

Euroopan unionin perusoikeusvirasto

VUOSIKERTOMUS

Tiivistelmä



2008

Euroopan unionin perusoikeusvirasto
VUOSIKERTOMUS
Tiivistelmä

2008

*Europe Direct -palvelu auttaa sinua löytämään
vastaukset EU:hun liittyviin kysymyksiisi.*

**Yhteinen maksuton palvelunumero (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* Jotkin matkapuhelinoperaattorit eivät salli pääsyä 00 800 -alkuisiin numeroihin, tai niistä voidaan laskuttaa.

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luettelointitiedot ovat teoksen lopussa.

Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2009

ISBN 978-92-9192-249-9

© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2009

Kopiointi on sallittua muussa kuin kaupallisessa tarkoituksessa, kunhan lähde mainitaan.

Printed in Belgium

PAINETTU KLOORIVALKAISEMATTOVALLE PAPERILLE

Esipuhe

Vuosikertomus 2008 on ensimmäinen Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) oikeusperustan ja tehtävän nojalla laadittu vuosikertomus. Se on myös ensimmäinen vuosikertomus, joka on tehty 1. kesäkuuta 2008 johtajan tehtävissä aloittaneen Morten Kjærumin toimikaudella.

Euroopan unionin perusoikeusviraston perustana on Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (EUMC). Se jatkaa EUMC:n rasismien, muukalaisvihan ja niihin liittyvän suvaitsemattomuuden vastaista työtä mutta huomattavasti edeltäjäänsä laajemmin. FRA:n toiminnan uudet kohdealueet määritellään oikeus- ja sisäasiain neuvoston 28. helmikuuta 2008 antamassa viraston monivuotisessa toimintakehyksessä. Neuvoston päätöksen perusteella virasto työskentelee jatkossa seuraavilla toimialueilla:

- a) rasismi, muukalaisviha ja niihin liittyvä suvaitsemattomuus
- b) syrjintä, jonka perustana on sukupuoli, rotu tai etninen alkuperä, uskonto tai vakaumus, vammaisuus, ikä tai seksuaalinen suuntautuminen tai joka kohdistuu vähemmistöön kuuluviin henkilöihin, ja mikä tahansa näiden yhdistelmä (moniperusteinen syrjintä)
- c) uhreille suoritettavat korvaukset
- d) lasten oikeudet, mukaan lukien lasten suojeleminen
- e) turvapaikka-asiat, maahanmuutto ja maahanmuuttajien kotouttaminen
- f) viisumiasiat ja rajavalvonta
- g) unionin kansalaisten osallistuminen unionin demokraattiseen toimintaan
- h) tietoyhteiskunta, erityisesti yksityiselämän kunnioitus ja henkilötietojen suojeleminen
- i) tehokkaan ja riippumattoman oikeussuojan saatavuus.

Tämän vuoden vuosikertomus on näin ollen viimeinen, jossa keskitytään ainoastaan rasismiin, muukalaisvihaan ja niihin liittyvään suvaitsemattomuuteen EUMC:n raportointitietojen pohjalta. Seuraavan vuoden vuosikertomus on huomattavasti aikaisempaa laaja-alaisempi, ja se perustuu uudenlaiseen raportointiin ja kattaa perusoikeuksia koskevat kysymykset FRA:n toiminnan eri osa-alueilla.

Samalla FRA jatkaa EUMC:n aloittamaa työtä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden rasismien, muukalaisvihan ja syrjinnän vastaisen työn tukemiseksi.

Vuosikertomuksessa 2008 käsitellään ensin Euroopassa tehtävän rasismien ja syrjinnän vastaisen työn oikeudellisia kehityssuuntia ja institutionaalisia aloit-

teita, ja erityisenä painopisteenä on rotujen välistä tasa-arvoa koskevan direktiivin täytäntöönpano käytännössä. Seuraavaksi käsitellään rasistiseen väkivaltaan ja rikollisuuteen liittyvää kehitystä EU:n jäsenvaltioissa, minkä jälkeen keskitytään rasismia ja syrjintää koskeviin kysymyksiin neljällä alueella, joita ovat työllisyys, asuminen, koulutus ja terveydenhuolto. Viimeisessä aihekohtaisessa luvussa käsitellään unionin tasolla tapahtuvaa kehitystä, joka on keskeistä rasismiin, muukalaisvihan ja syrjinnän torjumiselle unionin jäsenvaltioissa.

Haluamme kiittää FRA:n hallintoneuvostoa tuesta vuosikertomuksen laatimisessa sekä FRA:n henkilöstöä ja edellisvuoden väliaikaista johtajaa Constantinos Manolopoulosta sitoutumisesta ja vaivannäöstä vaikean siirtymävuoden aikana.

Anastasia Crickley,
hallintoneuvoston puheenjohtaja

Morten Kjærum,
FRA:n johtaja

Sisällys

Esipuhe	3
1 Johdanto	6
1.1 Terveydenhuollon sisällyttäminen	7
1.2 Termien selvitys	7
2 Lainsäädännölliset ja institutionaaliset aloitteet rasismin ja syrjinnän torjumiseksi	8
3 Rasistinen väkivalta ja rikollisuus	10
4 Rasismi ja syrjintä yhteiskunnassa – aloitteita syrjinnän torjumiseksi	12
4.1 Työllisyys	12
4.2 Asuminen	13
4.3 Koulutus	13
4.4 Terveys	14
5 Päätelmät	16
5.1 Rotujen tasa-arvoa koskeva direktiivi	16
5.2 Syrjintää koskeva todistusaineisto	18
5.3 Jäsenvaltioiden väliset erot	20
5.4 Terveys ja syrjintä	21
5.5 Esimerkkejä suuntauksista ja kehityksestä	22
5.6 FRA:n tiedonkeruu ja tutkimus	23
6 Lausuntoja	25
6.1 Rotujen tasa-arvoa koskeva direktiivi	25
6.2 Rasistinen väkivalta ja rikollisuus	26
6.3 Tutkimus ja tiedotus	26
6.4 Seuraamukset ja kanteet	26
6.5 Syrjinnän vastainen koulutus	27
6.6 Asuminen	27
6.7 Koulutus	27
6.8 Tiedonkeruu koulutuksessa	28
6.9 Tiedonkeruu terveydenhuollossa	28
6.10 Maahanmuuttajat ja vähemmistöt huomioon ottava terveydenhuolto	28

1 Johdanto

Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) vuosikertomuksessa käsitellään rasismiin ja muukalaisvihaan liittyviä tietoja, tapahtumia ja kehityssuuntia EU:ssa vuonna 2007. Neuvoston asetus perusoikeusviraston perustamisesta Euroopan rasismiin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (EUMC) seuraajaksi tuli voimaan 1. maaliskuuta 2007. Näin kyseessä on ensimmäinen vuosikertomus, joka on laadittu FRA:n oikeusperustan ja toimialueen pohjalta.¹ Vuosikertomuksessa käsitellään samankaltaisia aiheita kuin aiemmissa EUMC:n vuosikertomuksissa, mutta rakenne on hieman erilainen, ja mukana on uusi aihealue, terveydenhuolto.

Vuosikertomuksessa käsitellään aluksi rasismiin ja syrjinnän vastaisia lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia aloitteita. Seuraavassa luvussa keskitytään rasistiseen väkivaltaan ja rikollisuuteen, minkä jälkeen neljässä seuraavassa luvussa tarkasteltavana on yhteiskuntaelämän eri osa-alueita: työllisyys, asuminen, koulutus ja terveydenhuolto. Viimeisessä aihekohtaisessa luvussa käsitellään rasismiin ja muukalaisvihan vastaista poliittista ja lainsäädännöllistä kehitystä ei niinkään jäsenvaltioiden kuin Euroopan unionin tasolla.

Euroopan unionin neuvosto ei hyväksynyt viraston monivuotista toimintakehystä² kertomuskauden aikana. Tämän vuoksi virasto jatkoi toimintaansa rasismiin, muukalaisvihaan ja niihin liittyvän suvaitsemattomuuden torjumiseksi 15 päivänä helmikuuta 2007 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 168/2007 29 artiklan 5 kohdan mukaisesti, kunnes FRA otti käyttöön ensimmäisen monivuotisen toimintakehysten helmikuussa 2008.

