



RASISTINEN VÄKIVALTA EU:N 15 JÄSENVALTIOSSA

Vertaileva yleisesitys RAXEN -verkoston kansallisten
koordinointikeskusten vuosina 2001 – 2004 julkaisemien
raporttien havainnoista

Tiivistelmäraportti

Tämän raportin maakohtaiset tiedot on saatu RAXEN-verkoston (RACism and XENophobia Network) kansallisilta koordinoitikeskuksilta.
Tämä tutkimus on tuotettu yksinomaan tietoa antavaksi oppaaksi, jonka ei missään tapauksessa ole tarkoitus toimia oikeudellisen neuvonnan perusteena.

Esipuhe

Rasistisella väkivallalla, joka on valitettavan tavallinen ja sitkeä ongelma useimmissa EU-maissa, on monia eri muotoja. Se saattaa olla suusanallista loukkaamista, töhertelyä ja ahdistelua, mutta se saattaa ilmetä myös tuhopolttojen, pahoinpitelyjen tai jopa murhien muodossa. Rasistisen väkivaltainen käyttäytyminen erotetaan muusta väkivallasta sen taustalla olevan motiivin perusteella. Sen vaikutuksista eivät kärsi vain yksittäiset uhrin ja heidän perheensä, vaan koko asuinyhteisö ja sen jäsenten keskeiset suhteet. Rasistinen väkivalta voi myös ulottua kansallisten rajojen yli, ja se voi vaikuttaa eri jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin silloin, kun rasistisiin tekoihin syyllistyvät pyrkivät käyttämään hyväkseen yksittäisten jäsenvaltioiden erilaisia käytäntöjä rasististen tekojen suorittamisessa tai niiden perusteena. Poliittisten vastatoimien toimivuus edellyttää tällöin asianmukaista ja luotettavaa tietoa sekä kansallisella että koko Euroopan tasolla. Lisäksi käytössä pitäisi olla raportointijärjestelmiä koskeva yhtenäinen vähimmäissäännöstö sen varmistamiseksi, että uhrin saavat samantasoista tukea ja hoitoa kaikkialla Euroopassa.

Kuten tässäkin raportissa esitetään, yksittäisten valtioiden välillä esiintyy suurta vaihtelua tietojen keräämisessä sekä ongelmaan vastaamisessa. Niissä jäsenvaltioissa, joilla on parhaat tiedonkeruujärjestelmät, on myös korkeimmat rasistisen väkivallan esiintyvyyksiluvut, ja näitä maita ollaan usein taipuvaisia pitämään maina, joissa tapahtuu eniten rasistisia väkivallantekoja. Näin ei kuitenkaan ole. Tiedonkerämisellä on aivan ratkaiseva merkitys rasistisen väkivallan todellisen laajuuden tuntemisen ja vastatoimien kehittämisen kannalta. Sen vuoksi EUMC kehottaakin niitä jäsenvaltioita, joilla ei vielä ole tehokasta tiedonkeruujärjestelmää, tutustumaan muiden jäsenvaltioiden kehittyneempiin järjestelmiin sekä kehittämään toimivia ja järjestelmällisiä menetelmiä rasistista väkivaltaa koskevien tietojen kirjaamiseksi.

Tässä raportissa nostetaan esiin se valitettavan tosiasiallinen tilanne, että monissa jäsenvaltioissa ei ole olemassa rasistista väkivaltaa koskevaa tehokasta tiedonkeruuta. Ilman paikkansa pitävää tietoa rasistisen väkivallan laajuudesta ja luonteesta jäsenvaltiot eivät pysty tehokkaaseen päätöksentekoon vastatoimien kehittämiseksi samalla, kun myös uhrien tilanne jää tuntemattomaksi. Vaarana on, että rasistisen väkivallan uhrin joko katoavat näkyvistä tai jäävät edelleen piiloon niissä jäsenvaltioissa, joiden tiedonkeruujärjestelmät ovat riittämättömiä tai joissa näitä järjestelmiä ei ole käytössä lainkaan.

Tämä raportti on laadittu tukemaan jäsenvaltioita niiden pyrkiessä kehittämään asianmukaisia tarvittavia poliittisia vastatoimia rasistiselle väkivallalle. Siinä esitetään analyttinen ja vertaileva yhteenveto rasistisen väkivallan laajuudesta ja luonteesta viidessätoista EU-maassa. EUMC:n RAXEN -verkostoon kuuluvien kansallisten koordinoitikeskusten keräämien virallisten ja epävirallisten tietojen perusteella raportti avaa näkymän rasistisen väkivallan ongelmaan ja sitä koskeviin vastatoimiin vuosina 2001 – 2004.

Raportin ydin koostuu rasistista väkivaltaa koskevan yleistilanteen analysoinnista kussakin jäsenvaltiossa. Jokaisen jäsenvaltion osalta annetaan tietoa virallisista ja epävirallisista tiedonkeruumenetelmistä. Lisäksi esitellään numerotietoja tapauksissa, joissa kansalliset koordinoitikeskukset ovat saaneet niitä käyttöönsä. Tiedot on asetettu kansalliseen kontekstiinsa ottaen huomioon yksittäisten jäsenvaltioiden poliittinen ja sosiaalinen ilmapiiri, ja lopuksi jokaisen valtion erityisluonnehdinnan jälkeen tehdään lyhyt yhteenvedo tiivistelmä viimeaikaisesta poliittisesta kehityksestä eri toimenpiteiden kohdalla, joihin on ryhdytty rasistisen väkivallan torjumiseksi. Sen jälkeen seuraa vertaileva EU-tason yhteenvedo rasistisesta väkivallasta ja tiedonkeruumenetelmistä viidessätoista jäsenvaltiossa, ja sen jälkeen vielä selittävä analyysi ilmiöstä nimeltä rasistinen väkivalta. Yhteenvedoraportissa käsitellään tärkeimmät havainnot.

Usein kuulee väitettävän, että etnistä tai kansallista alkuperää koskevia tietoja ei pitäisi kerätä. Euroopan unionin rodullisen yhdenvertaisuuden direktiivissä kuitenkin todetaan, että epäsuoraa syrjintää koskevia tietoja voidaan kerätä tilastollisessa muodossa edellyttäen, että etnistä alkuperää koskevat tiedot ovat nimettömiä. Tämän mukaisesti ei liioin ole olemassa estettä rasistisen väkivallan uhrien etnistä tai kansallista alkuperää koskevan tiedon keräämiselle. Raportissa annetaan esimerkkejä maista, joissa kerätään tällä hetkellä tietoa vähemmistöjen kokemasta rasistisesta väkivallasta rikkomatta EU:n tietosuojadirektiiviä. Lisäksi annetaan suositus siitä, miten voidaan saada käyttöön kattavat menetelmät tiedon keräämiseksi rasistisesta väkivallasta eri puolilla Euroopan unionia.

Tämän raportin tietojen kerääjänä on toiminut kansallisten koordinoitikeskusten yhteinen RAXEN -verkosto (Racism and Xenophobia Network). EUMC on tarkastanut nämä tiedot ja laatinut vertailevan yleiskatsauksen rasistisesta väkivallasta viidessätoista jäsenvaltiossa. EUMC on jo aikaisemmin julkaissut vastaavia työllisyyttä, koulutusta ja lainsäädännöllistä tilannetta koskevia yhteenvedoja, jotka ovat saatavilla painetussa muodossa ja viraston verkkosivustolla (www.eumc.eu.int). Haluan kiittää kansallisia koordinoitikeskuksia niiden erinomaisesta työstä niiden tarjottua alkuperäiset tietonsa tämän raportin käyttöön samoin kuin EUMC:n tutkijoita tämän perusteellisen ja yksityiskohtaisen vertailevan analyysin tuottamisesta.

Beate Winkler
Johtaja

Tiivistelmäraportti

TAVOITE JA TAUSTA

Tarkoitus

Rasistinen väkivalta on rasismien ja muukalaisvihan vastenmielisin ilmentymismuoto. Sen vaikutus ei ulotu vain välittömiin uhreihin, vaan myös heidän perheisiinsä, ystäviinsä ja kokonaiseen yhteisöihin. Yksittäiset väkivaltatapaukset tai jatkuvat määrätietoiset hyökkäykset synnyttävät pelkoa haavoittuvissa yhteisöissä. Jos hallitus ja siviiliyhteiskunta eivät pysty tehokkaalla tavalla vastaamaan tähän ongelmaan tuomitsemalla sen sekä pyrkimällä ehkäisemään sitä ja saattamaan tekijät vastuuseen, potentiaaliset ja todelliset uhrit saattavat tuntea, että heidän kokemaansa vainoa ei oteta vakavasti. Samalla rasistisen väkivallan tehottomat vastatoimet voivat lähettää vääränlaisen viestin syyllisille – nimittäin sellaisen, että heidän tekonsa jäävät vaille seuraamuksia.

