koolitus „Erinevuste maailm“. Selle aluseks on põhimõte, et diskrimineerivast suhtumisest loobumiseks tuleb teadvustada omaenda eelarvamusi. Lisateave on liiga veebilehel http://www.adl.org/education/edu_awod/default.asp.

⁽⁶⁸⁾ Politsei territoriaalsed toetusrühmad on läbiotsimisele spetsialiseerunud üksused, kes tavaliselt paiknevad linnaosa keskel ja keda kutsutakse sealt eri piirkondadesse kontrollile ja läbiotsimisi või muid politseitegevusi läbi viima. Lisateave on veebilehel http://www.met.police.uk/co/territorial_support.htm.

toetusrühmad sageli piirkondades, kus neil ei ole kohalikke sidemeid; see on tekitanud avalikkuses muret nende kontrollimise ja läbiotsimise õiguse kasutamise pärast, seda eelkõige noorte seas.

Projekti raames organiseeritakse väikestele noorterühmadele ja territoriaalse toetusrühma politseinikele korrapäraselt koolitusi, kus kasutatakse draamapõhiseid meetodeid, näiteks noorte tegelikel kogemustel põhinevaid rollivahetumänge. Hiljutiste koolituste raames uuriti selliseid teemasid nagu avaliku ruumi omand, noorte ettekujutused ja identiteet seoses etnilise päritolu ülesmärkimisega kontrolli käigus. Rollimängudes kannavad politseiametnikud tsiviilrõivaid ning rollide vahetamisel panevad noored selga politseivormi. Rollimängud toimuvad ka avalikes kohtades. Arutelud on jätkunud läbi kõigi koolituste, arendades sidemeid noorte ja politseinike vahel.

Politseinikud teatavad, et nad on saanud olulise ülevaate noorte kogemustest ja ettekujutustest. Noorte teatel tunnevad nad, et on saanud uut jõudu ja saavad öelda sõna sekka selle asjus, kuidas politsei neid kohtleb.

Uuringus EU-MIDIS küsiti vastanutelt, kas viimase politseikontrolli käigus koheldi neid lugupidavalt. Tulemustest ilmneb, et kui Kreeka romadest vastanud välja arvata, pidas enamik kontrollitutest politsei käitumist kas lugupidavaks või neutraalseks. Kui aga võrrelda enamus- ja vähemusrühmade kogemusi, siis peale Lõuna-Ameerikast ja Rumeeniast pärit küsitletute Hispaanias vastasid kõigil muudel juhtudel enamusrühmade esindajad tõenäolisemalt kui vähemusrühmade esindajad, et neid koheldi lugupidavalt.

4.3. Kontrollimise ja läbiotsimise protokollivormid

Kontrollimise ja läbiotsimise protokollivormid võivad osutada kasulikuks ja praktiliseks vahendiks, mille abil julgustada politseinikke kaaluma põhjendatud kontrollide korraldamist ning samuti soodustada avatust ja vastutust üldsuse ees. Näite selle kohta võib tuua Ühendkuningriigist, kus PACE tegevusjuhises nõutakse, et ametnikud esitaksid peatatud inimesele kontrollimise protokoll, kui see on otstarbekas. Praegu on Ühendkuningriik

ainus Euroopa Liidu liikmesriik, kus see on kohustuslik⁽⁶⁹⁾. Samas rakendati hiljuti Ungaris ja Hispaanias Euroopa Liidu programmi AGIS⁽⁷⁰⁾ raames tulemusliku kontrollimise ja läbiotsimise strateegiate projekti STEPPS (*Strategies for Effective Stop and Search*), mis saavutas mõningat edu. Projekti eesmärk oli töötada välja kooldusmaterjal, et toetada kontrollimise protokollivormide juurutamist. Sama algatuse raames koostati ka kahtlustuse põhjuste juhend ning kaasati vormide väljatöötamise ja kättetoimetamise kogukonnaliikmeid⁽⁷¹⁾. Protokollid märgitakse läbiotsimise põhjused, politseiniku otsitav(ad) ese(med), tulemus ning läbiotsimist korraldanud ametniku või ametnike nimi ja jaoskond. Protokollid kantakse läbiotsitava(te) isiku(te) isikuandmed, nagu nimi, aadress ja etniline päritolu, ent nende andmete esitamisest võib inimene ka keelduda.

Ühendkuningriigis kasutatavas protokollivormis on praegu 16 etnilise päritolu kategooriat ja üldine kategooria „muud“. Kontrollitaval inimesel palutakse end määratleda nende kategooriate abil. Politseinik võib ka ise esitada oma arvamuse isiku etnilise päritolu kohta, kui too oma päritolu ütlema keeldub.

Nagu märgitud 2. peatükis, võib riigi tasandil esineda hulk takistusi rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse andmete kogumisel, mille põhjuseks on eelkõige andmekaitse. Et neid takistusi kõrvaldada, tuleb toonitada sellise teabe konkreetset kasutamist vähemusrühmade kaitsmisel võimalike diskrimineerivate meetodite kindlakstegemise kaudu. Liikmesriikides võib raskusi tekitada ka see, et puudub kontrollimis- ja läbiotsimisvormide kasutamise tava ning valitsusel tuleb see nii politsei kui ka vähemusrühmade kaasabil alles kehtestada.

Kontrollimise ja läbiotsimise protokollimine ning eelkõige kontrollitute rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse registreerimisel on mitu eelist:

- **sisejärelvalve** ja vähemuste ebaproportsionaalse kontrollimise avastamise tulemuseks võib olla parandusmeede. Kontrollimise ja

⁽⁶⁹⁾ Tegevusjuhise 2005. aasta versiooniga kehtestati nii kontrollimise kui ka kontrollimise ja läbiotsimise protokollimine. Kontrollimist või küsitlusega kontrollimist määratletakse selles kui kontrolli, kus ametnikud küsivad inimeselt põhjendust tema tegevuse või mingis kohas viibimise kohta, kuid inimest ei otsita läbi.

⁽⁷⁰⁾ Politsei- ja õigusalase koostöö programm kriminaalasjades (programm AGIS) oli Euroopa Komisjoni raamprogramm aastatel 2003–2006, mille eesmärk oli aidata Euroopa Liidu liikmesriikide ja kandidaatriikide politseid, kohtuasutusi ja spetsialiste kriminaalasjade ja kuritegevuse vastu võitlemisega seoses tehtavas koostöös.

⁽⁷¹⁾ OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE (2009), „Addressing Ethnic Profiling by Police“.

läbiotsimise protokollide abil saab riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil koguda statistikat, mis võib näidata, kas meetmeid kasutatakse teatavate vähemuste suhtes ebaproportsionaalselt. See võib omakorda ajendada parandusmeetme rakendamist, milleks on riiklik juhend või ka üksikpolitseiametnikele või ametnikerühmade kohalikud juhised;

- **statistikaandmete kättesaadavus üldsusele võib toetada diskrimineerimise kaebuste esitamist.** Selliste andmete kogumine on oluline ka kodanike jaoks, sest sellega suudetakse panna õiguskaitseasutusi või teatud ametnikke vastutama. Nagu 2. peatükis märgitud, on see väga tähtis, et tõestada koondstatistika abil kaudse diskrimineerimise juhtumeid õiguskaitseasutustes. Samuti on see oluline otsese diskrimineerimise kaebuste üldisemaks toetamiseks.