EU:n tärkein rasismista ja muukalaisvihasta annettu syrjintälaki on direktiivi rodullisesta yhdenvertaisuudesta. Toimintakertomuksen yksi pääteema onkin rodullisesta tasa-arvosta annetun direktiivin soveltaminen käytännössä. Useissa luvuissa tarkastellaan direktiivin vaikutusta sekä sitä, miten ja miksi direktiiviä sovelletaan tai ei sovelleta, sekä uusia esimerkkejä ja tapauksia syrjinnän ongelmista eri elämäntilanteilta. Tämä kaikki osoittaa, että direktiiville on tarvetta myös jatkossa.

Monivuotisessa toimintakehyksessä määritettyjen alojen lisäksi viraston on myös asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan vastattava ”Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission 4 artiklan 1 kohdan c ja d alakohdan nojalla esittämiin pyyntöihin, jotka eivät koske näitä kohdealoja, edellyttäen että viraston taloudelliset ja henkilöresurssit tämän sallivat”. Euroopan parlamentti pyysi kesäkuussa 2007 tämän artiklan perusteella virastoa laatimaan kattavan raportin homofobiasta ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvasta syrjinnästä Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Lisäksi Euroopan komissio pyysi virastoa heinäkuussa 2007 laatimaan indikaattoreita, jotka mittaavat lasten oikeuksien täytäntöönpanoa, suojelua, kunnioittamista ja edistämistä EU:n jäsenvaltioissa, ja kartoittamaan saatavilla olevia tietoresursseja kansallisella ja EU:n tasolla. Kummatkin projektit käynnistettiin vuoden 2007 loppupuolella ja niistä raportoidaan FRA:n tulevaisuudessa kertomuksissa.

1 Vuoden 2007 FRA-kertomus ei ollut itse asiassa FRA:n vuosikertomus, vaikka se julkaistiin vuoden 2007 loppupuolella FRA:n logon alla. Kyseinen kertomus laadittiin EUMC:n oikeusperustan ja tehtävän pohjalta.

2 Monivuotisessa toimintakehyksessä määritetään FRA:n tehtäväalueet seuraavien viiden vuoden ajalle.

1.1 Terveydenhuollon sisällyttäminen

Terveydenhuollon aihealue on nyt ensimmäistä kertaa vuosikertomuksessa. Virasto päätti sisällyttää tämän yhteiskunnan tärkeän osa-alueen tiedonkeruu- ja raportointirakenteisiinsa tarkasteltuaan Raxen-verkon kansallisten koordinoitikeskusten antamia tietoja, kansainvälisten organisaatioiden raportteja ja tieteellisiä tutkimuksia, joissa käsitellään terveydenhuoltolaitosten pääsyyn ja käyttöön liittyvää rotuun, etniseen alkuperään ja uskontoon perustuvaa syrjintää jäsenvaltioissa. Koska aihealuetta tarkastellaan nyt ensimmäistä kertaa, käsittelyyn on otettu myös aineistoa ja tietoja aikaisemmilta vuosilta mahdollistamaan tietojen ymmärtämisen asianmukaisessa yhteydessä.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan 4 kohdan mukaan kaikkien yhteisön toimintalinjojen ja toimien määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Euroopan unionin toimivalta on terveyden osalta jaettu. Tämän vuoksi EU voi asettaa yhteisiä tavoitteita, mutta jäsenvaltiot voivat valita itsenäisesti toimintalinjat tavoitteiden saavuttamiseksi. Terveyteen liittyvän epäoikeudenmukaisuuden vähentäminen on EU:ssa keskeinen arvo ja tavoite, ja jäsenvaltioiden edellytetään sen mukaisesti ottavan käyttöön tarvittavat toimintalinjat ja toimet tämän tavoitteen saavuttamiseksi toissijaisuusperiaatteen perusteella. EU:n jäsenvaltioiden terveysministerit hyväksyivät kesäkuussa 2006 yhteiset arvot ja periaatteet EU:n terveydenhuoltojärjestelmien ohjaamiseksi ja tähdensivät, että terveydenhuoltojärjestelmien yhtenä tavoitteena on oltava terveyteen liittyvien epäoikeudenmukaisuuksien vähentäminen.³

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi FRA ei käsittele terveyttä, etnistä alkuperää ja maahanmuuttoa koskevia kysymyksiä laaja-alaisesti vaan keskittyy ennen kaikkea syrjintäongelmaan osana yleistä tehtäväänsä eli puuttumista rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaan syrjintään EU:n jäsenvaltioissa. Tämän mukaisesti vuosikertomuksen 2008 uudessa, terveydenhuoltoa koskevassa osassa käsiteltäviä ongelmia ovat esimerkiksi siirtolaisten ja vähemmistöjen terveydenhuoltoon pääsyn esteet ja hoitoon liittyvä syrjintä. Siinä tarkastellaan myös esimerkkejä myönteisistä aloitteista, joiden tavoitteena on terveydenhuoltoon pääsyyn ja hoidon antamiseen liittyvän syrjinnän torjuminen, mukaan lukien terveydenhuollon tarjoajille suunnatut toimintalinjat kulttuurien huomioon ottamisen edistämiseksi terveydenhuoltopalvelujen tarjonnassa.

1.2 Termien selvitys

Euroopan unionilla ei ole käytössä yhteistä määritelmää siirtolaisille eikä etnisille/kansallisille vähemmistöille. Siksi vuosikertomuksessa käytetään termejä ”siirtolaiset” ja ”vähemmistöt” viittaamaan EU:ssa oleviin ryhmiin, jotka voivat joutua kokemaan rasismia, muukalaisvihaa tai rotuun/etnisyyteen perustuvaa syrjintää. Tässä yhteydessä termi koskee yleisimmin ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajia ja pakolaisia sekä seuraavien sukupolvien maahanmuuttaja-alkuperää olevia henkilöitä, vaikka heillä olisi asuinmaan kansallisuus (joissakin maissa käytetään myös termiä ”etniset vähemmistöt”), ja ryhmiä, kuten romaneja, sintejä ja liikkuvaa väestöä (travellers).

³ Euroopan unionin neuvosto (2006): *Neuvoston päätelmät Euroopan unionin terveysjärjestelmien yhteisistä arvoista ja periaatteista* (EUVL C 146, 22.6.2006, s. 1), saatavilla osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:146:0001:0003:FI:PDF> (6.1.2008).

2 Lainsäädännölliset ja institutionaaliset aloitteet rasismin ja syrjinnän torjumiseksi

Rotujen tasa-arvoa koskevaa direktiiviä ei ole vielä pantu kokonaisuudessaan täytäntöön jäsenvaltioissa. Euroopan komissio ilmoitti kesäkuussa 2007 lähettäneensä 14 jäsenvaltiolle virallisen pyynnön panna direktiivi täysimääräisesti täytäntöön.⁴ Kyseisillä mailla oli vain kaksi kuukautta aikaa vastata pyyntöön, minkä jälkeen komissiolla oli oikeus haastaa maat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen, mikäli pyyntöön ei vastattu.

Rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin mukaan etnisyyteen ja rotuun perustuvan syrjinnän seuraamusten on oltava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia. Etnisyyteen tai rotuun perustuvia tapauksia koskevia seuraamuksia ja/tai päätöksiä havaittiin 15 jäsenvaltiossa vuosina 2006–2007. Yhdistynyt kuningaskunta on soveltanut kaikkein tehokkaimmin lainsäädäntöä etnisyyteen perustuvan syrjinnän torjunnassa EU:ssa. Saatavilla olevien tilastotietojen mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli vuodessa eniten rotuun tai etnisyyteen perustuvista syrjintätapauksista määrättyjä seuraamuksia, lisäksi seuraamusten kirjo oli laajin. Yhdistynyt kuningaskunta on määrännyt tarkasteltavana ajanjaksona enemmän seuraamuksia kuin kaikki muut jäsenvaltiot yhteensä. Myös seuraavat EU:n jäsenvaltiot ovat tehostaneet lainsäädännön soveltamista etnisyyteen perustuvan syrjinnän torjumisessa: Bulgaria, Irlanti, Ranska, Italia, Unkari, Romania, Suomi ja Ruotsi. Näissä maissa seuraamuksia on enemmän ja/tai ne ovat varoittavampia kuin muualla EU:n alueella, vaikka ne ovatkin suhteellisen harvinaisia verrattuna Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Vuosina 2006–2007 ei havaittu lainkaan seuraamuksia ja/tai päätöksiä rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä 12 jäsenvaltiossa (Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Kreikka, Espanja, Kypros, Liettua, Luxemburg, Puola, Portugali, Slovenia). Seuraamusten puuttumiseen liittyy useimmissa tapauksissa toimivan tasa-arvoelimen puuttuminen. Seuraamusten puuttuminen johtuu myös tasa-arvoelinten asemasta. Seuraamukset ovat harvinaisia maissa, joiden tasa-arvoelimet eivät tue näkemyksiä syrjinnästä seuraamuksiin johtavissa käsittelyissä, niillä ei ole valtaa määrätä seuraamuksia tai ne eivät jostakin syystä käytä tätä valtaa.