EUMC:n raportissa 'Rasistinen väkivalta viidessätoista EU-maassa' tarkastellaan rasistisen väkivallan laajuutta ja luonnetta sekä siihen kohdistettavia poliittisia vastatoimia 15 EU-maassa. Esittelemällä virallisista ja epävirallisista lähteistä saatua tietoa rasistisesta väkivallasta raportti kiinnittää huomiota siihen, mitä jo tiedetään sekä siihen, mitä ei vielä tiedetä tästä ongelmasta sekä tehdään ehdotuksia siitä, miten rasistista väkivaltaa koskevaa tiedonkeruuta voitaisiin parantaa ja vastatoimia voimistaa. Aiempaa parempi tiedonkeruu on tärkeä keino tehokkaampien vastatoimien löytämiseksi ongelmalle, josta ei monessakaan jäsenvaltiossa ole tarjolla yksityiskohtaista ja asianmukaista tietoa.

Rikosoikeudellisen järjestelmän toimijat, kuten poliisi, jolla on hyvä rasistista väkivaltaa koskevan tiedonkeruujärjestelmä, samoin kuin ne, jotka käyttävät tätä tietoa käytännön tason vastatoimien kehittämiseen, voivat kiinnittää ongelmaan aiempaa tarkempaa huomiota seuraavien avainkysymysten osalta:

- **Rasistisen väkivallan uhrit** - uhrien rohkaiseminen rikosilmoituksen tekemiseen ja heidän kokemustensa ottaminen vakavasti sekä asianmukaisen tietämyksen kehittäminen siitä, 'keitä' uhrit ovat, samoin kuin tuen tarjoaminen uhreille sekä heidän ohjaamisensa tukijärjestelmien piiriin silloin, kun sellaisia on tarjolla.
- **Yhteisöjen haavoittuvuus rasistiselle väkivallalle** - haavoittuvissa yhteisöissä tunnettavaan pelkoon ja turvattomuuteen vastaaminen luottamusta edistävien toimien avulla, jolloin huomioon otavat, tehokkaat ja näkyvät valvontatoimet lisäävät luottamusta ja rohkaisevat ilmoittamaan rasistisesta vainosta.
- **Rasistiseen väkivaltaan syyllistyvät henkilöt** – asianmukaisen tiedon kehittäminen tekijöistä käyttämällä tämänhetkisiä vakiintuneita rikostiedustelujärjestelmiä ja -menettelyjä toimivan tietokannan luomiseksi; rasistisen väkivallan tehokas valvonta ja rankaiseminen, jolloin tekijöille

viestittää, että rikosoikeudelliset elimet – ja sen myötä kyseinen valtio – katsoo rasistisen väkivallan olevan vakavaa rikollisuutta.

Kuten pääraportissa on esitetty, monet jäsenvaltiot ovat kehittäneet tai alkaneet kehittää sellaisia rasistiseen väkivaltaan suunnattavia vastatoimia, joissa on otettu huomioon edellä mainittuja kohtia. Tätä yhteenvedoa ja pääraporttia lukiessa on syytä pitää mielessä, että ne harvat jäsenvaltiot, jotka ovat tähän mennessä kehittäneet hyviä vastakeinoja rasistiselle väkivallalle, olivat vielä muutama vuosi sitten samassa tilanteessa kuin jäsenvaltiot, joilla laajamittaisten poliittisten vastakeinojen kehittäminen on vielä edessä.

Pääraportissa on lisäksi otettu erikseen esiin erityisen merkittäviä rasistiseen väkivaltaan kohdistettuja poliittisia päätöksiä jäsenvaltioissa sekä valtion että siviiliyhteiskunnan osalta:

- **Valtio ja siviiliyhteiskunta** - valtion ja siviiliyhteiskunnan rohkaiseminen yhteisiin toimiin oppia vastavuoroisesti tuntemaan rasistista väkivaltaa (uhrit ja tekijät). Tällöin toimivat kumppanuudet voivat syventää tietämystä tehokkaasta torjunnasta, vastatoimista sekä seuraamuskäytännöistä. Lisäksi ne voivat edesauttaa sitä, että resursseja käytetään juuri siellä, missä niitä eniten tarvitaan ja missä ne johtavat 'tuloksiin'.
- **(Hyvä) käytäntö** – valtion ja siviiliyhteiskunnan piiristä nousevat positiiviset aloitteet rasistista väkivaltaa vastaan olisi havaittava ja ne olisi nostettava esiin esimerkkeinä 'hyvästä käytännöstä' pyrittäessä oppimaan onnistuneista aloitteista (paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla). Samalla olisi kiinnitettävä huomiota epäonnistuneisiin käytännön toimiin silloin, kun pyritään välttämään tehottomien käytännön toimien toistamista ja tehotonta resurssien käyttöä.

Tässä yhteenvedossa ja pääraportissa luodaan katsaus rasistisen väkivallan laajuuteen ja sitä koskevaan poliittiseen päätöksentekoon 15 EU-maassa. Tässä tarkoituksessa ne tarjoavat yleiskatsauksen tämänhetkiseen rasistista väkivaltaa koskevaan tietämykseen sekä valtion ja siviiliyhteiskunnan yksittäisissä jäsenvaltioissa siihen kohdistamiin vastatoimiin.

Tausta

Tämän raportin sisältö perustuu tietoihin, jotka kansallisten koordinoitikeskusten (NFP) muodostama RAXEN -tietoverkko¹ toimittaa vuosittain EUMC:lle rasistisen väkivallan laajuudesta ja luonteesta 15 jäsenvaltiossa.² Tiedot on esitetty – sikäli kuin niitä on käytettävissä – vuosilta 2001, 2002 ja 2003 sekä osittain vuodelta 2004.

Jokaisen koordinoitikeskuksen raportoinnissa on ollut keskeisenä pyrkimyksenä kaiken – sekä virallisen että epävirallisen - käytettävissä olevan tiedon esittäminen rasistisen väkivallan esiintymisestä ja luonteesta kussakin maassa. Osana tätä vaihetta kansallisten koordinoitikeskusten täytyi suunnitella menetelmiä rasistista väkivaltaa koskevan tiedonkeruun kehittämiseksi. Lisäksi kansallisia koordinoitikeskuksia pyydettiin keräämään tietoa poliittisista toimista sekä muista rasistisen väkivallan vastaisista aloitteista, mukaan lukien voimassa oleva lainsäädäntö. Lisäksi pyydettiin antamaan kuvaus rasistisen väkivallan taustoista kussakin maassa sekä erityisesti äärijärjestöjen toiminnasta. Näin menetellen rasistista väkivaltaa koskevat tiedot pyrittiin asettamaan maakohtaiseen sosiaaliseen ja poliittiseen kokonaiskuvaan.

Tämän raportin loppupuolella kunkin jäsenvaltion tiedot on esitetty vertailevana yleiskatsauksena, jonka perusteella on mahdollista arvioida kriittisesti kussakin jäsenvaltiossa käytettävissä olevaa rasistiseen väkivaltaan liittyviä tiedonkeruun menetelmiä. Täten raportti tarjoaa kriittisen lukukokonaisuuden ‘hyvistä käytännön toimista’ vastauksena rasistisen väkivallan muodostamaan ongelmaan.

Itse termi ‘rasistinen väkivalta’ voidaan määritellä monella eri tavalla. Useimmissa jäsenvaltioissa ‘rasistiselle väkivallalle’ ei ole olemassa oikeudellista määritelmää. Tähän alueeseen erikoistuneet sosiologit ja kansalaisjärjestöt lukevat useimmiten määritelmän piiriin henkilöön ja/tai omaisuuteen kohdistuvat rasistisista syistä tehtävät rikokset sekä toisinaan myös suullisen solvaamisen ja rotuvihan lietsomisen. Tiedonkeruun tukemiseksi kansallisissa puitteissa jotkut jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet erityistä huomiota esim. uusnatsijärjestöihin ja niiden toimintaan. Kansallisille koordinoitikeskuksille ei toimitettu määritelmää siitä, mitä ‘rasistinen väkivalta’ on, vaan niitä pyydettiin keräämään tietoa jäsenvaltioiden käyttämistä lähestymistavoista kokonaisuudessaan. Näin menetellen EUMC toivoo

¹ Tämä verkosto muodostuu 25 sopimus pohjaisesta organisaatioyhteenliittymästä (tutkimusyhteisöt, kansalaisjärjestöt, erityiselimet, työmarkkinaosapuolet jne.), jotka toimivat EUMC:n kansallisina koordinoitikeskuksina kussakin EU:n jäsenvaltiossa ja jotka keräävät objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa rasismista ja muukalaisvihamielisyydestä työelämässä, koulutuksessa ja asumisessa samoin kuin rasismirikos- ja rasismiväkivaltilanteesta sekä oikeudenkäytön kehityssuuntauksista ja oikeustapauksista.

² Koska raportin kattama aikaväli sijoittuu aikaan ennen kymmenen uuden EU-maan mukaantuloa (toukokuu 2004), sen tiedot rajoittuvat 15 vanhemman jäsenvaltion tietoihin. Pääraportin liitteessä II on kuitenkin jonkin verran tietoa rasistista väkivaltaa koskevan tiedon keruun menetelmistä kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa. Näitä tietoja pyydettiin uusien jäsenvaltioiden kansallisilta koordinoitikeskuksilta vuonna 2004.

löytävänsä mahdollisimman paljon tietoa sekä havaitsemaan raportointi- ja tiedontallennuskäytännöissä vaikuttavia yhtäläisyyksiä ja eroja.