4.3.1. Sisejärelevalve ja ebaproportsionaalsuse avastamine

Protokollide koostamise pikaajaline eelis on see, et nende abil saavad juhtivametnikud tuvastada, kas kontrolli ja läbiotsimist on kasutatud teatud vähemusrühmade suhtes ebaproportsionaalselt, ning vastavalt sellele kohandada ametnikele antavaid juhiseid. Inglismaal ja Walesis on PACE tegevusjuhiseiga pandud järelevalveametnikele kohustus jälgida kontrollimis- ja läbiotsimisõiguse kasutamist, jälgides eelkõige, „kas on olemas tõendeid, et seda tehakse stereotüüpide või kohatu üldistamise alusel“⁽⁷²⁾. Tegevusjuhises soovitatakse järelevalveametnikel analüüsida kontrollimisprotokolle, et tuvastada mis tahes ebasoovitavaid suundumusi või seaduspärasusi. Samuti nõutakse juhises, et sellist järelevalvet toetaks kontrollimiste ja läbiotsimise statistika nii üksikute politseiteenistuste kui ka piirkonna tasandil politseiringkondade lõikes. Kahes järgmises juhtumiuuringus on näidetena kaks viisi, kuidas eri politseiteenistused on kasutanud kontrollimis- ja läbiotsimisvormidelt pärit andmeid oma tegevuse kohandamiseks⁽⁷³⁾.

⁽⁷²⁾ HOME OFFICE (2008), lõige 5.1.

⁽⁷³⁾ Allpool kirjeldatud näidetega sarnaseid lähenemisviise on ka USA-s, vt HILL (2002), lk 18.

12. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Üksikpolitseinike teostatud kontrollide arvutipõhine järelevalve Hertfordshire'is

Hertfordshire'i politseiteenistuse statistikast selgus, et aastatel 2006–2007 korraldati 43 326 kontrollimist ning 11 511 läbiotsimisega kontrollimist⁽⁷⁴⁾. Võrreldes Ühendkuningriigi muude politseiteenistustega olid need arvud küll suhteliselt väikesed, kuid andmete analüüsisist selgus, et mustanahalisi kontrolliti ja otsiti läbi 5 korda ning Aasia päritolu inimesi 1,8 korda tõenäolisemalt kui valgeid. Samas märkasid juhtivametnikud, et see teave ei jõudnud järelevalveametnikeni, kes ei saanud ka koolitust selle kohta, mida taolise ebaproportsionaalsuse vastu ette võtta. Kontrollimiste ja läbiotsimiste suhteliselt väikese arvu tõttu oli järelevalveametnikel raske erinevusi tähele panna. Ilma statistilise tõendusmaterjalita ei soovinud järelevalveametnikud politseinike tegevust kahtluse alla seada kartuses, et seda võidakse pidada rassismis süüdistamiseks.

2007. aasta aprillis võeti kasutusele uued kontrollimisvormid, mida järelevalveametnikud pidid iga vahetuse lõpus kontrollima. Seejärel skanniti need politsei sisevõrgus kõigile ametnikele avatud andmebaasi. Järelevalveametnikud koostasid statistikaülevaate kontrollimisõiguse kasutamisest üksikpolitseinike ja meeskondade lõikes. 2008. aasta alguses töötati teenistuses välja tarkvara, mille abil sai tuvastada, kas politseinikud kontrollivad rahvusvähemuste esindajaid statistiliselt ebaproportsionaalselt⁽⁷⁵⁾. Tarkvara abil sai kontrollida ka juhuseid ja kokkusattumusi, kontrollimiste ja läbiotsimiste väikest üldarvu, seda, kui politseinikud ei kontrollinud määratud kohas, ning seda, et teatud päevadel võisid nad kohtuda üksnes vähemusrühmadest pärit kahtlustatavatega. Selle alusel koostati nn tõenäosusvahemikud, mis põhinesid sellel, kui tõenäoliselt üksikpolitseinikud kontrollivad vähemustesse kuuluvaid inimesi teatud statistiliselt olulisel määral sagedamini. Programmi abil tuvastati kõik politseinikud, kes kontrollisid vähemuste esindajaid oma vastavast määrast sagedamini.

Alguses arvati tõenäosusvahemikku ligikaudu 25 politseinikku. Mitmekesisuse eest vastutava üksuse töötajad vestlesid nendega ning kütslesid ka

⁽⁷⁴⁾ MINISTRY OF JUSTICE, (2008).

⁽⁷⁵⁾ Ebaproportsionaalsuse arutamisel arvestati iga kohaliku piirkonna rahvastiku koosseisu ja sellises piirkonnas töötamise kestust. Varem arvestati ebaproportsionaalsust sellega, et mõõdeti peatatud vähemuste ja samade vähemuste osakaalu suhet kohalikus elanikkonnas. Ametnikud õigustaksid ebaproportsionaalsust sellega, et kontrollid toimusid suure rahvusvähemuste osakaaluga piirkondades.

politseinikke, kellel olid head proportsionaalsuse näitajad ja suur avastamise määr, et leida, kuidas viimased valivad kontrollitavaid inimesi. Andmete analüüsil tulid välja probleemid seoses sellega, kuidas politseinikud mõistavad inimeste kontrollimise aluseks olevaid mõistlikke põhjuseid, lisaks ilmsed teatud tegevused, millel olid küll õiguspärased eesmärgid, kuid mille tulemused osutusid ebaproportsionaalseks.

Praegu toimib programm nii, et iga kuu saadetakse järelevalveametnikule e-postiga automaatne teade iga tuvastatud politseiniku kohta ühes andmetega tema tehtud kontrollide kohta ja talle esitatavate küsimuste vorm. Järelevalveametnikud on käinud asjakohasel koolitusel ja neil tuleb politseinikku küsitleda. Iga küsitluse kohta tehakse aruanne, milles on võetavate meetmete või täienduskoolituse soovitusel.

Statistiliselt oluline ebaproportsionaalsus on langenud tuvastatud ja küsitletud politseinike hulgas ning politseiteenistuses tervikuna. Andmete alusel võivad toimuda järelevalveametnike ja politseinike regulaarsed vestlused ning politseinikud teavad, et nende kontrollimistegevust jälgitakse ja mis tahes ebaproportsionaalsus peab olema põhjendatud. Lisaks üksikutele politseinikele keskendumisele on parandatud kogukonnamõju hindamise juhendit, nii et operatsioonide kavandamisel võetakse arvesse nende võimalikku mõju üldsusele, mida selgitatakse ka politseinikele.

13. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Londoni politseiteenistuse operatsioon „Pennant”

2006. aasta oktoobris käivitas Londoni politseiteenistus operatsiooni „Pennant”, mis oli teenistusesisene aruandlussüsteem eesmärgiga vähendada ebaproportsionaalsust kontrollimisel ja läbiotsimisel, nõudes kõige halvemate töötulemustega Londoni politseiringkondadelt aruandmist. Operatsiooni raames vaadeldakse tulemuslikkuse seisukohalt viit peamist kontrollimisega seotud küsimust:

- kontrollimiste ja läbiotsimiste arv;
- kinnipidamiste määr;
- kas protokollivormi on kantud kontrollitu enda määratletud etniline päritolu;

- kontrollimisprotokolli andmete keskandmebaasi kandmise tähtsajalisus;
- etniline ebaproportsionaalsus Londoni elanike läbiotsimisel.

Igal muutujal on tähtsust arvestav kaal ja tarkvara abil moodustatakse Londoni 37 linnajao politseiringkondade pingerida vastavalt tulemuslikkusele. Kord kvartalis peavad viis kõige halvemate tulemustega linnajagu täitma enesehindamise küsimustiku, et leida põhimõtted ja tavad, millel võib olla ebaproportsionaalne mõju. Seejärel tuleb politseinikel selgitada oma tulemusi keskasutusele (Londoni politseiametile) ja kohaliku kogukonna liikmetele. Halbade tulemustega linnajaod peavad koostama kolme kuu tegevuskava ja selle täitmisest järgmistel koosolekutel aru andma.

Alates operatsiooni „Pennant“ käivitamisest on Londoni politseiteenistus kogu Londonis vähendanud ebaproportsionaalsust ning kontrollimisele ja läbiotsimisele järgnevad arreteerimised on jaotunud etnilise päritolu alusel ühtlasemalt. Andmeid sisestatakse kiiremini ja paranenud on järelevalve, millega tagatakse, et ametnikud küsivad kontrollitavate inimeste etnilist päritolu ja protokollivad selle. Protsessi käigus tuvastati ligikaudu 15–20 linnaosa, neist 90% tulemused on märkimisväärselt paranenud.

4.3.2. Kodanike kaebuste esitamise mehhanism

Kui kontrollimise ja läbiotsimise läbiviimiseks on olemas ametlik protsess, annab see ühtlasi võimaluse teatada kontrollitavale inimesele teavet tema õigustest ning kaebuse esitamise võimalusest ja viisist. Nii saab ka üldsus anda oma osa selleks, et õigusi ei kasutataks diskrimineerival viisil.

14. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Brošüür „Tunne oma õigusi“

Politseiametite ühendus (*Association of Police Authorities*) annab välja brošüüri „Tunne oma õigusi“, mille eesmärk on anda kodanikele ja eelkõige noortele teavet kontrollimis- ja läbiotsimismenetluse kohta. Brošüür ilmub 20 keeles, sealhulgas araabia, hiina, gudžarati, serbia, somaali ja vietnami keeles. Brošüüris antakse selget ja kergesti mõistetavat teavet järgmistes küsimustes:

- mis on kontrollimine või läbiotsimisega kontrollimine;
- miks korraldatakse kontrollimisi ja läbiotsimisi;
- kus need võivad toimuda;
- mis rõivaste eemaldamist võib politseinik inimeselt nõuda;
- mis teavet peab politseinik andma ja mida tuleb kontrollimisvormil protokollida;
- kuidas esitada kaebus ebaõiglase kohtlemise korral.⁽⁷⁶⁾

Kaebuste esitamise mehhanism on äärmiselt oluline vahend, mis tänu aruandekohustusele aitab hoida ära politsei õiguste kuritarvitamist ning taastada ja tagada üldsuse usaldust. Kaebuste esitamiseks on mitu viisi, mis toimivad sageli paralleelselt:

- Kaebusi käsitlevad spetsiaalsed politseiüksused. Need võivad olla kas (tavaliselt politseiametnikest koosnevad) siseüksused, mis uurivad ebaõiglase kohtlemise süüdistusi ja võivad võtta distsiplinaarmeetmeid, või sõltumatud politseivälised kaebusi käsitlevad asutused (kuhu kuuluvad nii politseiametnikud kui ka tsiviilisikud).
- Diskrimineerimist käsitlevad eriasutused. Kõik Euroopa Liidu liikmesriigid on kohustatud looma rassilise võrdõiguslikkuse asutused. Kuigi liikmesriigiti on see erinev, on nendest asutustest enamikul õigus tegelda rassilise diskrimineerimise kaebustega.
- Tavakohtud. Kui politseinikud sooritavad kuriteo või rikuvad tsiviil- või haldusõigust, mõistetakse nende üle kohut riiklikus kohtus nagu iga teise ühiskonnaliikme üle.

4.4. Käitumisanalüüs

Nagu osutatud 2. peatükis, peavad politseiametnikud selleks, et vältida etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamist, tuginema oma otsustes meetmeid rakendada kahtlustatavaga seotud konkreetsetele teguritele. Eelkõige peavad ametnikud suunama tähelepanu isiku käitumisele, et teha kindlaks, kas on olemas põhjendatud kahtlustus või mõni muu kohaldatav nõue kontrollimise läbiviimiseks. Alljärgnevad juhtumiuuringud on seotud politseinikele pakutava koolitusega, mis aitab neil arendada

⁽⁷⁶⁾ ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES (2009).

võimet näha ja analüüsida kahtlast käitumist ning jätta tähelepanuta eelarvamustega seotud tunnused, nagu rass, etniline päritolu või religioosne kuuluvus⁽⁷⁷⁾.

15. JUHTUMIUURING: MADALMAAD

Koolituskava „Otsi, avasta ja reageeri“

Koolituskava on välja töötatud politsei- ja julgeolekuüksuste rahvusvahelises turvalisuse ja terrorismivastase võitluse akadeemias. Kava „Otsi, avasta ja reageeri“ on „vahend, mille abil tunda ära võimaliku vägivalda, avaliku korra rikkumise, ebaseadusliku tegevuse ja hukkunutega rünnakute juhtumid“⁽⁷⁸⁾, selle eesmärk on turvata avalikke kohti ja massiüritusi ning parandada turvatöötajate võimekust käitumisprofiilide koostamisel. See tähendab, et politsei meetmete valikul jäetakse tähelepanuta muutumatud omadused, nagu nahavärv, ja keskendutakse isikute käitumisele. Koolituse jooksul õpivad politseinikud, kuidas inimesed teatud olukordades tavaliselt käituvad ning kuidas kõige paremini avastada ebatavalist ja kahtlast käitumist. Kui politseinikud on sellise käitumismudeli avastanud, tuleb neil tegutseda delikaatselt. Enamasti kõnetavad nad kahtlustatavat mitteametlikult ilma ametlikke politseiõigusi kasutamata. Koolituskava hõlmab nii teoreetilist kui ka praktilist koolitust. Kava rakendatakse praegu Schipholi lennujaamas ja Madalmaade mitmes politseiüksuses⁽⁷⁹⁾.

16. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Käitumise hindamise seiresüsteemi koolitus transpordipolitseis

Algselt töötati käitumise hindamise seiresüsteem välja USAs Massachusettsi osariigi politseis ning Briti transpordipolitsei kohandas selle enda vajadustega. Koolitus põhineb lennujaamades või transpordisõlmedes viibivate stressis inimeste käitumisprofiilide koostamisel. Massachusettsi osariigi politsei töötas koos kriminoloogidega läbi Bostoni Logani lennujaama filmimaterjali, millel olid salvestatud 11. septembri 2001 lennukikaaperdajad saabuvate ja

⁽⁷⁷⁾ USAs kasutatavate sarnaste lähenemisviiside analüüsi kohta vt HARRIS (2002), lk 8; US CUSTOMS SERVICE (2009).

⁽⁷⁸⁾ The INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', <http://www.sdr.org.il/index.html>.

⁽⁷⁹⁾ The INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, 'The SDR™ (Search, Detect and React)™', <http://www.sdr.org.il/index.html>.

väljuvate lendude reisijatena enne rünnakute toimumist. Nad töötasid välja hulga kriteeriume, mille abil tunda ära stressis inimese käitumine rahvahulgas, lennule registreerimisel või turvakontrollis. Neid kriteeriume kohandati Londoni 7. juuli 2005 metroorünnakute kohta saadud teavet kasutades.

Kõik Londoni metros töötavad Briti transpordipolitseinikud on läbinud käitumise hindamise seiresüsteemi koolituse ning seda on laiendatud raudteel töötavatele politseinikele kogu riigis. Kahepäevane koolitus hõlmab loenguid, arutelusid ja praktilisi ülesandeid nii auditooriumis kui ka transpordikeskustes. Koolitusel juhitakse tähelepanu sellele, et terroristide kohta ei saa koostada profiili rassilise või religioosse kuuluvuse alusel (näiteks hiljutised rünnakud panid toime erineva etniliste päritoluga inimesed).

Kuus kuud pärast kõigi politseinike koolitamist korraldas Briti transpordipolitsei sisehindamise, mille tulemusel leiti, et metros inimeste kontrollimise kvaliteet on paranenud. Kontrollide arv oli oluliselt vähenenud, samas kui kontrollimisele järgnenud arreteerimiste arv suurenes märkimisväärselt. Samuti paranes kontrollide käigus saadud andmete kogumine. Politseinike tagasiside koolitusel õpitud praktiliste meetodite kohta oli positiivne⁽⁸⁰⁾.

4.5. Head kahtlustatavate kirjeldused ja korralik operatiivteave

Kahtlustatavate heade kirjelduste abil saab vältida ebaseaduslike diskrimineerivate profiilide koostamise riski. Kahtlustatava kirjeldus koosneb isikuandmetest, nagu naha, juuste ja silmade värvus, pikkus, kaal ja riietus, ning see pärineb kuriteoohvri või tunnistaja antud kirjeldusest. Kahtlustatava hea kirjeldus võib olla politseinikele aluseks, mille põhjal kontrollida ja otsida läbi inimesi, et pidada kinni kahtlustatavaid. Kui õiguskaitseametnikele antakse aga liiga üldine kirjeldus, kuhu on märgitud rassiline kuuluvus, etniline päritolu ja muud samalaadsed tunnused, ei tohiks nad seda kasutada kontrollimise, läbiotsimise jms operatsioonide läbiviimiseks, sest nende käigus võidakse kontrollida palju süütuid inimesi, kellel on juhuslikult samasugused tunnused. Pigem tuleks neil uurimise huvides leida täiendavat operatiivteavet.

⁽⁸⁰⁾ Vt ka BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY (2009), Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings, 20. jaanuar 2009 (päevakorrapunkt 9.1), lk 2–3 ja 6. aprill 2009, (päevakorrapunkt 8.3), lk 3.

* „Üksikasjalikud profiilid, mis põhinevad teatud kuritegeliku käitumisega statistiliselt tõestatud korrelatsioonis olevatel teguritel, võivad olla tõhusad vahendid, millega paremini suunata piiratud õiguskaitsealaseid ressursse.”

Terrorismivastases võitluses inimõiguste edendamise ja kaitse ÜRO eriraportöör, Scheinin 2007, punkt 33.

Korraliku operatiivteabe abil saab vähendada ebaseaduslike diskrimineerivate profiilide koostamise riski. Konkreetset ja õigeaegset operatiivteabel põhinevad õiguskaitsemeetmed on suurema tõenäosusega objektiivsed ja tuginevad vähem stereotüüpidele. Kui ametnikele antakse õigeaegset ja üksikasjalikku operatiivteavet, näiteks iga vahetuse alguse infominutitel, peaks see vähendama vabadust otsuste langetamisel ja andma ametnikele juhiseid, kuidas täpsemalt rakendada oma õigusi. lähtudes uuritava kuriteo struktuurist ja tuvastatud turvaprobleemidest. Operatiivteabe kvaliteedi ja kasutamise parandamine ühes keskendumisega käitumisteguritele või operatiivteabele on kõige tulemuslikum siis, kui seda kombineerida parema järelevalve ja seirega ametnike õiguste kasutamise üle.

4.6. Kvaliteetne kontrollimine

Nagu märgitud 3. peatükis, võib kontrollimine ja läbiotsimine iseenesest tekitada inimestes negatiivseid tundeid. Seepärast tuleb püüelda selle poole, et politsei sekkuks võimalikult vähe kodanike asjadesse, kui selleks puudub vajadus, et protsess oleks läbipaistev ja et kodanikke koheldaks lugupidavalt ja väärikalt. Ühendkuningriigis toimunud uuringust selgub, et lisaks sellele, et õiguskaitsejate tegevus on tihti suunatud etnilistele vähemustele, on kontrollitavate inimeste suurim mure see, kuidas kontrolliv ametnik neid kohtleb (nn kontrollimise kvaliteet) ja mis on kontrollimise põhjused⁽⁶¹⁾.

Kui politsei kedagi korduvalt kontrollib, on selle negatiivne mõju oluliselt väiksem, kui ametniku käitumine on professionaalne ja lugupidav. Rahulolu kohtumisega suureneb eriti siis, kui teatatakse antakse kontrolli põhjus. Politseiametnike viisakus ja informatiivsus ei oleks kulukas, kuid seda ei ole alati lihtne rakendada.

⁽⁶¹⁾ HAVIS, BEST (2004).