On totta, ettei määrättyjen seuraamusten vähäinen määrä välttämättä kuvasta sitä, miten ongelmia käsitellään. Tapaukset saatetaan esimerkiksi ratkaista jo ennen niiden ehtimistä oikeuskäsittelyyn maissa, joissa työmarkkinoilla vallitsee konsensusperinne. Tämän lähestymistavan haittana on seuraamusten uhan väheneminen, ja seuraamusten uhkaa pidetään yleisesti keskeisenä tekijänä syrjin-

⁴ Lehdistötiedote IP/07/928, 27. kesäkuuta 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

nän uhrien neuvotteluaseman parantamisessa. Samalla menetetään uskottavien ja varoittavien seuraamusten uhasta ja täytäntöönpanosta syntyvä opetuksellinen vaikutus kansalaisissa ja työnantajissa.

Joissakin maissa seuraamusten suhteellinen vähyys johtuu rakenteellisista seikoista. Tähän liittyy yleensä tasa-arvoelimen toiminnan rajoittaminen uhrien avustamiseksi ja tukemiseksi seuraamuksiin johtavissa käsittelyissä. Lisäksi rikosoikeuden osuutta etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjunnassa voidaan pitää rakenteellisena syynä seuraamusten suhteelliseen vähyteen. Rikosoikeus on vertauskuvallisesti valtion tärkein etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjuntaväline. Käytännössä rikosoikeus johtaa kuitenkin vähäisempään määrään toteutettuja seuraamuksia. Tämä johtuu siitä, että rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin ennakoima todistustaakan siirtyminen ei toteudu, että syrjintätapausten rikosoikeudellinen vastuu riippuu yleensä syrjintäaikeesta ja että syrjinnän uhrin valtaa rikosoikeudellisessa menettelyssä rajoitetaan, sillä menettelystä vastaa yleensä syyttäjä. Näin pääosin tai kokonaan rikosoikeuteen nojaavissa valtiossa seuraamuksia määrätään yleensä vähän tai niitä ei määrätä lainkaan, vaikkakin määrättyt seuraamukset saattavat olla varoittavia.

Saatavan todistusaineiston mukaan seuraavien maiden tasa-arvoelinten toiminta ei vaikuta olevan tarpeeksi tehokasta etniseen alkuperään ja rotuun perustuvan syrjinnän alueella: Viro, Puola, Portugali ja Slovenia. Tšekissä, Espanjassa ja Luxemburgissa ei havaittu lainkaan toiminnassa olevia tasa-arvoelimiä etniseen alkuperään tai rotuun perustuvan syrjinnän alalla.

3 Rasistinen väkivalta ja rikollisuus

Vuosikertomuksessa 2008 kerrotaan aikaisempien vuosikertomusten tavoin, että rikosoikeudessa käsiteltyjen rasististen väkivaltatapausten määrä on edelleen kasvussa:

- 11 jäsenvaltiossa kerätään riittäviä tietoja rasistisesta rikollisuudesta suuntausten analysointia varten.⁵ Valtaosassa näistä valtioista ilmoitettujen rasististen rikosten määrä kasvoi vuosina 2000–2006 (Tanska, Saksa, Ranska, Irlanti, Itävalta (erittäin vähän), Slovakia, Suomi, Yhdistynyt kuningaskunta) sekä vuosina 2005–2006 (Saksa, Irlanti, Itävalta, Slovakia, Suomi, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta).
- Neljällä jäsenvaltiolla on niin kattavat tilastot antisemitistisistä rikoksista, että niiden perusteella voidaan analysoida suuntauksia (Saksa, Ranska, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta). Näistä valtioista kolmessa havaittiin yleinen antisemitististen rikosten määrän kasvusuuntaus (Ranska, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) vuosina 2001–2006.
- Neljällä jäsenvaltiolla on suuntausten analysoimista varten tarpeeksi kattavat tilastot rikoksista, joiden motiivit ovat äärioikeistolaiset (Saksa, Ranska, Itävalta ja Ruotsi). Näistä valtioista kahdessa (Saksa ja Ranska) havaittiin yleinen äärioikeistolaisen rikollisuuden kasvusuuntaus vuosina 2000–2006.

EU:n jäsenvaltiot voivat näyttää tuomitsevansa rasistiset rikokset ja osoittaa solidaarisuutta uhreille tiedostamalla rasistisen rikollisuuden ja puuttumalla siihen tehokkaasti. Jäsenvaltioiden rasistisiin rikoksiin keskittyvissä tiedonkeruumenetelmissä on kuitenkin havaittu erittäin vähän kehitystä:

- EU:n 27 jäsenvaltiosta 16:ssa tietoja kerätään rajoitetusti vain muutamasta oikeustapauksesta, tai käytössä olevat yleiset syrjintätilastot saattavat sisältää rasistisia rikostapauksia, tai viralliset ja julkiset rasistisia rikoksia koskevat tiedot puuttuvat täysin. Nämä jäsenvaltiot ovat Belgia, Bulgaria, Viro, Kreikka, Espanja, Italia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Malta, Alankomaat, Portugali, Romania ja Slovenia.
- Yhdistyneellä kuningaskunnalla on EU:n kattavin rasististen rikosten tilastointijärjestelmä. Tähän tilastoon kootaan 12 kuukaudessa enemmän julkisesti ilmoitettuja tapauksia ja rikoksia kuin muissa 26 jäsenvaltiossa yhteensä.

5 Tšekki, Tanska, Saksa, Irlanti, Ranska, Itävalta, Puola, Slovakia, Suomi, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta.

Koska valtaosalla jäsenvaltioista on jatkuvia puutteita rasistisia rikoksia koskevan tiedon tehokkaassa keruussa, tässä vuosikertomuksessa voidaan tehdä seuraava päätelmä:

- Jäsenvaltioilla, joiden rasistista rikollisuutta koskeva virallinen tiedonkeruu on joko rajallista tai sitä ei ole lainkaan, ei ole erityisen hyviä mahdollisuuksia kehittää näyttöön perustuvia poliittisia ratkaisuja ongelmaan.

Havaittavissa on kuitenkin rohkaisevaa kehitystä, sillä jäsenvaltioissa aletaan ymmärtää rasistisen rikollisuuden merkitys yhteiskunnallisena epäkohtana. Saksan puheenjohtajuuskaudella solmittu poliittinen yhteisymmärrys rasismien ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta annetusta neuvoston puitepäätöksestä edustaa myönteistä kehityssuuntaa, jota on puolestaan täydennettävä parantamalla näyttöön perustuvia toimintalinjoja palvelevia tiedonkeruumenetelmiä.

Kuten aikaisempina vuosina, lainvalvonnan väärinkäytöksistä heikossa asemassa olevia vähemmistöjä kohtaan ilmoitetaan edelleen. Kertomuksessa halutaan kiinnittää huomiota siihen, että valtaosassa jäsenvaltioista ei ole erityistä riippumatonta poliisin kanteluviranomaista, jolle näistä väärinkäytöksistä voitaisiin tehdä ilmoitus ja joka voisi vastata väärinkäytöksiin. Näin ollen käytössä ovat ainoastaan suoraan ministeriöiden yhteydessä toimivat virastot tai tavanomaiset kantelukanavat, kuten poliisin tai oikeusasiamiehen virastot. Poliisin toimintaan liittyvissä valitusmenettelyissä on siten huomattavasti parannettavaa.

Ilmoitettujen rikosten lisääntymisen yhteydessä raportti tuo esiin joissakin jäsenvaltioissa uusia aloitteita, joissa on yritetty ratkaista useiden virastojen, esimerkiksi poliisin ja yhteisöjen, välisen kumppanuussuhteiden avulla. Näistä aloitteista erityisen merkittäviä ovat ne, joissa keskitytään rasistiseen rikollisuuteen osana niin kutsuttujen viharikosten laajempaa kenttää.