Kansallisten koordinoitikeskusten rasistisen väkivallan suhteen omaksumissa lähestymistavoissa heijastuu yleensä painoarvo, joka rasistisen väkivallan ongelmalla on yleensä ottaen kyseisessä jäsenvaltiossa. Jäsenvaltioilla, joilla on takanaan pidempi historia tutkimuksen alalla, kansalaisjärjestöjen toiminnassa sekä poliittisissa toimenpiteissä rasistisen väkivallan alalla, on yleensä myös käytössään laajimmat tiedot rasistisesta väkivallasta. Tästä johtuen myös joillakin kansallisilla koordinoitikeskuksilla oli käytössään paljon tietoa, kun taas joillakin toisilla käytettävissä oleva tieto oli rajoitetumpaa. Tässä esiteltävät tulokset kertovat suuresta vaihtelusta saatavilla olevien tietojen laajuudessa ja syvyydessä eri maiden välillä.

MITÄ RAPORTTI KATTAÄ

Tämä raportti on jaettu kolmeen osaan:

Keskeinen vertaileva yhteenveto tutkimustuloksista esitetään luvussa 19.

OSA I – TUTKIMUKSEN ASIAYHTEYS

Osa I luvussa 1 tutkimus asetetaan asiayhteyksiinsä sen perusteella, mitä tarkoitetaan käsitteillä ‘rotu’, ‘etnisyys’ ja ‘rasismi’. Tämä auttaa asettamaan oikeisiin puitteisiinsa sellaisia käsitteitä ja yleisiä käsityksiä kuten ‘väkivalta’ ja vielä erityisemmin ‘rasistinen väkivalta’, joka muodostaa tämän raportin keskeisen tutkimusalueen. Sen jälkeen, kun **luvussa 2** on esitelty sosiologisia ja kriminologisia havaintoja ‘rasistisesta väkivallasta’, siinä esitetään yleiskatsaus oikeudellisiin määritelmiin ja ‘rasistisen väkivallan’ kohdalla omaksuttuihin lähestymistapoihin. Luvussa on myös kuvattu lyhyesti kansallisia ja kansainvälisiä välineitä, jotka ilmentävät erilaisia tapoja reagoida rasistiseen väkivaltaan. Lopuksi **luku 3** tarjoaa kriittisen kommentin yrityksistä mitata rasistisen väkivallan laajuutta ja luonnetta pyrkien tällöin erityisesti vertailevaan rajat ylittävään lähestymistapaan. Lisäksi siinä tarkastellaan virallisten ja vaihtoehtoisten tiedonkeruumenetelmien etuja ja puutteita.

OSA II – TUTKIMUSHAVAINTOJA 15 JÄSENVALTIOSTA

Osassa II tarkastellaan vuorostaan kutakin 15 jäsenvaltiota, ja **luvuissa 4 - 18** selvitetään rasistisen väkivallan tietoja ja tietolähteitä. Jokaisen jäsenmaan kohdalla havainnot on asetettu omaan asiayhteyteensä sen perusteella, millainen sosiaalinen ja poliittinen tausta ilmiöllä on kussakin jäsenvaltiossa. Huomiota kiinnitetään myös ääriyhmien esiintyvyyteen ja vaikutukseen suhtautumisessa maahanmuuttajiin ja muihin vähemmistöryhmiin. Jokaisessa luvussa esitetään virallista ja epävirallista tietoa, jonka kulloinkin kansallinen koordinointikeskus on katsonut asian kannalta luotettavaksi. Näin on pyritty hahmottelemaan kuva siitä, mitä rasistisesta väkivallasta kussakin jäsenvaltiossa tiedetään ja mitä siitä ei tiedetä. Sen jälkeen tietoja esitetään sellaisen viimeaikaisen poliittisen, rikosoikeudellisen ja päätöksentekoon liittyvän kehityksen kannalta, jota voidaan pitää myönteisenä tai joissakin tapauksissa kielteisenä kehityksenä rasistista väkivaltaa koskevan tiedon keräämistä ajatellen.

Jotkut kansalliset koordinointikeskukset kykenivät esittämään vain sellaisia kuvailevia ja kvalitatiivisia selvityksiä rasistisista välikohtauksista, jotka usein perustuivat tiedotusvälineiden raportointiin. Jos vertailevassa raportissa olisi esitetty valikoitua luettavaa näistä selvityksistä, vaarana olisi ollut, että lukija tulkitsee virheellisellä tavalla rasistisen väkivallan luonteen kussakin yksittäisessä jäsenvaltiossa. Tästä syystä päätettiin keskittyä kvantitatiiviseen tietoon. Ottaen huomioon, että EUMC:n keskeisenä tavoitteena on ‘tuottaa Euroopan yhteisölle ja sen jäsenvaltioille objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa’, tämän vertailevan raportin keskeiseksi

tarkoitukseksi otettiin virallisen ja epävirallisen kvantitatiivisen tiedonkeruun kuvaaminen ja sen kriittinen arviointi.

OSA III – YLEISKATSAUS TUTKIMUSHAVAINTOIHIN JA HUOMAUTUS NIIDEN TULKITSEMISESTA

Luvussa 19 esitetään 15 yksittäiseen kansalliseen raporttiin perustuen vertaileva yleiskatsaus rasistisen väkivallan laajuuteen ja luonteeseen kussakin 15 jäsenvaltiossa. Johtuen rajoituksista, jotka tekevät eri maiden niukkojen ja toisistaan poikkeavien tietokokonaisuuksien vertailemisen vaikeaksi, tässä luvussa tarkastellaan tietojen perusteella paljastuvia merkityksellisiä suuntauksia mukaan valittujen jäsenvaltioiden osalta. Tutkimushavaintojen perusteella luvussa kysytään, tehdäänkö jäsenvaltioissa rasistisista välikohtauksista liian vähän asiakirjamerkintöjä sekä arvioidaan kriittisesti tämänhetkisten tiedonkeruumenetelmien käyttökelpoisuutta ja käyttökelvottomuutta kussakin jäsenvaltiossa. Tutkimushavaintoihin luodun yleiskatsauksen jälkeen **luvussa 20** luonnostellaan lyhyesti rasistisen väkivallan tärkeimpiä teoreettisia selitysmalleja kriminologian ja sen lähitieteiden piiristä. Jotta voitaisiin lähemmin ymmärtää kunkin maaprofiilin kohdalla tarjottavaa tietoa, luvussa viitataan lyhyesti kulttuuri- ja rikoskontekstiin, jossa rasistinen väkivaltarikos todennäköisimmin saatetaan tehdä. **Luvussa 21** keskitytään jäsenvaltioiden tapoihin vastata rasistiseen väkivaltaan. Luvussa tarkastellaan rasistista väkivaltaa koskevan tehokkaan tiedonkeruun tiellä olevia kompastuskiviä ja esitetään yleiskatsaus politiikasta ja päätöksenteosta johtuviin vaikutuksiin rasististen rikosten kirjaamisessa. Luvun pääpaino on omistettu sen selvittämiseksi, mitä rasistisen väkivallan vastaisilla 'hyvän käytännön' toimilla tarkoitetaan, sekä annetaan valikoituja esimerkkejä jäsenvaltioiden hyvistä käytännön toimista. Näitä aloitteita arvioidaan kriittisesti rasistiseen väkivaltaan kohdistettavien innovatiivisten ja toisaalta rikosoikeudellisten toimenpiteiden luomaa taustaa vasten. Lopuksi luvussa esitetään parempaan tiedonkeruuseen tähtäävä ehdotuskokonaisuus ottaen erityisesti huomioon raportin keskeinen kriittinen ajatus, jonka mukaisesti rasistista väkivaltaa koskevan tiedon keruu on riittämätöntä.

Mukana on myös kaksi liitettä, joista ensimmäinen esittää yhteenvedon kunkin jäsenvaltion väestöstä ja ei-kansallisesta väestöstä ja joista toinen esittelee rasistista väkivaltaa koskevan tiedon keruuta kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa.

MERKITTÄVIÄ TULOKSIA

Rasistista väkivaltaa koskevan tiedon keruu vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioiden välillä. Nämä erot johtuvat pääasiassa siitä:

- keräävätkö jäsenvaltiot tietoja ulkomaalaisista ja etnisistä vähemmistöistä, sekä erityisesti siitä, tunteeko rikoslaki rikoksia, joiden taustalla voidaan katsoa olevan erityinen 'rasistinen motiivi', sekä siitä,

- kiinnitetäänkö jäsenvaltioissa huomiota rasistiseen rikollisuuteen ja väkivaltaan yhteiskunnallisena ongelmana, johon on puututtava.

Tästä johtuen ei löydy kahta sellaista maata, jonka toimittamat tiedot olisivat tarkasti toisiinsa verrattavissa.

Viralliset tiedonkeruujärjestelyt

RAXEN -verkostoon kuuluville kansallisille koordinoitikeskuksille toimitettujen tietojen perusteella kolmessa jäsenvaltiossa – **Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa** – ei ole saatavilla rasistista rikollisuutta tai rasistista väkivaltaa koskevaa julkista ja virallista rikosoikeudellista tietoa, eikä liioin tietoa syrjinnästä, johon liittyy rasistista rikollisuutta ja väkivaltaa. Myöskään **Espanja** ei toimittanut kuin rajoitetun määrän rasistisia/muukalaisvihamielisiä tekoja koskevia tietoja vuodelta 2001 vastauksena Espanjan kansallisen koordinoitikeskuksen pyyntöön.