Raskused kontrollimise kvaliteedi tagamisel tulenevad mõnikord ametnike piiratud suhtlemisoskusest ja suutmatusest sõnastada oma tegutsemise põhjust ning mõnel juhul vajadusest ületada kogukonnarühma ja politsei vahelist vaenulikkust. Loomulikult ei kõrvalda nn kvaliteetne kohtumine iseenesest profiili koostamist etnilise päritolu alusel, kuid esiteks sunnib see ametnikku nii endale kui kontrollitavale inimesele selgitama, et etniline päritolu, rass ja religioosne kuuluvus ei olnud määravad kontrollimise põhjused, ning teiseks aitab see tagada, et inimene ei taju tegevuse taga diskrimineerivat motiivi. Kui kontrollitud inimesel on tunne, et etnilise päritolu alusel on koostatud diskrimineeriv profiil (isegi, kui see tegelikult nii ei ole), on selline tegevus juba kahju põhjustanud.

17. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Inimeste teavitamine kontrollimise ja läbiotsimise põhjustest

PACE 2. paragrahvis on sätestatud kontrollimis- ja läbiotsimisõiguse kohustuslikud turvameetmed. Enne kui inimene või sõiduk läbi otsitakse või läbiotsimise eesmärgil kinni peetakse, peab ametnik teatama järgmised andmed:

- oma nimi;
- politseijaoskond, kus ta töötab;
- läbiotsimise ese;
- läbiotsimise põhjus.

Samuti tuleb inimesele teatada, et tal on õigus saada läbiotsimise protokoll ning kuhu politseijaoskonda tuleb tal selle saamiseks pöörduda.

Politseiametnike kohustusi kontrollimisel ja läbiotsimisel aitab meeles pidada lühend GO-WISELY („tegutse targalt“):

[G]rounds – läbiotsimise põhjus;

[O]bject – läbiotsimise ese;

[W]arrant card – politseitunnistuse esitamine, kui ametnik on tsiviilriietes;

[I]dentify – politseiametnik peab ennast kinnipeetule tutvustama;

[S]tation – politseijaoskond, kus politseiametnik töötab;

[E]ntitlement – õigus läbiotsimise protokoll koopiale;

[L]egal power – kinnipidamise õiguslik alus;

[Y]ou – teid on kinni peetud läbiotsimise eesmärgil, st kahtlustatavale tuleb öelda, et ta on kinni peetud.

18. JUHTUMIUURING: ÜHENDKUNINGRIIK

Järelevalve kontrollimise kvaliteedi üle Hertfordshire'i politseiteenistuses

Hertfordshire'i politseiteenistuses 2007. aasta aprillis kasutusele võetud kontrollimise ja läbiotsimise protokollivormidel on osa, kuhu kontrollitud inimene saab märkida kohtumise kvaliteedi. Hertfordshire on Ühendkuningriigis esimene politseiteenistus, kes teeb seda süstemaatiliselt. Kontrollimise ja läbiotsimise lõpus peab ametnik kontrollitud inimese käest küsima:

„Teid kontrollis kohalik politsei. Kui mõtlete sellega seotud kogemuse peale, siis milliste väidetega Te nõustute?

- Saan aru põhjusest, miks mind kontrolliti. Jah/Ei
 - Kontrollimisel käituti minuga professionaalselt, lugupidavalt ja väärikalt. Jah/Ei
- Allkiri.”

19. JUHTUMIUURING: AUSTRIA

Viisakas kõnetamine

Austria õigusaktides on sätestatud juhised, kuidas politsei peab kodanikke kõnetama. Juhendi määruse lõike 5 punktis 2 sätestatakse: „Avaliku julgeoleku organid peavad kõigi inimeste kõnetamisel, kelle puhul see on tavaline või kes seda nõuavad, kasutama ametlikku Teie-vormi”⁽⁸²⁾. Et vältida diskrimineeriva, alandava, väärikut solvava ja eelarvamustel põhineva kohtlemise muljet, on siseministerium välja andnud ka õiguskaitseametnike keelekasutuse määruse. 7. augusti 2002. aasta määruses on sätestatud: „Maine ja vastuvõtt elanike hulgas ning lõppkokkuvõttes turvateenistuse ülesannete täitmise tõhusus sõltub suuresti sellest, kuidas õiguskaitsetöötajad käituvad teiste inimeste ning eelkõige sisserännanute ja selliste rühmade liikmetega, keda võidakse diskrimineerida. Seepärast on sellest vaatenurgast vältimatu, et kõik turvateenistuse liikmed käituvad töö ajal professionaalselt ning kasutavad sellist keelt ja väljendeid, mis ei jäta muljet diskrimineerivast, halvustavast, väärikut solvavast või eelarvamustel põhinevast menetlusest ega võimalda teha järeldust, et sellised motiivid on osa üldisest suhtumisest.”⁽⁸³⁾

⁽⁸²⁾ Vt Richtlinien-Verordnung (RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993.

⁽⁸³⁾ BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive vom 07.08.2002, GZ 19.038/237-GD/01.

Ehkki selliste reeglite kehtestamine on loomulikult vältimatu, on oluline luua ka järelevalvemehhanismid, et jälgida nende rakendamist praktikas.

4.7. Ideed tuleviku jaoks

Ühendkuningriigil on palju kogemusi etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise käsitlemisel ning seega on selle riigi kohta olemas hulk tõendeid ja kirjalikke allikaid. Loodetavasti võime tulevikus olla tunnistajaks samalaadsele tegevusele Euroopa Liidu teistes liikmesriikides, kuhu sisseränne suureneb, kus tehakse uusi jõupingutusi terrorismivastases võitluses ja kus on olemas vajadus tulemusliku politseitöö järele.

Käesoleva juhendi eesmärk on olla praktiline ja kasulik töövahend ning seetõttu innustab FRA lugejaid esitama juhendis käsitletud teemadega seotud andmeid, juhtumikirjeldusi, meetmeid kajastavaid dokumente ja üldkirjandust oma sellesisulisele veebilehele (<http://fra.europa.eu/>).