4 Rasismi ja syrjintä yhteiskunnassa – aloitteita syrjinnän torjumiseksi

4.1 Työllisyys

Aiempien vuosien tapaan vuoden 2007 tilastotiedot osoittavat, että työelämän eri alueilla esiintyy suoraa ja epäsuoraa rotuun tai etnisyyteen perustuvaa syrjintää. Tietojen perusteella syntyy kuva syrjinnän eri muodoista, joita ovat esimerkiksi syrjintä työntekijävalinnoissa ja irtisanomiskäytännöissä, solvaukset tai fyysinen häirintä työpaikalla ja kolmansien osapuolten harjoittama yllytys syrjintään. Vaikka suurin osa syrjinnästä tapahtuu pinnan alla ja tulee näkyviin ainoastaan lähemmässä tarkastelussa, joissakin jäsenvaltioissa syrjintä on yllättävän avointa. Sitä voi ilmetä esimerkiksi työpaikkailmoituksissa, joissa mainitaan suoraan, ettei ulkomaalaisten kannata hakea paikkaa.

Kertomuskaudella esiintyi aikaisempaa enemmän tapauksia, jotka koskevat uskonnollisen vaatetuksen tai uskonnollisten merkkien käyttöä työssä. Nämä tapaukset olivat pääosin rajoittavia, kuten valtion virkailijoiden uskonnollisten vaatteiden tai merkkien käyttökielto useissa Belgian kaupungeissa ja Irlannin kansallisen poliisin tekemä päätös, jonka mukaan sikhit eivät saa pitää turbaania osana poliisin virkapukua. Jäsenvaltioiden käytännöt tämän kysymyksen osalta vaihtelevat kuitenkin huomattavasti.

Aiemmissä FRA:n/EUMC:n kertomuksissa todetaan, että yhä useamassa julkaistussa tutkimuksessa keskitytään vähemmistöväestössä ryhmien jäsenten omakohtaisiin syrjintäkokemuksiin. Lisäksi tänä vuonna julkaistiin useita tutkimuksia, joissa tarkasteltiin väestön *enemmistöön* sisältyvien ryhmien – kuten työnantajien – asenteita ja mahdollisia syrjiviä käytäntöjä vähemmistöjä kohtaan.

Vuoden aikana raportoitiin useista erityyppisistä ennalta ehkäisevistä aloitteista. Niitä ovat esimerkiksi syrjinnän kohteeksi joutuneiden vähemmistöjen koulutus- ja neuvontaohjelmat, joiden tarkoituksena on tukea työmarkkinoille pääsyä, sekä valtaväestölle suunnatut syrjinnän torjumista tai kulttuurien tuntemusta edistävät ohjelmat. Lisäksi mainittiin joitakin esimerkkejä ohjauksesta ja rekrytoinnin yhteydessä toteutetuista myönteisistä toimista sekä sopimusten noudattamista ja anonyymeja työpaikkahakemuksia koskevista kokeiluista. Yhä useammassa jäsenvaltiossa nostettiin myös esiin tai edistettiin varsin kunnianhimoisia käytäntöjä monimuotoisuuden hallitsemiseksi.

4.2 Asuminen

Useimmat jäsenvaltiot eivät vielä kerää etnisen alkuperän mukaan eriteltyjä tietoja asumisesta. Monissa EU:n jäsenvaltioissa toteutetun syrjintätestin avulla voidaan kuitenkin kerätä tietoa asumiseen liittyvästä syrjinnästä.

Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen heikko asema laadukkaiden ja edullisten asuntojen saamisessa lisää entisestään näiden ryhmien kokemaa sosiaalista syrjintää. Julkisten tahojen tarjoamat matalavuokraiset asunnot ovat yksi keino ratkaista tämä tilanne. Kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla voimassa olevat julkisen tahon tarjoamien asuntojen jakamiskriteerit saattavat kuitenkin sisältää säännöksiä, jotka syrjivät maahanmuuttajia ja etnisiä vähemmistöjä.

Asumisolojen osalta kaikkein heikoimmassa asemassa ovat romanit, sintit ja liikkuva väestö. Parannustoimista huolimatta näiden ryhmien tilannetta kautta EU:n kuvastavat näkyvä syrjintä, heikkotasoiset asunnot ja pakkohäädöt. Lisäksi useissa jäsenvaltioissa valtio ja muut viranomaiset eivät tarjoa mahdollisuuksia romanien asutuksille, mikä on esimerkki epäsuorasta syrjinnästä.

Lopuksi tuodaan esiin joitakin hyviä toimintatapoja. Erityisen myönteisiin aloitteisiin sisältyvät toimet, joissa maahanmuuttajille, romaneille ja muille heikossa asemassa oleville ryhmille suunnattujen edullisten asuntojen tarjontaa lisätään julkisen rahoituksen turvin. EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön tuntemusta on lisättävä johdonmukaisesti asukkaiden ja asuntovälittäjien keskuudessa. Tämänkaltaisia toimia tiedon lisäämiseksi on vuosikertomuksen asumista koskevan osan lopussa esimerkeissä käytännesäännöistä ja tiedotuskampanjoista.

4.3 Koulutus

Aiemmissa FRA:n/EUMC:n kertomuksissa mainitaan, että luotettavan tiedon saatavuus on ehdoton edellytys heikossa ja epäedullisessa asemassa olevien ryhmien koulutustilanteen parantamiselle. PISA 2006 -koulutustutkimuksen tulokset vahvistivat äskettäin tämän havainnon. PISA 2006 -tutkimuksessa todettiin merkittävä myönteinen yhteys oppilaiden hyvillä koetuloksilla ja kouluilla, joissa oppilaiden saavutuksia seurataan ja arvioidaan julkisesti. Useimmissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan ole käytössä riittävän laajoja seuranta- ja arviointijärjestelmiä, tai ne puuttuvat täysin. Tämän epätasa-arvoisen kohtelun ja syrjinnän tehokasta torjumista rajoittavan esteen ylittäminen on jatkossa merkittävä haaste.

Heikossa asemassa olevat ryhmät kohtaavat monia vaikeuksia pääsyssä korkeatasoiseen koulutukseen. Keskeisiä syitä ovat syrjivät oppilasvalintamenettelyt ja valintakokeet, esikoulutuksen puuttuminen tai vaikea pääsy, pitkät koulumatkat ja laittoman oleskelun paljastumisen pelko. Koulutuksen käytännön esteet haittaavat erityisesti romaneja, sintejä ja liikkuvaa väestöä sekä turvapaikanhakijoiden ja laittomien maahanmuuttajien lapsia.

Saatavilla olevista tiedoista käy ilmi, että vähemmistöryhmät ja kolmansien maiden kansalaiset ovat yliedustettuina alemman perusasteen ja keskiasteen koulutuksen erityisopetusryhmissä kautta Euroopan unionin. Kyseiset ryhmät ovat puolestaan aliedustettuina korkeakoulutuksessa. Lisäksi vähemmistöryhmät ja ulkomaiden kansalaiset jäävät todennäköisemmin luokalle tai lopettavat koulunkäynnin aikaisemmassa vaiheessa kuin muut koululaiset. Yhtäältä maahanmuuttajien ja vähemmistöjen väliset erot ja toisaalta väestön enemmistön ja näiden ryhmien väliset erot ovat erityisen selkeitä maissa, joiden koulujärjestelmässä oppilaita erotellaan jo varhaisessa vaiheessa. Tämä ilmiö selitetään PISA 2006 -tutkimuksessa, jonka mukaan oppilaiden jaottelu aikaisessa vaiheessa eri kouluihin tai ohjelmiin vaikuttaa erityisen kielteisellä tavalla sosioekonomisesti ja kielellisesti heikommassa asemassa oleviin oppilaisiin. Tällaiset koulutusjärjestelmät kasvattavat entisestään paremmassa ja heikommassa asemassa olevien väestöryhmien välisiä koulutuseroja.

Vuonna 2007 jatkettiin romanilasten koulutustilannetta parantavien ohjelmien toteutusta. Samaan aikaan EU:ssa on kuitenkin käytössä useita romaneja vastaan suunnattuja syrjiviä toimintalinjoja ja käytäntöjä. Romanit, sintit ja liikkuva väestö joutuvat vieläkin kohtaamaan soveltumattomia koulutusjärjestelmiä, jotka aiheuttavat erottelua ja eriarvoista kohtelua. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi marraskuussa 2007 tuomion, jossa se tuomitsi Tšekin tasavallan syrjinnästä, joka koskee koulutuksessa tapahtuvaa romanilasten erottelua.

Vaikka oikeus koulutukseen on turvattu lainsäädännössä, turvapaikanhakijoita ja laittomia maahanmuuttajia uhkaa jääminen käytännössä koulutuksen ulkopuolelle. Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole aloitteita, joiden avulla voitaisiin seurata ja arvioida turvapaikanhakijoiden lasten tilannetta riittävään koulutukseen pääsyn osalta.