Belgia, Luxemburg ja Alankomaat keskittyvät tiedonkeruussaan ‘syrjintään liittyviin lainrikkomuksiin’. Luxemburgissa tiedonkeruu on niukkaa, mutta Belgiassa ja Alankomailla on käytössään hyvät menetelmät erilaisten syrjintärikosten kirjaamiseksi. Belgiassa voidaan myös selvittää erikseen sellaisten syrjintää koskevien ilmoitusten määrä, joihin liittyy rasistista väkivaltaa, kun taas Alankomaissa asiakirjoista on mahdollista nähdä, onko ilmoituksissa kyse ‘suullisista mielipiteistä’ ja liittyvätkö ne ääriyhmiä toimintaan.

Itävallan ja Saksan tiedonkeruumenettelyissä keskitytään sellaiseen ääriyhmätoimintaan ja -tekoihin, jotka suuntautuvat perustuslakia vastaan. Itävallan tiedoista ei paljastu yksityiskohtia rasistisista väkivaltarikoksista, Saksan tiedoista nämä sen sijaan ovat nähtävissä. Hieman vähäisemmässä määrin **Tanskassa** keskitytään keräämään tietoa valituksista, jotka liittyvät vihamielisiin/rasistisiin puheisiin ja ääriyhmiä toimintaan, mutta saatavilla on silti myös tietoa väkivaltaisesti motivoituneiden väkivallantekojen luonteesta. Myös **Ruotsissa** seurataan ääriyhmiä toimintaa, ja rasistisesta väkivallasta kerätään tietoa niin, että ääriyhmiä osuuta voidaan havaita erikseen rasistisen rikollisuuden ja väkivallan kokonaiskuvasta.

Suomella, Ranskalla, Irlannilla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on olemassa kattavat tiedonkeruujärjestelmät, joiden avulla voidaan selvittää paljon rasistisen väkivallan laajuudesta ja/tai luonteesta. Vaikka Suomen tiedot rajoittuvatkin vuoteen 2002, ne antavat laajan kokonaiskuvan ja arvion rasistisesta rikollisuudesta ja rasistisesta väkivaltarikollisuudesta.

Rasistista rikollisuutta/väkivaltaa (ja niihin liittyvää toimintaa) koskevia virallisia tiedonkeruujärjestelmiä voidaan edellä todetun perusteella kuvata seuraavalla tavalla:

Rasistista rikollisuutta/väkivaltaa koskevat viralliset rikosoikeudelliset tiedonkeruujärjestelmät

Tiedonkeruu riittämätöntä tai puuttuu kokonaan vuosilta 2001, 2002, 2003 ja 2004	Tiedonkeruu osittaista syrjintään tai keskittävää yleensä	Hyvä tai erinomainen tiedonkeruujärjestelmä	Äärioikeistolaisiin ryhmiin/vihamielisiin suullisiin hyökkäyksiin keskittyvä hyvä tiedonkeruu
Kreikka	Belgia	Tanska	Itävalta
Italia	Alankomaat	Suomi	Saksa
Luxemburg		Ranska	
Portugali		Irlanti	
Espanja		Yhdistynyt kuningaskunta	
		Ruotsi	

Viralliset tiedot ja rasistista väkivaltaa koskevien merkintöjen puutteellisuus

Sen perusteella, että monet kansalliset koordinoitikeskukset ilmoittavat omissa maissaan esiintyvistä rasistisen rikollisuuden ja väkivallan ongelmasta, viralliset tiedot vaikuttavat olevan puutteellisia rasistisen rikollisuuden ja väkivallan osalta joko siksi, että maassa ei ole olemassa virallista järjestelmää rasistisen väkivallan kirjaamiseksi (Kreikka, Portugali ja Italia) tai siksi, että järjestelmä ei ole tarpeeksi toimiva.

Tästä johtuen erittäin vähäinen tai lähes olematon rasistista rikollisuutta ja väkivaltaa koskeva virallinen perustieto kertonee useinkin enemmän tehottomista tiedonkeruumenetelmistä kuin rasistisen rikollisuuden ja väkivallan vähäisyydestä.

Virallisen tiedon suuntauksia

Koska jäsenvaltioiden käyttämät viralliset järjestelmät rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevien tietojen keräämiseksi ovat niin erilaisia, olisi harhaanjohtavaa yrittää vertailla pelkkiä absoluuttisia numerotietoja maiden välillä. Käytössä olevia tietoja on mielekkäämpää lukea vertaillen saman jäsenvaltion tietoja eri vuosilta. Tällä tavalla voidaan nähdä, kertovatko samojen keruumenetelmien avulla saadut, rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevien rikosilmoitusten tai asiakirjamerkintöjen kohdalla tapahtuneet prosentuaaliset muutokset lisääntymisestä vai vähentymisestä.

Jos tarkasteltavaksi otetaan seitsemän jäsenvaltiota (Tanska, Saksa, Irlanti, Alankomaat*, Itävalta, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta), joista rasistisia rikoksia koskevia raportteja/tietoja on saatavilla jakson kaikilta vuosilta 2001, 2002 ja 2003, jokaisen jäsenvaltion osalta voidaan esittää analyysi suuntauksista.

* Belgiasta ja Alankomaista on saatavilla yleistä syrjintää koskevia tietoja. Kansallisilta koordinoitikeskuksilta saatujen ilmoituksen mukaan Alankomaiden tiedoissa on keskitytty enemmän rasistiseen väkivaltaan, kun taas Belgian antamat tiedot ovat yleisluontoisempia. Tämän vuoksi Belgian tietoja ei otettu mukaan suuntauksia koskevaan kartoitusyrytykseen.

Yleissuuntaus vuosina 2001 - 2003

Rasistisia rikoksia/väkivaltaa koskevat viralliset raportit/tiedot³

	Muutos- prosentti 2001 - 2002	Muutos- prosentti 2002 - 2003	Muutos- prosentti 2001 - 2003
Itävalta	- 11.9	- 6.2	- 17.4
Tanska	- 41.4	- 23.5	- 55.2
Saksa	- 12.2	- 10.5	- 21.4
Irlanti	+ 137.2	- 20.6	+ 88.4
Alankomaat	+ 22.2	- 15.7	+ 3.0
Ruotsi	- 15.4	+ 2.1	- 13.6
Yhdistynyt kuningas- kunta⁴	+ 2.4	- 9.7	- 7.6

Viidessä jäsenvaltiossa seitsemästä on koettu *yleistä vähentymistä* 'rasistisia rikoksia' ja väkivaltaa (ja niihin liittyvää toimintaa) koskevien ilmoitusten/tietojen määrässä vuosina 2001 – 2003.

Kahdessa jäsenvaltiossa seitsemästä on koettu *yleistä lisääntymistä* 'rasistisia rikoksia' ja väkivaltaa (ja niihin liittyvää toimintaa) koskevien ilmoitusten/tietojen määrässä vuosina 2001 – 2003.

On mielekkäämpää tarkastella kerätyissä tiedoissa ilmeneviä suuntauksia kunkin yksittäisen jäsenvaltion kohdalla kuin pyrkiä vertailemaan toisistaan poikkeavia tietokokonaisuuksia eri valtioiden välillä. Vaikka prosentuaaliset muutokset viittaavat rasististen rikosten ja väkivallan lisääntymiseen tai vähentymiseen, ne voivat myös heijastella tietojen tallennuskäytännöissä tapahtuneita muutoksia. Toisaalta eräät jäsenvaltiot, kuten Tanska ja Irlanti, joiden absoluuttiset luvut ovat jatkuvasti olleet pienet, ilmoittavat dramaattisesta prosenttimääräisestä lisääntymisestä tai vähentymisestä rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevien ilmoitusten/tietojen määrässä joidenkin yksittäisten tapausten perusteella.

³ Taulukon tiedot **eivät** ole vertailukelpoisia eri maiden välillä. Alkuperäislähteet on esitetty tämän yhteenvedon liitteissä sekä pääraportissa. Jokaisen jäsenvaltion kohdalta ilmoitetaan korkeimmat käyttöön saadut luvut.

⁴ Englannin ja Walesin tiedot.

Epävirallinen tiedonkeruu

Virallisten tiedonkeruujärjestelyjen ohella useimmissa jäsenvaltioissa on myös epävirallisia tiedonkeruuta tai tutkimustoimintaa rasistisen väkivallan ja rikosten alalla. Esim. **Belgiassa, Ranskassa, Kreikassa, Irlannissa, Italia, Portugalissa, Itävallassa, Espanjassa ja Ruotsissa** kaikissa on myös useita vaihtoehtoisia rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevia tietolähteitä. **Luxemburgin** osalta rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevat epäviralliset tiedot puuttuvat, vaikka ne voisivat olla hyödyllinen tietolähde varsinkin ottaen huomioon, että myös kattavat viralliset tiedot puuttuvat maan osalta.

Suurin osa epävirallisista tiedoista tulee riippumattomilta erityisjärjestöiltä, jotka tekevät rasistisen rikollisuuden ja väkivallan vastaista työtä. Näiden muutaman tietolähteen varassa toimivien järjestöjen tiedonkeruu vaikuttaa olevan rajallista ja usein luonteeltaan laadullista. Tyypillisesti väkivaltatapauksista ilmoitetaan suoraan tällaiselle riippumattomalle taholle tai sitten järjestö kerää tapahtumien kuvauksia mediasta. Virallisten tietolähteiden puutteellisuus tai osittaisuus huomioon ottaen kansalaisjärjestöillä on kuitenkin merkittävä rooli rasististen rikosten ja väkivallan luonteen esille tuomisessa.