Juhendi peamiste punktide kokkuvõte

- Kui inimest koheldakse halvemini kui teisi sarnases olukorras olijaid, on see diskrimineerimine, mis on kontrollimis- ja läbiotsimisõiguse kasutamise seisukohast ebaseaduslik.
- Konkreetse süüteoga seotud kahtlustatava kirjelduse osaks võib olla viide rassile, etnilisele päritolule või religioossele kuuluvusele. Rassi, etnilist päritolu või religioosset kuuluvust võib võtta arvesse ka siis, kui teatud süüteo kohta on olemas konkreetne operatiivteave.
- Isiku kontrollimise ja läbiotsimise otsust, mis põhineb üksnes või peamiselt isiku rassist, etnilisel päritolul või religioosel kuuluvusel, saab nimetada etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamiseks ja see on ebaseaduslik.
- Politseiametnikud peavad pöörama tähelepanu üksikisiku eriomastele tunnustele, mis viitavad talle kui konkreetsele kahtlustatavale. Keskkel kohal peab olema isiku käitumine. Käitumise alla ei kuulu inimese välimus.
- Etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamisel võib olla kogukonda kahjustav mõju, mis sellest tulenevalt kahjustab muid üldsuse koostööl ja usaldusel põhinevaid politseitöö meetodeid. Samuti on andmeid, et etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamine ei pruugi olla eriti tõhus, kui arvestada kontrollimiste tulemusliikkust ehk seda, kas neile järgneb kinnipidamine ja/või süüdistuse esitamine.
- Et vähendada etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise riski, peavad ametnikud saama vastavat koolitust. Sellega peab kaasnema ülemuste järelevalve kontrollimis- ja läbiotsimisõiguste kasutamise üle.
- Et täpselt mõista, kas kontrollimised ja läbiotsimised toimuvad proportsionaalselt elanikkonna koosseisuga, tuleb selle üle järelevalvet pidades koguda rassilise kuuluvuse alusel eristatud andmeid. Andmeid on vaja ka selleks, et toetada kaebusi kaudse diskrimineerimise kohta õiguskaitseasutustes.
- Etnilise päritolu kohta andmeid kogudes tuleb rakendada asjakohaseid isikuandmete kaitse meetmeid. Statistikaandmete kogumisel peab olema tagatud kontrollitavate ja läbiotsitavate anonüümsus ja saadud nende teadlik nõusolek.

Kirjandus

Veebilehed

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA)

<http://www.fra.europa.eu>

Euroopa Nõukogu ministrite komitee

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

Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon (ECRI)

<http://www.coe.int/ecri>

Euroopa Inimõiguste Kohus

<http://www.echr.coe.int>

Euroopa Kohus

<http://www.curia.eu>

Euroopa Liidu õigusaktid

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

Euroopa Parlament

<http://www.europarl.europa.eu>

ÜRO inimõiguste ülemvolinik

<http://www.ohchr.org>

Ametlikud dokumendid

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

SCHEININ, M., TERRORISMIVASTASES VÕITLUSES INIMÕIGUSTE EDENDAMISE JA KAITSE ÜRO ERIRAPORTÖÖR, „Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism”, ÜRO dok. A/HRC/4/26, 29. jaanuar 2007.

ÜRO RASSILISE DISKRIMINEERIMISE LIKVIDEERIMISE KOMITEE (CERD), „Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Austria”, ÜRO dok. CERD/C/60/CO/1, 21. mai 2002.

ÜRO RASSILISE DISKRIMINEERIMISE LIKVIDEERIMISE KOMITEE (CERD), General Comment No. 31, „The Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System”, lõige 20, ÜRO dok. A/60/18 (SUPP), 3. oktoober 2005.

ÜRO INIMÕIGUSTE KOMITEE, „General Comment No. 29, States of Emergency”, ÜRO dok. CPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31. august 2001.

Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE)

RAHVUSVÄHEMUSTE ÜLEMVOLINIKU AMET, „Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies”, 2006, <http://www.osce.org/documents/>

Euroopa Nõukogu

EUROOPA NÕUKOGU MINISTRITE KOMITEE, soovitus Rec(2001)10 Euroopa politseieetika koodeksi kohta, 19. september 2001, ja seletuskiri, http://www.coe.int/t/cm/adoptedTexts_en.asp

EUROOPA NÕUKOGU INIMÕIGUSTE VOLINIK, „Protecting the right to privacy in the fight against terrorism”, teemadokument, CommDH/Issue Paper(2008)3, http://www.coe.int/t/commissioner/WCD/Search_en.asp#

EUROOPA NÕUKOGU INIMÕIGUSTE VOLINIK, „Stop and Searches on ethnic or religious grounds are not effective”, 20. juuli 2009 seisukoht, http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/default_en.asp

ECRI (RASSISMI JA SALLIMATUSE VASTU VÕITLEMISE EUROOPA KOMISJON), üldstrateegia soovitus nr 11 politseitöös rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastu võitlemise kohta, 29. juuni 2007, Dok. CRI(2007)39.

Euroopa Liit

EUROOPA NÕUKOGU, nõukogu 27. novembri 2008. aasta raamotsus 2008/977/JSK kriminaalasjades tehtava politsei- ja õigusalase koostöö raames töödeldavate isikuandmete kaitse kohta, Euroopa Liidu Teataja L 350, 30.12.2008, lk 60.

RASSISMI JA KSENOFOOBIA EUROOPA JÄRELEVALVEKESKUS, „Perceptions of Discrimination and Islamophobia – Voices from Members of Muslim Communities in the European Union”, 2006, <http://fra.europa.eu>

EUROOPA PARLAMENT, soovitus nõukogule etnilise päritolu ja rassi alusel profiilide koostamise kohta terrorismivastase võitluse, õiguskaitse, sisserände ning tolli- ja piirikontrolli valdkonnas, P6_TA-PROV(2009)0314, <http://www.europarl.europa.eu/RegWeb/application/registre>

EUROOPA PARLAMENT, 20. novembri 2008 resolutsioon ettepaneku kohta võtta vastu nõukogu raamotsus broneeringuinfo kasutamise kohta (PNR)ELT C 16E, 22.1.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:016E:0044:0049:EN:PDF>

EUROOPA KOMISJON, aruanne direktiivi 2000/43/ EÜ (KOM (2006) 643) kohaldamise kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0643:FIN:EN:PDF>

EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET, „Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) data for law enforcement purposes”, 28. oktoober 2008.

EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET, „EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey – Main Results Report”, 2009, http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet, „EU-MIDIS Survey Questionnaire”, 2009, http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE AMET, „EU-MIDIS – Euroopa Liidu vähemuste ja diskrimineerimise uuring – eriaruanne *Data in Focus Report 4 – Politseikontroll ja rahvusvähemused*”, 2010, http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm

EUROOPA ANDMEKAITSEINSPEKTORI ARVAMUS, mis käsitleb komisjoni teatist Euroopa Parlamendile ja nõukogule – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala kodanike teenistuses, 2009/C 276/02, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:276:0008:0020:EN:PDF>

Riiklik tasand

ASSOCIATION OF POLICE AUTHORITIES, „Stop and Search, Know Your Rights Leaflet”, 2009, <http://www.mpa.gov.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, „Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 20 January 2009”, <http://www.btpa.police.uk>

BRITISH TRANSPORT POLICE AUTHORITY, „Minutes of Stakeholder Relations and Communications Strategy Committee Meetings of 6 April 2009”, <http://www.btpa.police.uk>

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, „Enquête sur les Violences Urbaines – Comprendre les Emeutes de Novembre 2005: les Exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-Sous-Bois”, Rapports et documents no4 – 2006, http://www.strategie.gouv.fr/article.php?id_article=353

HOME OFFICE, „The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny”, Cm 4262-I, veebruar 1999, <http://www.archive.official-documents.co.uk/>