4.4 Terveys

Harvoissa jäsenvaltioissa kootaan virallisia tai epävirallisia kantelutietoja rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä terveydenhuollossa. Niissä valtioissa, joissa tietoja kootaan, tällaisia tapauksia on ilmoitettu erittäin vähän. Keskeinen ongelma ei ole niinkään suora vaan epäsuora syrjintä, sillä ammattikunnan sääntöjä ja käytäntöjä noudattava lääkintähenkilöstö tuskin harjoittaa syrjintää tai suoranaisesti kieltäytyy hoidon antamisesta. Todennäköisemmin hallinto edellyttää monimutkaisten muodollisten käytäntöjen tiukkaa noudattamista, mikä voi vaikeuttaa pääsyä terveydenhoidon piiriin.

Terveydenhuoltopalveluihin pääsy on vaikeaa erityisesti laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, turvapaikanhakijoille, joiden hakemus on evätty, sekä romaniyhteisöjen jäsenille. Romanit saattavat joutua julkisen sairausvakuutusjärjestelmän ulkopuolelle, jos he ovat pitkäaikaistyöttömiä, kuten Bulgariassa tai Romaniassa, tai jos heillä ei ole tarvittavia henkilöllisyyspapereita, kuten Romaniassa ja Sloveniassa. Useissa tapauksissa romanien on vaikea päästä hoitoon, jos he asuvat eristyksissä maaseudulla, kuten Kreikassa, Espanjassa ja Unkarissa, tai

leireissä kaupunkien reuna-alueilla, joiden julkiset kulkuneuvoyhteydet ovat huonoja tai olemattomia, kuten Kreikassa, Espanjassa, Italiassa ja Unkarissa.

Laittomasti oleskelevat maahanmuuttajat ja turvapaikanhakijat, joiden hakemus on evätty, pääsevät usein ainoastaan ensiapuun, jonka määritelmä vaihtelee EU:n jäsenvaltioissa. He eivät myöskään hakeudu helposti hoitoon pelätessään, että heidät ilmoitetaan poliisille ja sen seurauksena karkotetaan maasta.

Laillisesti oleskelevien maahanmuuttajien hakeutumista terveydenhuoltopalveluihin voivat haitata kulttuuriesteet, kuten kieli tai uskonto. Esimerkiksi musliminaiset eivät välttämättä halua miespuolisen hoitohenkilökunnan jäsenen suorittavan fyysistä tutkimusta, tai sairaalaruoka ei välttämättä täytä muslimien uskonnollisia vaatimuksia.

Useat merkittävät monikansalliset raportit ovat antaneet lisätietoja maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja vähemmistöjen tilanteesta EU:n terveydenhuoltojärjestelmissä. Tutkimuksissa on esimerkiksi tunnistettu laittomien maahanmuuttajien terveydenhuoltoon pääsyssä kohtaamia oikeudellisia ja käytännön esteitä, esitetty, miten maahanmuutto voi lisätä alttiutta fyysisille, henkisille ja sosiaalisille terveysongelmille, dokumentoitu romaneihin kohdistuvaa syrjintää terveydenhuollon alueella ja havaittu oikeuksien tiedostamisen puutteita tai tapauksia, joissa laittomilta maahanmuuttajilta on evätty hoito. Muissa raporteissa on tullut ilmi, että terveydenhuollon ammattilaiset, hallintohenkilökunta ja potilaat tuntevat syrjinnän vastaisen lainsäädännön heikosti. Lisäksi on havaittu, että tältä alalta on saatavissa vain vähän järjestelmällisesti kerättyä tietoa.

Sekä hallitukset että kansalaisjärjestöt ovat tehneet myönteisiä aloitteita maahanmuuttajien ja vähemmistöjen terveydenhuoltotilanteen parantamiseksi, ja jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön joitakin tärkeitä käytäntöjä eri puolilla EU:ta.

5 Päätelmät

5.1 Rotujen tasa-arvoa koskeva direktiivi

Eräs FRA:n tehtävistä on koota tietoa rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin todellisesta toimeenpanosta eri jäsenvaltioissa ja erityisten toimielinten käytännön toiminnasta. Ensimmäinen kertomuskauden lopulla merkille pantava seikka oli se, että kolmessa jäsenvaltiossa ei ollut vielääkään erityisiä toimielimiä tätä varten ja että puolet jäsenvaltioista ei määrännyt lainkaan seuraamuksia rotuun tai etniseen alkuperään liittyvissä syrjintätapauksissa. Seuraamuksia määränneissä jäsenvaltioissa annettujen sakkojen suuruus vaihteli tuntuvasti.

Seuraamusten vähäisyys useimmissa jäsenvaltioissa on ongelmallista, koska rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin mukaan tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset ovat pakollisia. Tehokkailla seuraamuksilla saavutetaan syrjinnän kohteeksi joutuneen väestönosan luottamus ja kohennetaan lainsäädännön ja sen periaatteiden tuntemusta koko väestössä. Jos tehokkaita seuraamuksia ei määrätä, valtaväestö, yritykset ja oikeudellisissa ammateissa toimivat henkilöt eivät todennäköisesti suhtaudu syrjinnän vastaiseen lainsäädäntöön vakavasti eivätkä näe vaivaa kyseiseen lainsäädäntöön tutustumiseksi.

Oikeustapausten ja määrättyjen seuraamusten vähäinen määrä ei välttämättä merkitse, että ongelmiin on löytynyt ratkaisu. Eräiden jäsenvaltioiden työyhteisöissä vallitsee ”konsensusperinne”, jonka mukaan työmarkkinaosapuolet ja muut toimielimet pyrkivät ratkaisemaan erimielisyydet yhdessä sovittelun ja neuvottelujen avulla, joten tapaukset ratkaistaan todennäköisesti ennen kuin ne viedään oikeuteen. Alankomaiden yhdenvertaista kohtelua koskeva laki on esimerkiksi suunniteltu edistämään kiistojen selvittämistä ennen niiden viemistä oikeuteen. Tämän lähestymistavan haittana on seuraamusten uhan väheneminen, ja seuraamusten uhkaa pidetään yleensä keskeisenä tekijänä syrjinnän uhrien neuvotteluaseman parantamisessa. Tästä kärsii myös koulutuksellinen vaikutus, johon kuuluu tiedon lisääminen kansalaisten ja työnantajien keskuudessa uskottavien ja varoittavien seuraamusten uhan ja toteuttamisen kautta.

Eräissä tapauksissa alhaisten lukujen taustalla on selkeitä ongelmia. Esimerkiksi Slovenian ihmisoikeuksista vastaavan oikeusasiamiehen mukaan ongelmana on lainsäädännön epäselvä ja hyödytön sanamuoto. Portugalissa ongelmana oli puolestaan hidas ja monimutkainen valitusten käsittelyprosessi.

Toisena tekijänä on rikosoikeuden soveltaminen. Teoriassa eräiden jäsenvaltioiden määräämät rikosoikeudelliset seuraamukset vaikuttavat erittäin varoittavilta. Koska seuraamukset on määritelty rikosoikeuden eikä siviilioikeuden yhteydessä, ankaria seuraamuksia ei kuitenkaan todennäköisesti määrätä käytännössä. Jäsenvaltioissa, joissa etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjunnassa käytetään siviilioikeutta, todistustaakka on huomattavasti pienempi ja seuraamusten soveltaminen todennäköisempää.

Eräissä jäsenvaltioissa erityisille toimielimille myönnetyt toimivaltuudet ovat liian rajallisia, jotta vaikuttavia seuraamuksia voitaisiin soveltaa käytännössä. Joillakin toimielimillä ei ole toimivaltuuksia seuraamusten määräämiseksi, eivätkä ne avusta uhreja seuraamuksiin johtavissa käsittelyissä. Vaikka erityisellä toimielimellä olisi toimivalta seuraamusten määräämiseen, se saattaa tehdä toimintalinjatason päätöksen tämän strategian välttämiseksi ja keskittyä sen sijaan välitysmenetelyyn, kuten esimerkiksi Kyproksessa.