Edellisiin jäsenvaltioihin verrattuna **Tanskalla, Saksalla, Alankomailla, Suomella ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla** on käytössä monia rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevia epävirallisia tietolähteitä, ja joissakin näistä maista alan tutkimus on jo vuosia vanhaa. Näissä maissa kansalaisjärjestöt ja yliopistotason tutkijat tarjoavat sekä määrällistä että laadullista tietoa ulkomaalaisten ja muiden haavoittuvien vähemmistöjen kokemasta rasistisesta syrjinnästä. Yksi merkittävä monien näiden maiden kohdalla käytetty työväline on uhriksi joutuneiden tutkiminen. Tässä tutkimustavassa kysytään suoraan ihmisiltä heidän kokemuksistaan syrjinnästä määrätyn ajanjakson aikana. Näin voidaan saada selkeämpi kuva rasistisesta syrjinnästä kuin virallista poliisitilastoista.

Rasistista rikollisuutta/väkivaltaa (ja niihin liittyvää toimintaa) koskevien epävirallisten rikosoikeudellisten tiedonkeruujärjestelyjen kuvailussa voidaan käyttää seuraavaa väljää jaottelua:

Rasistista rikollisuutta/väkivaltaa koskeva epävirallinen tiedonkeruu/tutkimus

Riittämättömästi tietolähteitä	epävirallisia	Joitakin epävirallisia tietolähteitä	Monia epävirallisia tietolähteitä
Luxemburg		Itävalta	Tanska
		Belgia	Suomi
		Ranska	Saksa
		Kreikka	Alankomaat
		Irlanti	Yhdistynyt kuningaskunta
		Italia	
		Portugali	
		Espanja	
		Ruotsi	

Keitä ovat 'uhrit' – keitä ovat tekijät?

Saatavilla olevat viralliset tiedot vaikuttavat luokittelevan uhrin kansallisuuden mukaan. Joissakin harvoissa jäsenvaltioissa rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevat ilmoitukset on luokiteltu uskonnon perusteella – esim. juutalais- tai muslimivastaiset välikohtaukset.

Riippumattomien järjestöjen raportit ja tutkimukset antavat epävirallisen tietolähteen ominaisuudessaankin enemmän tietoa uhrien ja joissakin tapauksissa myös tekijöiden erityispiirteistä kuin viralliset tiedot.

Tekemällä yhteenveto sekä virallisista että epävirallisista havaintotuloksista voidaan esittää seuraavat väljät luonnehdinnat:

Haavoittuvimpia ryhmiä olivat (englannin kielen mukaisessa aakkosjärjestyksessä): kansallisen väestön sisäiset etniset vähemmistöt; laittomat maahanmuuttajat, juutalaiset, muslimit, pohjoisafrikkalaiset, entisen Jugoslavian alueelta tulleet, pakolaiset/turvapaikanhakijat, romanit/sintit/'mustalaiset'.

Tekijöitä ovat pääasiassa: nuoret miehet, poliittisten äärijärjestöjen jäsenet ja muut tällaisiin ryhmiin kuulumattomat.

Joidenkin kansallisten koordinoitikeskusten – **Ranska, Alankomaat ja Ruotsi** – äskettäin toimittamat tiedot viittaavat siihen, että suurin osa rasistisista rikoksista ja väkivallasta ei ole liitettävissä ääriryhmiin. Saattaa olla varsin totta, että ääriryhmät ovat tarkempia toimintansa salaamisessa, mutta paikkansa saattaa pitää sekin, että taipumusta rasistisiin rikoksiin ja väkivaltaan saattaa esiintyä myös henkilöillä, jotka eivät välttämättä ole mukana tällaisissa ryhmissä. Siksi onkin huolellisesti seurattava kaikkia merkille pantavia suuntauksia ilmoituksissa, jotka koskevat tiettyihin yksilöihin tai ryhmiin liitettävissä olevia rasistisia rikoksia ja väkivaltaa, sekä otettava erityisesti huomioon sellaiset äskettäiset paikallisen, kansallisen ja kansainvälisen tason tapahtumat, jotka voivat toimia rasististen toimien sytykkeenä.

TEHOKKAAN TIEDONKERUUN KOMPASTUSKIVET

Rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevaa tehokasta tiedonkeruuta haittaa ensi sijassa vajuus sekä ilmoitusten että asiakirjamerkintöjen tekemisessä. Vaikka monissa jäsenvaltioissa onkin käytössä rasistisia rikoksia ja väkivaltaa torjumaan pyrkiviä hyviä käytäntöjä – mm. lainsäädännöllisiä ja rikosoikeudellisia käytännön keinoja ja vaikkapa yhteisöpohjaisia sovitteluoikeustoimia – kattavien ja luotettavien tietojen puutteesta johtuen ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä oikeanlaisia tulkintoja ongelman laajuudesta ja luonteesta tai siitä, miten siihen voidaan puuttua tehokkaasti.

On olemassa monia selityksiä sille, miksi jotkut maat keräävät rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevia virallisia tietoja samoin kuin sillekin, miksi jotkut toiset valtiot eivät näin tee. Tällöin onkin kysyttävä, kiinnitetäänkö rikosten uhreihin (erityisesti rasististen rikosten uhreihin) poliittista ja sosiaalista erityishuomiota; kiinnitetäänkö etnisiin vähemmistöryhmiin ja ulkomaalaisiin erityishuomiota yhteiskunnallisena kysymyksenä; onko olemassa vahvoja kansalaisjärjestöjä, jotka voivat edistää ja tukea rasististen rikosten vastaisia aloitteita uhrien *puolesta*; kannustetaanko poliisia toimimaan palvelun tuottajana rikosten uhreille ja erityisesti rasististen rikosten uhreille; sekä lopuksi: onko kyseisellä jäsenvaltiolla vahvat tiedonkeruun perinteet.

Avaintekijänä edellisen osalta onkin se, voivatko rasististen rikosten ja väkivallan uhrin tuntee voivansa kääntyä poliisin puoleen rikosilmoituksen tekemiseksi. Siellä, missä poliisi jo ennakoivasti rohkaisee uhreja tekemään välikohtauksista ilmoituksen, uhrin tekevätkin niitä todennäköisemmin, minkä vuoksi ilmoitettujen tapauksien määrä todennäköisimmin kasvaa. Toisaalta on muistettava, että poliisi voi asiakirjoissaan merkitä välikohtauksen 'rasistiseksi' vain silloin, kun lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden. Tällöin ilmoituksen tekijä saattaa kyllä ilmoittaa välikohtauksen olevan rasistista väkivaltaa, mutta tieto talletetaan tiedonkeruujärjestelmiin vain silloin, kun tapaus voidaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella luokitella 'rasistiseksi' tai 'motiiviltaan rasistiseksi'.

Toisaalta rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevan virallisen tiedonkeruun esteenä on usein se, että useimmissa jäsenvaltioissa yksilöiden etniseen taustaan liittyviä tietoja ei kerätä tai niiden kerääminen on nimenomaan kielletty. Tämä johtuu usein tietosuojalainsäädännöstä (ks. pääraportin osio 2.4). Itävallan ja Saksan kaltaisten jäsenvaltioiden historia yhdessä edellisen kaltaiseen tiedonkeruuseen liittyvien kielteisten tekijöiden kanssa ovat johtaneet etnisyyttä koskevan tiedonkeruun poissulkemisen, koska on pelätty, että tällaisia tietoja voitaisiin käyttää enneminkin syrjinnän tukena kuin syrjintää vastaan. Joissakin jäsenvaltioissa on saatavilla tietoa ulkomaalaisista (muista kuin ko. maan kansalaisista), mutta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien maan omien kansalaisten kokemukset puuttuvat käytännössä kaikkien EU:n jäsenvaltioiden rikosoikeudellisen tiedonkeruun piiristä.

Tämä tietojen puuttuminen ei ole vain yksittäisten jäsenvaltioiden ongelma, vaan myös EU:n ja sen toimielinten ongelma niiden ponnisteluissa rasististen rikosten ja väkivallan torjumiseksi. Olisikin parempi, jos tietoja voitaisiin kerätä niin, että niiden perusteella voitaisiin saada vertaileva yleisnäkökulma rasististen rikosten ja väkivallan ongelmaan eri jäsenvaltioissa. Tällä hetkellä joka tapauksessa jäsenvaltiot käyttävät tietojen keruussa niin erilaisia keinoja ja luokituksia, että ne eivät ole keskenään vertailukelpoista. Tällä hetkellä paras keino edetä onkin pyrkiä tekemään vertaileva analyysi, joka pohjautuu vaihtelevalla tavalla kerättyihin tietoihin. Tällä hetkellä EUMC:n RAXEN -tiedonkeruuverkko pyrkii tähän vertailevaan analyysiin yksittäisten jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

SUOSITUKSIA

Rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskeva tietämyksemme kaipaa syventämistä ja se on uusien ehdotusten tarpeessa. Jäsenmaat tarvitsevat näitä ehdotuksia sekä pitkälle aikavälille pysyviksi kultaisiksi säännöiksi että lyhyemmälle aikavälille suosituksiksi, joiden perusteella ne voivat ryhtyä käytännön tasolla vastatoimiin.