HOUSE OF COMMONS HOME AFFAIRS COMMITTEE, „The Macpherson Report – Ten Years On”, Twelfth Report of Session 2008–09, 22. juuli 2009, <http://www.publications.parliament.uk>

THE INTERNATIONAL SECURITY & COUNTER-TERRORISM ACADEMY, „The SDR™ (Search, Detect and React)™”, <http://www.sdr.org.il/index.html>

METROPOLITAN POLICE AUTHORITY, „Section 44 Terrorism Act 2000 standard Operating Procedures 2007, Issue 1.1”, http://www.met.police.uk/foi/pdfs/policies/stop_and_search_s44_tact_2000_sop.pdf

NATIONAL POLICE IMPROVEMENT AGENCY, „Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism”, 2008, http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf

ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, „Inquiry Report, Paying the Price, The Human Cost of Racial Profiling”, 2003, <http://www.ohrc.on.ca/en/resources>

SCARMAN, G. S, LORD (1981), „The Scarman Report: The Brixton Disorders, 10-12 April 1981”, Home Office, London, HMSO, 1981.

UK MINISTRY OF JUSTICE, „Statistics on Race and the Criminal Justice system 2007/2008”, aprill 2009, <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

UK MINISTRY OF JUSTICE, „Statistics on Race and the Criminal Justice System 2006/7”, juuli 2008, <http://www.justice.gov.uk/publications/statistics.htm>

US CUSTOMS SERVICE, „Better Targeting of Airline Passengers for Personal Searches Could Produce Better Results, Fiscal Year 1998”, 1998, GAO/GGD-00-38, <http://www.gao.gov/>

US DEPARTMENT OF JUSTICE, Civil Rights Division, „Guidance Regarding the Use of Race by Federal Law Enforcement Agencies”, 2003, <http://www.usdoj.gov>

Erialakirjandus

BEST, D., STRANG, J., BESWICK, T., GOSSOP, M., „Assessment of a Concentrated, High-Profile Police Operation. No Discernible Impact on Drug Availability, Price or Purity”, 41 British Journal of Criminology (2001).

COHEN, J., GORR, W., SINGH, P., „Estimating Intervention Effects in Varying Risk Settings: Do Police Raids Reduce Illegal Drug Dealing at Nuisance Bars?”, 41.2 Criminology (2003).

DELSOL, R., SHINER, M., „Regulating Stop and Search: A Challenge for Police and Community Relations in England and Wales”, 14.3 Critical Criminology (2006).

DE SCHUTTER, O., RINGELHEIM, J., „Ethnic Profiling: A rising Challenge for European Human Rights Law”, 71.3 Modern Law Review, lk 358–384.

DINANT, J.-M., LAZARO, C., POULLET, Y., LEFEVER, N., ROUVROY, A., „Application of Convention 108 to the Profiling Mechanism – Some ideas for the future work of the consultative committee” (T-PD), dok. T-PD (2008)01, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/data_protection/documents/

EUROOPA LIIDU PÕHIÕIGUSTE SÕLTUMATUTE EKSPERTIDE VÕRGUSTIK (2006), „Opinion on Ethnic Profiling”, CFR-CDF.Opinion4.2006, http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/list_opinions_en.htm

GOODEY, J (toim.), 14.3 Critical Criminology (2006), (Special edition on ethnic profiling).

GROSS, S. R., LIVINGSTON, D., „Racial Profiling Under Attack”, 102.5 Columbia Law Review (2002).

HARCOURT, B, „Rethinking Racial Profiling: A Critique of the Economics, Civil Liberties, and Constitutional Literature, and of Criminal Profiling More Generally”, 71.4 University of Chicago Law Review (2004).

HARRIS, D. (2002), „Flying while Arab: Lessons from the Racial Profiling Controversy”, 6.1 Civil Rights Journal, (talv 2002) 8, <http://www.usccr.gov/pubs/pubsndx.htm>

HARRIS, D. (2002), „Profiles in Injustice; Why Racial Profiling Cannot Work”, The New Press, 2003.

HAVIS, S., BEST, D., „Stop and Search Complaints (2000-2001)”, London: Police Complaints Authority, 2004, <http://www.ipcc.gov.uk>

HILDEBRANDT, M., GUTWIRTH, S. (TOIM.), „Profiling the European Citizen: Cross Disciplinary Perspectives” Springer, 2008, Dordrecht.

HILL, E. (2002), „An Evaluation of Racial Profiling Data Collection and Training”, Legislative Analysis Office, http://www.lao.ca.gov/2002/racial_profiling/8-02_racial_profiling.pdf

MCCLUSKEY, J. D., MASTROFSKI, S. D., PARKS, R. B., „To acquiesce or rebel: Predicting citizen compliance with police requests”, 2.3 Police Quarterly (1999), <http://pqx.sagepub.com>

MILLER J., BLAND N., QUINTON P., „The Impact of Stops and Searches on Crime and the Community”, Police Research Series Paper, 2000, nr 127, Home Office, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/policerspubs1.html>

MILLER, J., DAVIS, R.C., HENDERSON, N.J., MARCOVIC, J., ORTIZ, C.W., „Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data”, 5 Police Quarterly (2005), <http://pqx.sagepub.com>

MILLER, J., GOUNEV, P., PAP, A.L., WAGMAN, D., BALOGI, A., BEZLOV, T., SIMONOVITS, B., VARGHA, L., „Racism and Police Stops: Adapting US and British Debates to Continental Europe”, 5.3 European Journal of Criminology (2008), <http://euc.sagepub.com>

MODOOD, T., BERTHOUD, R., LAKEY, J., NAZROO, J., SMITH, P., VIRDEE, S., BEISHON, S., „Ethnic Minorities in Britain Diversity and Disadvantage: Fourth National Survey of Ethnic Minorities”, Police Studies Institute, 1997.

MORGAN, R., NEWBURN, T., „The Future of Policing”, Clarendon Press/Oxford University Press, 1997.

PHILLIPS, C., BOWLING, B., „Racism, Ethnicity, Crime and Criminal Justice” teoses Maguire, M., Morgan, B. ja Reiner, R. (toim.) „The Oxford Handbook of Criminology”, 3rd edition, 2002, Oxford University Press.

QUINTON, P., BLAND, N., MILLER, J. (2000), „Police Stops, Decision-Making and Practice”, Police Research Series, Paper 130, Home Office, <http://www.homeoffice.gov.uk/>

ROSENBAUM, D. P., SCHUCK, D. A., COSTELLO, S. K., HAWKINS, D. F., RING, M. K., „Attitudes Toward the Police: The effects of Direct and Vicarious Experience”, 8 Police Quarterly (2005).

SHERMAN, L. W., „Police crackdowns: Initial and residual deterrence”, teoses Tonry, M., ja Morris, N. (toim.), „Crime and justice: A review of research”, 12. köide, University of Chicago Press (1990).