Kantelujen vähäinen määrä

Raporttien mukaan erityisille toimielimille ja rasismin vastaisille kansalaisjärjestöille tehtiin suhteellisen vähän kanteluja. Teoriassa kantelujen alhainen määrä ei välttämättä merkitse sitä, että jotakin olisi vialla. Voidaan väittää, että se ainoastaan heijastaa syrjinnän todellista vähyyttä. Vuosikertomuksen 2008 työllisyyttä, asumista ja terveyttä käsittelevät osat sekä aikaisempien vuosien vastaava todistusaineisto osoittavat kuitenkin selvästi, että etniseen alkuperään perustuva syrjintä eri muodoissaan on todellinen ongelma. Valtaosa näistä ilmenemismuodoista on tullut yleiseen tietoon vain erityisten tutkimusten kautta. Jo vuosia on tiedetty todistusaineistojen ja tutkimustulosten perusteella, että useimmat syrjinnän uhrit eivät tee kantelua kokemastaan syrjinnästä, vaikka heillä olisi siihen mahdollisuus. Esimerkiksi työllisyyttä käsittelevässä luvussa mainittu kyselytutkimus osoitti, että Sloveniassa useimmat esimerkiksi rotuun perustuvaa tai seksuaalista häirintää työpaikallaan kokeneet uhrit eivät ilmoittaneet tapauksista.

Vuosikertomuksen työllisyyttä ja terveyttä käsittelevissä osissa mainitaan useita esimerkkejä, joiden perusteella voidaan tehdä joitakin päätelmiä siitä, miksi syrjinnän uhrit ovat haluttomia tekemään muodollisia kanteluja tai miksi he kieltäytyvät siitä kokonaan. Jotkut ihmiset eivät välttämättä luota lainsäädäntöön, jos lakia pidetään heikkona. Uhrit saattavat myös olla huolissaan oikeudenkäyntien taloudellisista kustannuksista tai pelätä muita kustannuksia tai seurauksia. Työntekijät, joilla on rajoitettu työsopimus tai tilapäinen työlupa, voivat puolestaan tuntea oikeudellisen asemansa liian heikoksi tehdäkseen kantelun. Kantelujen vähäisyys voi johtua myös muista seikoista, kuten siitä, ettei valtaväestö tunne syrjinnän uhrien käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja (esimerkiksi vuosikertomuksen terveyttä käsittelevässä luvussa kerrotaan Kreikassa toteutettujen potilashaastattelujen osoittavan, etteivät potilaat tiedä, miten terveydenhuollon piirissä koetusta syrjinnästä voidaan tehdä kantelu). Eräissä jäsenvaltioissa aiheesta on käyty vain vähän julkista keskustelua. Lisäksi kansallisista keinoista rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä ei havaittu julkisia tiedotuskampanjoja. Työllisyyttä käsittelevässä luvussa todettiin, että yhdessä jäsenvaltiossa ammattiyhdistyksen kanteluita käsittelevä organisaatio tekee tietoisia päätöksiä olla antamatta tapauksia kansallisen tasa-arvovaltuutetun käsiteltäväksi. Kohdennettu lisätutkimus on selvästi tarpeen, jotta saadaan selvitettyä rakenteelliset ja sosiaaliset voimat, jotka vaikuttavat siihen, miten – jos lainkaan – etnisen syrjinnän tapaukset käsitellään ja raportoidaan 27 jäsenvaltiossa.

Tähän yleiskuvaan tuo poikkeuksen tuore tapaus, Ranskan virallinen syrjinnän vastainen toimielin HALDE, joka on vastaanottanut huomattavan ja alati

kasvavan määrän kanteluja vuodesta 2006 lähtien. HALDE on luonut vahvan julkisen imagon tiedotuskampanjoilla, joilla pyritään parantamaan julkista tietoisuutta itse organisaatiosta sekä syrjinnästä. Tuoreet kyselytutkimukset osoittavatkin, että väestön tietoisuus ongelmasta on kasvussa Ranskassa.

5.2 Syrjintää koskeva todistusaineisto

Vuosikertomuksen oikeudellisia asioita käsittelevässä luvussa kerrotaan rotujen välistä tasa-arvoa koskevan direktiivin toteutuksesta, kun taas neljä seuraavaa, yhteiskuntaelämän osa-alueita käsittelevää lukua kertovat työllisyyden, asumisen, koulutuksen ja terveyden aloilla havaittua suoraa ja epäsuoraa syrjintää koskevien esimerkkien ja tapausten kautta, että direktiiville todellakin on tarvetta. Kaikilta näiltä osa-alueilta virallisten tilastojen ja oikeustapausten perusteella tehdyt päätelmät syrjinnän laajuudesta ja ilmenemismuodoista ovat sellaisenaan jokseenkin hataria, ja ne tarvitsevat tuekseen tutkimusten ja tarkastelujen tuloksia. Kuten aikaisemmissa EUMC:n vuosikertomuksissa, työllisyyttä käsittelevän luvun tutkimusesimerkit on jaettu kolmeen luokkaan: syrjintätestaus, uhreja käsittelevät tutkimukset ja valtaväestöä käsittelevät tutkimukset.

Asumisen ja työllistymisen yhteydessä ilmenevää syrjintää tarkastelevasta syrjintätestauksesta ilmoitetaan vuosi vuodelta enemmän esimerkkejä. Työllisyyden osa-alueella menetelmää ilmoitettiin käytetyn useissa jäsenvaltioissa (esimerkiksi Kreikassa toteutettiin ensi kertaa laaja työllisyyttä koskeva testausprojekti vuonna 2007). Menetelmää käytettiin vuonna 2007 myös kolmessa jäsenvaltiossa asuntojen saannin testaamiseen ja Ranskassa raportoitiin terveydenhuoltoon pääsyä käsittelevästä testitapauksesta.

Aikaisemmista FRA:n ja EUMC:n kertomuksista on käynyt ilmi vähemmistöihin kuuluvien syrjinnän uhrien omakohtaisia kokemuksia tarkastelevien tutkimusten, ”uhritutkimusten”, kasvava määrä. Tuoreimmalla kertomuskaudella näitä tutkimuksia tehtiin enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Ihmisten työelämässä kohtaamia syrjintäkokemuksia raportoitiin 11 jäsenvaltiossa ja yhdessä jäsenvaltiossa toteutetussa tutkimuksessa tarkasteltiin puolestaan kansallisten tasavertaista kohtelua koskevien lakien ja toimielinten vaikutuksia. Tästä tutkimuksesta kerrotaan oikeudellisia asioita käsittelevässä luvussa. Myös ensimmäistä kertaa mukana olevalla terveydenhuollon osa-alueella tehtiin viiden jäsenvaltion laajuisesti kolme kyselytutkimusta terveydenhuoltoalan henkilökunnan henkilökohtaisista kokemuksista, jotka liittyvät rasismiin ja syrjintään. Tällainen tutkimus havainnollistaa erittäin hyvin ongelmia, jotka eivät välttämättä muuten tulisi julkisuuteen johtuen jo aikaisemmin mainitusta uhrien haluttomuudesta tehdä muodollisia kanteluita.

Valtaväestöön kohdistuvat tutkimukset ovat yleisesti ottaen harvinaisempia tällä osa-alueella. Voidaan olettaa, että kyseisen kaltaisten tutkimusten käyttökelpoisuus ongelmien paljastamisessa olisi rajoitettu, sillä työnantajien ei uskota kertovan tutkijalle suoraan mahdollisista rasisista asenteistaan tai lainvastaisista käytännöistään. Tästä huolimatta työllisyyttä käsittelevässä luvussa kerrotaan kolmessa jäsenvaltiossa tehdyistä työnantajien kyselytutkimuksista, joissa valtaosa vastaajista paljasti, että he kieltäytyisivät palkkaamasta maahanmuuttajia tai romaneja.

Myös tänä vuonna aineisto osoittaa, että romanit ja turvapaikanhakijat kohtaavat syrjivää kohtelua pahimmillaan kaikilla neljällä yhteiskuntaelämän alueella: työelämässä, asumisessa, koulutuksessa ja terveydenhuollossa. Lisäksi, kuten aikaisemmissa vuosiraporteissa todetaan, epävarmassa asemassa olevat, oikeudellisesti sidotut siirtotyöläiset kärsivät huonommista työolosuhteista kuin valtaosa työntekijöistä. Lisäksi siirtotyöläisillä on huonommat mahdollisuudet puolustautua tai valittaa työpaikalla tapahtuvasta riistosta. Voidaan sanoa, että tällaisia työntekijöitä ei ole suljettu työelämän ulkopuolelle, vaan heidät on sen sijaan otettu epäsuhtaisiin osuuksiin kaikkein epäsuosituimpiin töihin. Laittomien maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden kokemaa syrjintää ja ulkopuolelle jättämistä kuvaillaan koulutusta ja terveydenhuoltoa käsittelevissä luvuissa. Turvapaikanhakijat asuvat usein säilöönottokeskuksissa ja -leireillä, jotka sijaitsevat kaukana kouluista. Laittomien maahanmuuttajien lapset saattavat puolestaan jäädä pois koulusta, koska viranomaisten on selvitettävä ja raportoitava heidän oikeudellinen asemansa. Laittomat maahanmuuttajat eivät myöskään tästä syystä välttämättä hakeudu terveydenhuoltolaitoksiin, jos he pelkäävät tulevansa ilmiannetuksi poliisille ja karkotetuksi.