Ehdotukset voivat sisältää mm. pitkän aikavälin tavoitteen rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevan lainsäädännön ja tiedonkeruun standardisoimiseksi kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Lyhyen aikavälin suositukset voisivat koskea mm. yksittäisten jäsenvaltioiden tasolla tämänhetkisen rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevan lainsäädännön ja rikosoikeudellisen tiedonkeruun käynnistämistä tai parantamista. Tämänhetkisessä tilanteessa, jossa useimmista jäsenmaista edelleen puuttuu toimiva lainsäädäntö ja tiedonkeruujärjestelmä, jopa nämä lyhyen aikavälin suosituksen saattavat kuitenkin vaikuttaa liian kunnianhimoisilta.

Kaikki lainsäädännön, rikosoikeuden ja siviiliyhteiskunnan muuttamiseen tähtäävät pyrkimykset tässä suhteessa vaativat ‘hyvän käytännön’ mukaisten kriteerien vakiinnuttamista. Tällä ei tarkoiteta useimmiten osallisten itsensä ‘menestyksellisiksi’ katsomien toimien kuvailua. Pikemminkin on tarpeen analysoida huolellisesti oikeudenkäytön, rikosoikeuden ja siviiliyhteiskunnan pyrkimyksiä oman toimintatehokkuutensa parantamiseksi rasistisen rikollisuuden ja väkivallan torjumisessa ja uhrien auttamisessa. **Tämän raportin havainnot osoittavatkin yleensä ottaen, että jäsenvaltioilla, joilla on kattavat tiedonkeruumenetelmät rasististen rikosten ja väkivallan seuraamiseksi, on myös käytössään erilaisia kehittyneitä menettelyjä sekä ongelman torjumiseen että uhrien tukemiseen.**

EU:n jäsenvaltiot voisivat oppia lisää tehokkaita tapoja vastata rasistiseen väkivaltaan hankkimalla tietoa toisten jäsenvaltioiden samantapaisista hankkeista tällä tai muilla aloilla omassa maassaan. Tämän ‘hyviä käytäntöjä’ koskevan vaihtotoiminnan ytimenä on virastojen halu tietojen jakamiseen sekä myönteisistä että kielteisistä kokemuksista. Tämä on saavutettavissa yksinomaan, jos käytössä on järjestelmiä rasistisen väkivallan laajuuden ja luonteen seuraamiseen ja siitä tiedottamiseen.

Seuraavaksi esitetään rasistista väkivaltaa EU:n 15 jäsenvaltiossa käsittelevän vertailevan yleiskatsauksen havaintojen perusteella raportin keskeiset suositukset.

Lainsäädäntö ja tiedonkeruu – menettelyjen parantaminen

PITKÄN AIKAVÄLIN PUITESUOSITUKSET:

- **Etnistä alkuperää/uskontoa koskevan tiedonkeruun salliminen kansallisiin vähemmistöihin kohdistuvien rassististen rikosten/väkivallan selvittämiseksi**
- **Rassistisia rikoksia/väkivaltaa koskevan lainsäädännön standardisointi EU:n jäsenvaltioissa**

Tämä merkitsee komission ehdotuksen hyväksymistä neuvoston puitepäätökseksi rasismien ja muukalaisvihon torjunnasta⁵. Mikäli ehdotus hyväksytään, se asettaa selkeät puitteet rassistisen/muukalaisvihamielisen väkivallan rangaistusseuraamuksille ja määrittää rassistisen/muukalaisvihamielisen motiivin raskauttavaksi tekijäksi seuraamusten määrittelyssä.

Puitepäätöksen yksi keskeinen tavoite on vahvistaa sellaisia rikosoikeudellisia menettelyjä, jotka lähentävät eri jäsenvaltioiden rasismia ja muukalaisvihamielisyyttä koskevia lakeja ja määräyksiä.

Mikäli jäsenvaltiot hyväksyvät puitepäätöksen, sen avulla voidaan tehostaa rassistisia rikoksia/väkivaltaa koskevan tiedon keruuta kaikkialla EU:ssa. Tästä johtuen toinen suositus on seuraava:

- **Rassistisia rikoksia/väkivaltaa koskevan tiedonkeruun standardisointi EU:n jäsenvaltioissa**

LYHYEN AIKAVÄLIN KÄYTÄNNÖN SUOSITUKSET:

Käytännön suosituksissa kiinnitetään päähuomio tämänhetkisen tiedon vertailevaan analysointiin.

Tiedonkeruuta koskevissa käytännön suosituksissa todetaan, että erilaiset tietokokonaisuudet voivat toimia luotettavana pohjana **vertailevalle analyysille**.

EUMC:n RAXEN -tiedonkeruujärjestelmä sekä viraston vertaileva raportti perustuvat laajalti erilaisten tietokokonaisuuksien vertailevaan analysointiin. Suoraan keskenään vertailtavien tietojen puuttumisesta huolimatta tällaisen yrityksen mielekkyyttä ei pitäisi aliarvioida.

⁵ KOM (2001) 664 lopullinen – Ehdotus rasismien ja muukalaisvihon vastaiseksi neuvoston puitepäätökseksi.

Jos tavoitteeksi otetaan erilaisten tietolähteiden vertaileva analysointi enemmän kuin pyrkimys tuottaa suoraan keskenään vertailtavissa olevaa tietoa, suosituksena on:

- **Rasistisia rikoksia/väkivaltaa koskevan lainsäädännön voimaan saattaminen tai kehittäminen EU:n jäsenvaltioissa**
- **Rasistisia rikoksia/väkivaltaa koskevan rikosoikeudellisen tiedonkeruun käynnistäminen ja kehittäminen EU:n jäsenvaltioissa**

Huomiota on lisäksi kiinnitettävä vaihtoehtoisin tiedonkeruumenetelmiin sillä rikollisuuden ja väkivallan osa-alueella, joka on rikoslain ja rikosoikeuden tavoittamattomissa. Tätä koskeva suositus on:

- **Rikosta/uhria koskevien tutkimusten kehittäminen**

Näissä tutkimuksissa väestöstä poimituilla ihmisryhmiltä kysytään suoraan syrjintäkokemuksista, jolloin mukana voi olla myös rasistisia rikoksia/väkivaltaa koskevia kysymyksiä.

Rikoksia koskevien kyselyjen avulla on mahdollista kerätä tietoja uhrien ominaispiirteistä ja lisäksi voidaan kerätä tietoa toistuvasta vainosta (ks. pääraportti, luku 3). Tietosuojaa koskeviin huolenaiheisiin voidaan myös vastata niin kauan kuin vastaajat säilyvät nimettöminä ja niin kauan kuin tuloksena on yleinen, jonkin ryhmälle ominaisiin tekijöihin perustuva kuva (ks. pääraportin osio 2.4).

Rikoksia koskevat kyselyt ovat kvantitatiivisia tiedonkeruuvälineitä, joiden perusteella voidaan tehdä myös vertailevaa analyysiä silloin, kun samoja kyselykaavakkeita käytetään useissa maissa. Rikoksia koskevissa kyselyissä voidaan myös seurata suuntauksia tietynä ajanjaksona silloin, kun samoja kysymyksiä käytetään useampana vuotena.

Tällaisia kyselyjä koskeva suositus:

- **Rasististen rikosten ja väkivallan laajuutta ja luonnetta koskevan kansalaisjärjestöjen ja tutkijoiden tutkimuksen edistäminen**

Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää laadulliseen tutkimukseen, jossa keskitytään uhrien ja tekijöiden erityispiirteisiin ja jossa selvitetään kriittisesti rikosoikeudellisten ja muiden keinojen käyttöä.

Huomiota voidaan kiinnittää myös rasistiseen syrjintäkokemukseen osana meneillään olevaa prosessia (jatkumoa), jossa on kyse rasistisesta kiusaamisesta, uhkauksesta tai muun rikoksen kohteeksi joutumisesta.

Syvälle ulottuva määrällinen ja laadullinen tiedonkeruu eri lähteistä voi auttaa luomaan asianmukaisemman kuvan rasistisen väkivallan laajuudesta ja luonteesta.

Merkittävää tässä on se, että parannetun tiedonkeruun avulla voidaan kuvailla asianmukaisella tavalla sekä tekijä- että uhriryhmiä ja sen avulla voidaan lisäksi selvittää, kohdistuvatko tämänhetkiset rikosoikeudelliset toimenpiteet oikeisiin ryhmiin.

Tavoitteena tehokkaat rikosoikeudelliset ja muut toimenpiteet

Rasistisia rikoksia ja väkivaltaa koskevien lainsäädännöllisten ja rikosoikeudellisten toimenpiteiden 'tehokkuutta' tai 'menestyksellisyttä' ei voida arvioida ilman arviointivälineitä. Aloitteita koskevan subjektiivisen toimivuusarvioinnin tekemiseksi jäsenvaltioissa on tarpeen luoda selkeät 'hyvän käytännön' kriteerit.

Tällaiset kriittisiä käytännön aloitteita koskevat selvitykset ovat kuitenkin todella harvinaisia useimmissa jäsenvaltioissa.