SHUFORD, R. T., „Civil Rights in the Next Millennium: Any way you slice it: Why Racial Profiling is Wrong”. 18 St. Louis University Public Law Review, lk 371–385.

SIMON, P., „„Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe countries”. Uuringute aruanne. Rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise Euroopa komisjon, november 2007, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

SPITZER, E., Attorney General of the State of New York, „The New York City Police Department’s “Stop and Frisk” Practices: A Report to the People of the State of New York”, 1999.

STONE, V. JA PETTIGREW, N., „The views of the public on stops and searches”, Home Office Policing and Reducing Crime Unit, Police Research Series, Paper 129, 2000, <http://www.homeoffice.gov.uk>

VAN DER TORRE, E.J. JA FERWERDA, H.B., „Preventief fouilleren, Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten”, Haag: Beke: Arnhem, Politie & Wetenschap, Zeist, 2005.

WEITZER, R., TUCH, S.A., „Determinants of Public Satisfaction with the Police”, 8.3 Police Quarterly (2005), <http://pqx.sagepub.com>

WRENCH, J. (2007), „Diversity Management and Discrimination: Immigrants and Ethnic Minorities in the EU”. Ashgate: Aldershot.

ZERBES, I., „Das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zur Online-Durchsuchung und Online-Überwachung, Grundrechtlicher Schutz der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme – auch in Österreich”. ÖJZ 2008/89.

Vabaühenduste väljaanded

AMNESTY INTERNATIONAL (2009), „Victim or Suspect – A Question of Colour. Racist Discrimination in the Austrian Justice System”, <http://www.amnesty.org>

ENAR (EUROOPA RASSISMIVASTANE VÕRGUSTIK), Fact sheet 40, Ethnic Profiling, juuni 2009, http://www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=15289&la=1&langue=EN

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory”, Open Society Institute, New York, 2009, http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „Addressing Ethnic Profiling by Police – A Report on the Strategies for Effective Police Stop and Search Project”, Open

Society Institute, New York, 2009, http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „Profiling Minorities: A study of Stop and Search Practices in Paris”, Open Society Institute, New York, 2009, http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE, „I can stop whoever I want” – Police Stops of Ethnic Minorities in Bulgaria, Hungary and Spain”, Open Society Institute, New York, 2007, http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications

Õigusaktid

Euroopa Liit

Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, Euroopa Liidu Teataja L 180, 19.7.2000, lk 22.

Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, Euroopa Liidu Teataja L 303, 2.12.2000, lk 16.

Nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega, Euroopa Liidu Teataja L 373, 21.12.2004, lk 37.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/73/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses töö saamise, kutseõppe ja edutamisega ning töötingimustega, Euroopa Ühenduste Teataja L 269, 5.10.2002, lk 15.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine), Euroopa Liidu Teataja L 204, 26.7.2006, lk 23.

Austria

BMI, Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Erlass betreffend Sprachgebrauch in der Exekutive, 2002GZ 19.038/237-GD/01.

Verordnung des Bundesministers für Inneres, mit der Richtlinien für das Einschreiten der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes erlassen werden (Richtlinien-Verordnung - RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993.

Ühendkuningriik

Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE) koos tegevusjuhistega, <http://police.homeoffice.gov.uk>

Terrorism Act 2000, <http://www.opsi.gov.uk>

Kohtuasjad

Euroopa Inimõiguste Kohus

Abdulaziz, Cabales ja Balkandali vs. Ühendkuningriik, Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 9214/80, 28. mai 1985.

Cissé vs. Prantsusmaa (lubatavus), Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 51346/99, 16. jaanuar 2001.

D.H. vs. Tšehhi Vabariik, Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 57325/00, 13. november 2007.

Opuz vs. Türgi, Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 33401/02, 9. juuni 2009.

Oršuš jt vs. Horvaatia, Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 15766/03, 17. juuli 2008.

Timishev vs. Venemaa, Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 55762/00, 13. detsember 2005.

Gillan ja Quinton vs. Ühendkuningriik, Euroopa Inimõiguste Kohus, kaebus nr 4158/05, 12. jaanuar 2010.

Euroopa Kohus

Kohtuasi 170/84: *Bilka-Kaufhaus vs. Karin Weber von Hartz*, EKL 1986, lk 607.

Kohtuasi C-167/97: *Seymour-Smith ja Perez*, EKL 1999, lk I-623.

Kohtuasi C-256/01: *Allonby vs. Accrington & Rossendale College jt*, EKL 2004, lk I-873.

Kohtuasi C-300/0: *Voß vs. Land Berlin*, EKL 2007, lk I-10573.

ÜRO inimõiguste komitee

Rosalind Williams Lecraft vs. Hispaania, teatis nr 1493/2006, 30. juuli 2009.

Riiklikud

Kanada

The Queen vs. Campbell, Court of Quebec (Criminal Division), No. 500-01-004657-042-001, otsus 27. jaanuarist 2005, <http://www.jugements.qc.ca/>

Saksamaa

BVerfGE 115,320: BVerfG 518/02, 4. aprill 2006,
<http://www.bundesverfassungsgericht.de>

Ühendkuningriik

Equal Opportunities Commission vs. Director of Education, 2001, HKLRD 690.

R vs. Immigration Officer at Prague Airport et al., ex p. European Roma Rights Centre et al., 2004, UKHL 55.

R (on the application of Gillan et al.) vs. Commissioner of the Metropolitan Police et al., 2006, UKHL 12.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti juhendis etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide koostamise äratundmiseks ja ennetamiseks antakse põhjalik ülevaade profiilide koostamise praktikast õiguskaitsse valdkonnas ning selgitatakse selle põhimõtte teoreetilisi ja praktilisi aluseid. Väljaanne on eelkõige suunatud juhendina õiguskaitsesutuste juhtivametnikele ja seega pööratakse suurt rõhku politseitööle.

Lisatud juhtumiuuringud ja praktilised näited teevad juhendist väärtusliku praktilise abivahendi kõigile õiguskaitsse valdkonnas töötajatele.

Juhendis selgitatakse, millal võib rassi, etnilise päritolu või religioosse kuuluvuse alusel koostatud profiili pidada diskrimineerimiseks ning millal see on lubatav. Samuti selgitatakse etnilise päritolu alusel diskrimineeriva profiili koostamise kahjulikke mõjusid ning rõhutatakse sellise tegevuse negatiivset mõju politseitööle tulemustele.

Need kaks Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) aruannet käsitlevad politsei ja vähemuste suhetega seotud lähedasi probleeme.



Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet

Etnilise päritolu alusel diskrimineerivate profiilide mõistmine ja nende koostamise ennetamine: Juhend

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus

2011 — 79 lk — 14,8 x 21 cm

ISBN 978-92-9192-716-6

doi:10.2811/35738

Kaanefoto: Frédéric Cirou/PhotoAlto



Väljaannete talitus

ISBN 978-929192716-6



9789291927166