Syrjinnän torjuminen myönteisillä toimilla

Tasa-arvoa ja yhdenvertaista kohtelua koskevat direktiivit nimenomaisesti sallivat korvaavien toimenpiteiden, kuten myönteisten toimien, käyttöönottamisen. Vaikka syrjinnän vaikutuksia korjaavat myönteiset toimet eivät ole kovin yleisiä EU:ssa, vuosittain raportoidaan yleensä muutamasta uudesta tapauksesta. Edellisen vuoden FRA-kertomuksessa kerrottiin Berliinissä toteutetusta myönteisestä toimesta⁶, jossa kaupungin poliisivoimiin rekrytoitiin jäseniä vähemmistöistä. Vuonna 2007 raportoititiin vastaavista tapauksista, joissa Berliinin esimerkkiä seurattiin Bulgariassa, Tšekissä ja Romaniassa soveltamalla myönteisiä toimia vähemmistöjen jäsenten palkkaamisessa poliisivoimiin. Ranskassa toteutettiin vastaavanlaisia toimia asevoimien värväyksessä.

Vuoden 2007 aikana eräät EU-tason tapahtumat lisäsivät keskustelua myönteisistä toimista: Roomassa huhtikuussa 2007 järjestetty eurooppalainen konferenssi otsikolla ”Equal Opportunities for all: What role for positive action?” (Yhdenvertaiset mahdollisuudet kaikille: myönteisten toimien merkitys) ja eurooppalainen julkaisu ”Beyond Formal Equality: Positive under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC” vuodelta 2007.⁷ Molemmissa todettiin, että EU:n yhdenvertaista kohtelua koskeva toimintaohjelma tarvitsee myönteisiä toimia. Myönteisten toimien tarkoituksena on hyvittää nykyhetkellä ja menneisyydessä tapahtunutta syrjintää sekä täydentää lainsäädäntöä ja kantelumenettelyitä, sillä nämä eivät sellaisenaan riitä syrjinnän ja sen vaikutusten torjumiseen. Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien valvontakomitea antoi merkittävän asuntojen saamiseen liittyvän päätöksen, josta kerrotaan vuosikertomuksen 2008 asumista käsittelevässä luvussa⁸. Komitea toteaa Bulgarian romanien vuosikausia jatkuneen asumisoikeuksiin liittyvän eriar-

6 FRA (2007): *Rasismi ja muukalaisviha EU:n jäsenvaltioissa*, s. 67.

7 M. De Vos, Euroopan komissio, Bryssel (2007): *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, luettavissa osoitteessa http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf

8 Kantelu nro 31/2005, European Roma Rights Centre v. Bulgaria – katso perusoikeusviraston vuoden 2008 vuosikertomuksen kohta 4.2.3.

voisen kohtelun yhteydessä, että romanien integroiminen yhteiskuntaan edellyttää myönteisiä toimia.

Myönteisten toimien käytäntöä pidetään kuitenkin kiistanalaisena kahdesta keskeisestä syystä johtuen. Myönteiset toimet sekoittuvat usein yleisessä keskustelussa positiiviseen syrjintään, kiintiöihin ja muihin keinoihin, jotka saatetaan nähdä sosiaalisesti epäoikeudenmukaisina. Lisäksi käytäntö on kiistanalainen, koska tehokkaan myönteisen toimen vähimmäisedellytyksenä ovat tarkat tiedot kohteena olevista vähemmistöistä. Tämä on tärkeää siksi, että pystytään aluksi arvioimaan toimen tarve. Yhtä tärkeää on se, että voidaan arvioida, milloin ongelma häviää ja myönteinen toimenpide voidaan lopettaa. Kuten vuosikertomuksessa 2008 ja muissa lähteissä todetaan, jäsenvaltioiden välillä on huomattavaa vaihtelua ”etnisten tilastotietojen” periaatteisiin liittyen. Eräissä maissa nämä tilastotiedot kuuluvat viralliseen väestönlaskentaan, ja niitä käytetään laajalti, kun taas toisissa maissa tietojen kerääminen on selkeästi kansallisten normien vastaista, ja joissakin maissa se on kielletty kansallisella lainsäädännöllä. Näyttäisikin olevan syytä tarkastella tarkemmin sitä, missä määrin jäsenvaltion kyvyttömyys tuottaa tarkkoja tilastotietoja merkittävistä väestöryhmistä toimii esteenä myönteisen toimen käyttöönotolle tai siitä, muokkaako se näiden toimenpiteiden muotoa tai lopputulosta kyseisessä valtiossa.

Vuosikertomuksessa 2008 nousee esiin yksi toimenpide, joka etenee pidemmälle kuin myönteinen toimi. Asumista käsittelevässä luvussa kerrotaan, että ainakin yhden saksalaisen kaupungin tietyissä kaupunginosissa on määritelty ulkomaalaisille ja etnistä alkuperää oleville saksalaisille maahanmuuttajille viralliset asumiskiintiöt, jotta saadaan luotua sosiaalisesti tasapainoisia asuma-alueita. Kyseinen toimenpide vaikuttaisi olevan myönteisen toimen eräiden perusperiaatteiden vastainen, sillä se nojaa määriteltyihin kiintiöihin. Lisäksi se ei oletettavasti ole ”tilapäinen erikoistoimenpide”, vaan se jatkuu pysyvänä useita vuosia. Käytäntö on osoittautunut erittäin kiistanalaiseksi, sillä sen vastustajien mukaan kiintiöt itsessään syrjivät suoraan vähemmistöryhmien jäseniä. Kannattajien mukaan taas tarkoitus pyhittää keinot. He perustelevat kantaansa sillä, että toimenpide on osa vähemmistöjen kokeman syrjinnän vastaista aloitetta ja että se johtaa oikeudenmukaisempiin ja tasapainoisempiin asuinyhteisöihin kuin markkinavoimien ehdoilla toteutuva asuntojen jakaminen. Kyseisen kaltaisia toimenpiteitä on selvästi tarkasteltava laajemmin akateemisissa yhteyksissä ja julkisessa keskustelussa.

5.3 Jäsenvaltioiden väliset erot

”Etniset tilastot” eivät ole ainoa tekijä, jonka kohdalla on havaittavissa selkeitä eroja jäsenvaltioiden lähestymistavoissa maahanmuuttajiin liittyvissä kysymyksissä. Aikaisemmissa vuosikertomuksissa on käsitelty kysymyksiä, jotka liittyvät uskonnollisen vaatetuksen käyttämiseen kouluissa tai eri alojen työpaikoilla. Näistä kertomuksista käy ilmi, että EU:n alueella on huomattavaa vaihtelua tähän kysymykseen liittyvissä hyväksynnöissä ja käytännöissä. Eroja on jopa yhden jäsenvaltion sisällä. Esimerkkinä voidaan mainita Saksan osavaltioiden tai Belgian kahden kielellisen yhteisön väliset erot. Myös yksityiskohtiin liittyviä eroja on raportoitu.