PÄÄTÖKSENTEKOSUOSITUKSET:

- **Sellaisten vakiomuotoisten 'hyvän käytännön' EU-kriteerien laatiminen, joiden avulla voidaan kartoittaa sellaisten rikosoikeudellisten ja muiden menettelyjen 'menestyksellisyttä', joilla pyritään rasististen rikosten/väkivallan seurantaan ja torjuntaan sekä niihin vastaamiseen.**
- **Sellaisten vakiomuotoisten 'hyvän käytännön' EU-kriteerien kehittäminen, joissa otetaan huomioon lainsäädäntö, rikosoikeudellinen käytäntö, riippumattomien kansalaisjärjestöjen osuus sekä tutkijat.**

Edellä esitettyjen suositusten tarkoituksena on selvittää, onko lainsäädännöllä ja käytännön toimilla myönteistä vaikutusta rasistisiin rikoksiin/väkivaltaan.

Ne tarvitsevat seurantamekanismeja, joissa ovat mukana esim. seuraavanlaiset vaikeat kysymykset:

- rasistista rikollisuutta/rikosten uusimista koskevien toimien vaikutus
- rasististen rikosten uhreja koskevien toimien vaikutus
- uuden lainsäädännön vaikutus seuraamusten määrittelyn kannalta
- ilmoitettujen tapausten ja onnistuneesti toteutettujen syytetoimien/tuomioiden suhdeluku.

LYHYEN AIKAVÄLIN KÄYTÄNNÖN SUOSITUKSET:

Samalla tavalla kuin pyrkimykset rikoslain yhdenmukaistamiseen käyttämällä apuna ehdotusta neuvoston puitepäätökseksi rasismin ja muukalaisvihan torjumisesta, myös vakiomuotoisten 'hyvän käytännön' kriteerien kehittäminen on helpommin sanottu kuin tehty ottaen huomioon, että jokaisella jäsenvaltiolla on oma historiansa ja sosiaalisia ongelmia koskeva lähestymistapansa myös rasistisen väkivallan suhteen. Tästä johtuen käytännön toimia koskevissa suosituksissa voidaan ehdottaa seuraavaa:

- **‘Hyvän käytännön’ kriteerien kehittäminen ja soveltaminen kansallisella tasolla**

Niiden pitäisi toimia yläkäsitteinä, ‘kultaisina standardeina’, joita käytetään hankkeiden kehittelyn, toteuttamisen ja seurannan kaikilla tasoilla.

Kansallisissa standardeissa pitäisi ottaa huomioon kunkin jäsenvaltion oikeuskulttuuriin ja historiaan sisältyvät rajoitukset ja mahdollisuudet.

- **‘Hyvän käytännön’ kriteerien kehittäminen ja soveltaminen yksittäisten hankkeiden tasolla**

Jokaisessa hankkeessa pitäisi olla mukana sisään rakennetut ‘hyvän käytännön’ suuntaviivat, joita noudatetaan hankkeen kehittämisen kaikilla tasoilla.

- **Samankaltaisten hankkeiden vertaileva analyysi, esim. rasistisiin tekoihin syyllistyneille nuorilla suunnatut aloitteet tai poliisia koskevat aloitteet, joissa selvitetään keinoja vastata rasistisen väkivallan uhrien tarpeisiin.**

Hankkeet pitäisi mahdollisuuksien mukaan ‘sovittaa’ oikeanlaisiksi vertailemisen helpottamiseksi. Tämä voidaan tehdä aiheen, otantaryhmän, paikkakunnan yms. tekijöiden perusteella.

- **Syrjintäasiamiehen ja muiden (sekä virallisten että epävirallisten) kansallisten seurantaelinten roolin vahvistaminen rasistisia rikoksia/väkivaltaa koskevassa tiedonkeruussa, raportoinnissa ja kommentoinnissa.**

Erityistä huomiota pitäisi kiinnittää julkisiin viranomaisiin kuten esim. maahanmuuttovirkailijoihin ja poliisiin sen osalta, mikä heidän asenteensa on rasistista väkivaltaa kohtaan sekä siihen, millä tavalla he vastaavat tähän ongelmaan.

Kaiken kaikkiaan Euroopan maiden rasistista rikollisuutta koskevat tiedot ja sen vastaiset toimet parantuisivat suuresti, mikäli EU:n jäsenvaltiot toteuttaisivat joitakin edellä mainituista suosituksista.

LIITE

Virallista tietoa rasistisesta rikollisuudesta/syrjinnästä

Jäsenvaltioiden virallisten lähteiden ilmoittaman rasistisen rikollisuuden/väkivallan laajuus (tai syrjintää koskevaa tietoa, mikäli muuta tietoa ei ole käytettävissä) ⁶

Jäsenvaltio	Tietolähde	Tieto vuodelta 2001	Tieto vuodelta 2002	Tieto vuodelta 2003	Tieto vuodelta 2004 Uusin käytettävissä oleva tietoa
Belgia	Rasismin vastainen tasa-arvokeskus ⁷	1246 ilmoitusta rasistisesta syrjinnästä, johon saattaa liittyä väkivaltaa	1316 ilmoitusta rasistisesta syrjinnästä, johon saattaa liittyä väkivaltaa	1827 ilmoitusta rasistisesta syrjinnästä, johon saattaa liittyä väkivaltaa	Tietoja ei saatavilla
Tanska	Poliisivoimat Yleinen turvallisuuspalvelu PET	65 valitusta vihamielisistä/rasistisista puheista 116 rikostapausta, joihin liittyy rasistinen motiivi	36 valitusta vihamielisistä/rasistisista puheista 68 rikostapausta, joihin liittyy rasistinen motiivi Jaottelu (RAXEN -luokittelu PET:n jaottelussa): 4 tuhopoltoa, 20 kiusaamistapausta, 19 vahingontekoa, 8 propagandatapausta, 8 uhkausta, 1 häirintä, 8 päällekkäistä	28 valitusta vihamielisistä/rasistisista puheista 52 rikostapausta, joihin liittyy rasistinen motiivi Jaottelu (RAXEN -luokittelun mukaan PET:n jaottelussa) 4 tuhopoltoa, 14 häirintätapausta, 9 vahingontekoa, 12 propagandatapausta, 9 uhkausta, 4 päällekkäistä	Vuoden 2004 ensimmäiset kolme neljänestä 24 24.11.2004 saakka 24

⁶ Taulukossa esitetyt tiedot eivät ole suoraan verrattavissa eri maiden kesken, koska ne on saatu eri lähteistä. Alkuperäinen lähde: kansallisten RAXEN -koordinointikeskusten raportit vuosina 2001- 2004.

⁷ CEOOR -keskus katsotaan tässä yhteydessä 'puoliviralliseksi'.

Taulukko jatkuu	Tietolähde	Tieto vuodelta 2001	Tieto vuodelta 2002	Tieto vuodelta 2003	Tieto vuodelta 2004
Saksa	Liittovaltion sisäisen turvallisuuden virasto Poliisivoimat	14 725 'motiiviltaan poliittiseksi' kirjattua äärioikeistolaisten tekemää rikosta Ei RAXEN3:n mukaista jaottelua	12 933 'motiiviltaan poliittiseksi' kirjattua äärioikeistolaisten tekemää rikosta, joista 940 sisälsi väkivaltaa Näistä 12 933 rikoksesta 10 902 luokiteltiin 'ääriainesten tekemiksi', joista 772 luokiteltiin 'väkivaltaisiksi ääriainesten tekemiksi rikoksiksi Näistä 12 933 rikoksesta 2 789 oli muukalaisvihamielisiä, joista 512:een sisältyi väkivaltaa ja 1 594 antisemiittisiä, joista 30 sisälsi väkivaltaa	11 576 'motiiviltaan poliittiseksi' kirjattua äärioikeistolaisten tekemää rikosta, joista 845 sisälsi väkivaltaa Näistä 11 576 rikoksesta 10 792 luokiteltiin 'ääriainesten tekemiksi', joista 759 luokiteltiin 'väkivaltaisiksi ääriainesten tekemiksi rikoksiksi Näistä 11 576 rikoksesta 2 431 oli muukalaisvihamielisiä, joista 465:een sisältyi väkivaltaa ja 1 226 antisemiittisiä, joista 38 sisälsi väkivaltaa	Vuoden 2004 ensimmäiset kymmenen kuukautta (tammikuu - lokakuu) 6 474 'motiiviltaan poliittiseksi' kirjattua äärioikeistolaisten tekemää rikosta, joista 397 sisälsi väkivaltaa Näistä, 6 474 rikoksesta 1 208 oli muukalaisvihamielisiä ja 203 sisälsi väkivaltaa
Kreikka	El virallista tietoa	El virallista tietoa	El virallista tietoa	El virallista tietoa	El virallista tietoa
Espanja	Santarmilaitos Tieto ei julkisesti saatavilla – toimitettu ainoastaan pyynnöstä kansalliselle koordinoitikeskukselle vuosien 2000 ja 2001 osalta	66 kirjattua rasistista/muukalaisvihamielistä tekoa, joista 37 sisälsi fyysistä väkivaltaa, 14 omaisuuden vahingoittamista ja 15 solvauksia ja uhkailua	Tietoja EI saatavilla	Tietoja EI saatavilla	Tietoja EI saatavilla

Taulukko jatkuu	Tietolähde	Tieto vuodelta 2001	Tieto vuodelta 2002	Tieto vuodelta 2003	Tieto vuodelta 2004
Ranska	Sisäministeriö	Tietoja EI saatavilla	Yht. 1305 ilmoitettua rasistista, muukalaisvihamielistä ja antisemiittistä uhkausta ja tekoa, joista 313 oli tekoja. 1305 uhkauksesta/teosta 924 suuntautui juutalaisyhteisöä vastaan. 313 teosta 193 suuntautui juutalaisyhteisöä vastaan.	Yht. 828 rasistista, muukalaisvihamielistä ja juutalaisvastaista uhkausta ja tekoa 232 ilmoitettua rasistista ja muukalaisvihamielistä uhkausta ja tekoa, joista 92 oli tekoja. Lisäksi 127 tekoa ja 469 uhkausta juutalaisyhteisöä vastaan	Vuoden 2004 ensimmäiset 6 kuukautta: Yht. 829 rasistista, muukalaisvihamielistä, juutalaisvastaista ja muslimivastaista uhkausta ja tekoa 256 ilmoitettua rasistista ja muukalaisvihamielistä uhkausta ja tekoa, joista 95 oli tekoja. Lisäksi 135 tekoa ja 375 uhkausta juutalaisyhteisöä vastaan Lisäksi: 63 uhkausta ja tekoa muslimiyhteisöä vastaan.
Irlanti	Poliisivoimat	43 ilmoitetulla tapauksella 'rasistinen motiivi' ja 27:een liittyi väkivaltaa.	102 ilmoitetulla tapauksella 'rasistinen motiivi', joista 80:een liittyi väkivaltaa.	81 ilmoitetulla tapauksella 'rasistinen motiivi', joista 53:een liittyi väkivaltaa.	EI saatavilla
Italia	EI virallista tietoa	EI virallista tietoa	EI virallista tietoa	EI virallista tietoa	EI virallista tietoa

Taulukko jatkuu	Tietolähde	Tieto vuodelta 2001	Tieto vuodelta 2002	Tieto vuodelta 2003	Tieto vuodelta 2004
Luxemburg	Poliisivoimat	16 asiakirjoihin merkittyä valitusta rasisisesta syrjinnästä	11 asiakirjoihin merkittyä valitusta rasisisesta syrjinnästä	Tietoja EI saatavilla	Tietoja EI saatavilla
Alankomaat	Kansallinen asiantuntemuskeskus (LECD)	198 asiakirjoihin merkittyä syrjintärikosta, joista 167 suullisia ja joista 20:n tekijät olivat äärioikeistolaisia ryhmiä.	242 asiakirjoihin merkittyä syrjintärikosta, joista 191 suullisia ja joista 8:n tekijät olivat äärioikeistolaisia ryhmiä.	204 asiakirjoihin merkittyä syrjintärikosta, joista 154 suullisia (tietoja ei enempää).	Tietoja EI saatavilla
Itävalta	Poliisivoimat Sisäministeriö Oikeusministeriö	528 valitusta yksittäisiä henkilöitä vastaan erilaisten kiellettyjen rasististen/muukalaisviihamielisten tekojen perusteella. 335 äärioikeistolaisten tekemää rikosta, joilla muukalaisviihamielinen tai juutalaisvastainen motiivi.	465 valitusta yksittäisiä henkilöitä vastaan erilaisten kiellettyjen rasististen/muukalaisviihamielisten tekojen perusteella. 326 äärioikeistolaisten tekemää rikosta, joilla muukalaisviihamielinen tai juutalaisvastainen motiivi.	436 valitusta yksittäisiä henkilöitä vastaan erilaisten kiellettyjen rasististen/muukalaisviihamielisten tekojen perusteella. 299 äärioikeistolaisten tekemää rikosta, joilla muukalaisviihamielinen tai juutalaisvastainen motiivi.	Tietoja EI saatavilla
Portugali	El virallista tietoa	El virallista tietoa	El virallista tietoa	El virallista tietoa	El virallista tietoa

Taulukko jatkuu	Tietolähde	Tieto vuodelta 2001	Tieto vuodelta 2002	Tieto vuodelta 2003	Tieto vuodelta 2004
Suomi	Poliisivoimat	Ulkomaalaisia tai vähemmistöjä kohtaan tehdyistä rikoksista 448:lla oli rasistinen motiivi. Tietoja EI saatavilla	Ulkomaalaisia tai vähemmistöjä kohtaan tehdyistä 3 367 rikoksesta 367:lla oli rasistinen motiivi. Näistä motiiveiltaan rasistisista rikoksista 38 prosenttiin liittyi fyysistä väkivaltaa tai väkivallan yritystä ja 18 prosenttiin vahingontekoa tai muunlaista häirintää.	Tietoja EI saatavilla	Tietoja EI saatavilla
Ruotsi	Ruotsin turvallisuuspoliisi	2 670 ilmoitusta muukalaisvihamielisistä rikoksista (ei sisällä juutalaisvastaisuutta koskevia lukuja), joista 25 törkeääpahoitelyä, 409 pahoitelyä, 1 038 uhkausta/häirintää, 134 vahingontekoa, 74 töhertelyä. 115 ilmoitettu juutalaisvastaista rikosta, joista 1 törkeä pahoitely, 7 pahoitelyä, 41 uhkausta/häirintää, 8 vahingontekoa, 12 töhertelyä.	2 260 ilmoitettu muukalaisvihamielistä rikosta, joista 1 murha, 16 törkeää pahoitelyä, 334 pahoitelyä, 855 uhkausta/häirintää, 73 vahingontekoa, 58 töhertelyä. 131 ilmoitettu juutalaisvastaista rikosta, joista 1 törkeä pahoitely, 5 pahoitelyä, 47 uhkausta/häirintää, 11 vahingontekoa, 10 töhertelyä.	2 308 ilmoitettu muukalaisvihamielistä rikosta, joista 27 törkeää pahoitelyä, 356 pahoitelyä, 878 uhkausta/häirintää, 101 vahingontekoa, 64 töhertelyä. 128 ilmoitettu juutalaisvastaista rikosta, joista 3 pahoitelyä, 35 uhkausta/häirintää, 9 vahingontekoa, 10 töhertelyä.	Tietoja EI saatavilla

Taulukko jatkuu	Tietolähde	Tieto vuodelta 2001	Tieto vuodelta 2002	Tieto vuodelta 2003	Tieto vuodelta 2004
Yhdistynyt kuningaskunta (Englannin ja Walesin tiedot)	Poliisivoimat (CPS/Home Office)	Tiedot ajalta 2000 - 2001	Tiedot ajalta 2001 - 2002	Tiedot ajalta 2002 - 2003	Tiedot ajalta 2003 - 2004
	Valtion syyttäjänvirasto (CPS/Home Office)	53 092 poliisille tehtyä ilmoitusta rasistisista rikoksista	54 370 poliisille tehtyä ilmoitusta rasistisista rikoksista	49 078 poliisille tehtyä ilmoitusta rasistisista rikoksista	52 694 poliisille tehtyä ilmoitusta rasistisista rikoksista.
	CPS	25 116 poliisin asiakirjamerkintää rasistisista rikoksista, joista raskauttavien rasististen seikkojen perusteella suoritettuna 3176 ruumiinvamman tuottamista, 12 468 häirintätapausta, 4711 pahoinpitelyä, 1765 asuntoon kohdistuvaa vahingontekoa, 985 muuhun rakennukseen kohdistuvaa vahingontekoa, 1399 ajoneuvon kohdistuvaa vahingontekoa, 612 muuta vahingontekoa.	30 084 poliisin asiakirjamerkintää rasistisista rikoksista, joista raskauttavien rasististen seikkojen perusteella suoritettuna 3463 ruumiinvamman tuottamista, 14 975 häirintätapausta; 5164 pahoinpitelyä, 2228 asuntoon kohdistuvaa vahingontekoa, 1547 muuhun rakennukseen kohdistuvaa vahingontekoa, 1885 ajoneuvon kohdistuvaa vahingontekoa, 822 muuta vahingontekoa.	31 035 poliisin asiakirjamerkintää rasistisista rikoksista, joista raskauttavien rasististen seikkojen vallitessa suoritettuna 4352 ruumiinvamman tuottamista, 16696 häirintätapausta; 4491 pahoinpitelyä, 2044 asuntoon kohdistuvaa vahingontekoa, 1152 muuhun rakennukseen kohdistuvaa vahingontekoa, 1524 ajoneuvon kohdistuvaa vahingontekoa, 776 muuta vahingontekoa.	35 022 poliisin asiakirjamerkintää rasistisista rikoksista, joista raskauttavien rasististen tai uskonnollisten tekijöiden vallitessa suoritettuna 4840 ruumiinvamman tuottamista, 20584 häirintätapausta; 4017 pahoinpitelyä, 1981 asuntoon kohdistuvaa vahingontekoa, 1162 muuhun rakennukseen kohdistuvaa vahingontekoa, 1602 ajoneuvon kohdistuvaa vahingontekoa, 836 muuta vahingontekoa.
Sisäministeriö	2120 rasistista välikohtausta <u>vankiloissa</u>	4597 rasistista välikohtausta <u>vankiloissa</u>	5784 rasistista välikohtausta <u>vankiloissa</u>		