Vuosikertomuksen 2008 oikeudellisiin asioihin keskittyvässä luvussa todetaan, että Ranskassa vuonna 2007 annetun tuomioistuimen päätöksen mukaan sekulaarisuuden periaate esimerkiksi huivin käytön kieltämisen perusteena pätee ainoastaan julkisiin viranomaisiin, eivätkä yksityiset palveluntarjoajayritykset voi soveltaa sitä. Samaa linjaa noudattavat Ranskassa (ja Saksassa) käsitellyt tapaukset, jotka vahvistavat, että työntekijän erottaminen huivin käytön nojalla on laitonta.⁹ EUMC:n vuosikertomuksen 2006 mukaan Tanskan korkein oikeus antoi kuitenkin päätöksen, jonka mukaan supermarket ei syyllistynyt syrjintään erottaessaan työntekijän huivin käytön vuoksi.¹⁰

Väittelyn keskipisteenä on yleensä naispuolisten henkilöiden huivien käyttö. Vuosikertomuksen 2008 koulutusta ja työllisyyttä käsittelevissä luvuissa kerrotaan uusista huivin tai hunnun käyttöä koskevista kiistoista Belgiassa, Bulgariassa, Tanskassa, Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Vuonna 2007 tuli esiin vastaava ongelma liittyen miespuolisten sikhien turbaanin käyttöön Euroopassa. Ranskassa raportoitiin vuonna 2007 sikhipoikien tekemistä valituksista turbaanin käyttämisestä johtuvaa koulusta erottamista vastaan. Ranskassa ei myöskään saa käyttää turbaania ajokortteja varten otettavissa valokuvissa. Vastaavasti Irlannin kansallinen poliisi kielsi turbaanien käytön osana poliisin virkapukua. Eräissä toisissa jäsenvaltioissa kysymys ei kuitenkaan ole kiistanalainen. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa turbaanin käyttö poliisin ja armeijan virkapuvun osana on ollut jo pitkään sallittua. Lisäksi Ruotsissa lisättiin edellisen vuoden FRA-vuosikertomuksen mukaan poliisin monimuotoisuutta edistävään suunnitelmaan oikeus käyttää huivia, turbaania tai juutalaista kippapäähinettä virantoimituksessa.¹¹ Käsitystä yleisen mielipiteen laajasta vaihtelusta jäsenvaltioissa vahvisti entisestään vuonna 2007 julkaistu Euroopan komission erityiseurobarometri, jossa keskityttiin havaintoihin syrjinnästä. Unionin kansalaisia pyydettiin esimerkiksi ilmaisemaan, ovatko he samaa vai eri mieltä seuraavan lauseen kanssa: ”Näkyvien uskonnollisten merkkien käyttö työpaikalla on hyväksyttävää”. Samaa mieltä olevien vastausten kirjo eri maissa vaihteli 29 prosentin (Liettua) ja 79 prosentin (Malta) välillä.¹²

5.4 Terveys ja syrjintä

Terveysterveys huollon aihealue sisältyy nyt ensimmäistä kertaa vuosikertomukseen. Alkuvaikutelman mukaan tietoa ja aineistoa etnisyyteen perustuvasta syrjinnästä näyttäisi olevan vaikeampi löytää terveydenhuollon osa-alueella kuin kolmella muulla yhteiskuntaelämän osa-alueella. Lisäksi yleinen tietoisuus rasismista ja syrjinnän ongelmista vaikuttaisi olevan alhaisempi. Tästä huolimatta useissa jäsenvaltioissa raportoitiin maahanmuuttajien ja vähemmistöjen saamasta eriarvoisesta ja huonommasta hoidosta tai hoitohenkilökunnan väärinkäytöksistä. Myös erilaisissa akateemisissa tai kansalaisjärjestöjen julkaisemissa raporteissa käsitellään teki-

9 N. Nathwani (2007), *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights Netherlands Quarterly of Human Rights*, nide 25, nro 2, 2007, s. 221–254.

10 EUMC (2006): *Vuosikertomus – rasismi ja muukalaisviha EU:n jäsenvaltioissa*, s. 25.

11 FRA (2007): *Rasismi ja muukalaisviha EU:n jäsenvaltioissa*, s. 74.

12 *Discrimination in the European Union*, Euroopan komissio, Eurobarometri, 2007, s. 15, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_en.pdf (15.5.2008).

jöitä, jotka vaikeuttavat vähemmistöjen, kuten romanien, turvapaikanhakijoiden tai laittomien työläisten, terveydenhoitoon pääsyä.

Tutkimuksen mukaan maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt kohtaavat usein ongelmia terveydenhuoltopalveluihin pääsyssä ja niiden käyttämisessä. Vaikka näiden palvelujen käyttö olisi turvattu lainsäädännöllä, kyseiset ryhmät eivät välttämättä hyödynnä niitä joko siksi, etteivät he tiedä oikeuksiaan, tai siksi, että hallinnolliset menettelyt ovat liian monimutkaisia. Syynä voi olla myös se, että ryhmät vastustavat uskonnollisista syistä saamaansa kohtelua, tai kielimuuri. Seurauksena he saattavat saada riittämätöntä palvelua lääketieteellisessä diagnosoinnissa, hoidossa ja ennaltaehkäisyssä.

Vaikka maahanmuuttajille ja vähemmistöille suunnattujen terveydenhuoltopalvelujen parantamisessa ja laajentamisessa on raportoitu myönteisistä aloitteista, vaikeampaa on löytää aloitteita, joissa on erityisesti syrjinnän torjuntaan ja käsittelyyn suunnattuja osatekijöitä. Lisäksi vain muutamissa raporteissa käsiteltiin vähemmistöihin kuuluvien terveydenhoitoalan työntekijöiden kokemaa rasismia ja syrjintää, vaikka jokainen näistä raporteista toi esiin vakavan ongelman. Vaikuttaisi siltä, että ongelma on oletettua laajempi. Tutkimukset selvensivät joitakin syitä terveydenhuoltohenkilökunnan haluttomuuteen tehdä henkilökohtaisia kanteita. Jotta terveydenhuolto-organisaatioita voidaan kannustaa ottamaan käyttöön syrjinnän vastaisia käytäntöjä, ongelma on tuotava päivänvaloon tutkimusten kautta, ellei sitä pystytä paljastamaan kanteiden avulla. Yksittäisille henkilökunnan ryhmille, jotka tekevät päätöksiä tapauskohtaisesti, ei voida hyväksyttävästi jättää päätösvaltaa asianmukaisista toimintatavoista esimerkiksi tilanteessa, jossa rasistinen potilas häiritsee tai kieltäytyy etniseen vähemmistöön kuuluvan hoitajan antamasta hoidosta.

5.5 Esimerkkejä suuntauksista ja kehityksestä

Koska tarkoitukseen käytettävissä tilastotiedoissa on yleisiä puutteita, luotettavien yleistyksien tekeminen rasismiin ja muukalaisvihaan liittyvien kysymysten suuntauksista rajoittuu muutama tapaukseen. Näin ollen monet aikaan perustuvista kehityssuunnista tehdyt havainnot perustuvat pitkälti käsityksille, ja ne ovat luonteeltaan enemmänkin laadullisia kuin tilastollisia. Poikkeuksen muodostavat rasistista väkivaltaa ja rikollisuutta käsittelevässä luvussa esitellyt 11 jäsenvaltiota, jotka keräävät riittävästi tietoja suuntausten analysointia varten. Näistä jäsenvaltioista kahdeksassa havaittiin ilmoitettujen rasististen rikosten määrän kasvu vuosina 2000–2006. Vastaavasti neljästä riittävästi antisemitistisistä rikoksista tietoja keräävästä jäsenvaltiosta kolmessa todettiin rikosten määrän yleinen kasvusuunta vuosina 2001–2006. Neljästä riittävästi äärioikeistolaisista rikoksista tietoja keräävästä jäsenvaltiosta kahdessa havaittiin näiden rikosten määrän kasvu vuosina 2000–2006. Vuosikertomuksen 2008 koulutusta käsittelevässä luvussa kerrottiin pienemmän mittakaavan kehityssuunnasta saksalaisessa Brandenburgin osavaltiossa. Osavaltiossa kerätään tietoja äärioikeistolaisista taustoista kouluissa, ja siellä on havaittu ilmoitettujen tapausten määrän tasainen lasku, siitä lähtien kun kyseisiä rikoksia alettiin rekisteröidä lukuvuonna 2000/2001. Rasistista väkivaltaa käsittelevässä luvussa esitetään lisäksi esimerkkejä joistakin laadullisista arvioista.

Vaikuttaisi esimerkiksi siltä, että useat jäsenvaltiot ovat muutaman viime vuoden aikana alkaneet kiinnittää enemmän huomiota rasistisiin rikoksiin ja viharikoksiin. Myös vähemmistöjen palkkaamista poliisivoimiin on alettu tukea toimenpiteillä.

Työllisyyden osa-alueella voidaan havaita myös hyvien käytäntöjen kasvu-suuntaus. Siitä lähtien kun EUMC:lle alettiin ilmoittaa ensimmäisiä tapaustutkimuksia hyvistä käytännöistä Raxen-verkon perustamisen yhteydessä vuosina 2000/2001, joka vuosi on vastaanotettu selkeästi enemmän raportteja sekä julkisen että yksityisen sektorin käytännöistä, jotka voidaan luokitella ”monimuotoisuuden käytännöiksi” tai ”monimuotoisuuden hallinnaksi”. Myös viranomaisten, työnantajien, kansalaisjärjestöjen tai näiden yhdistelmien käyttöön ottamisessa monimuotoisuuden hallinnan ”edistämistoimenpiteissä” on havaittu huomattavaa kasvua vuosittain. Toimenpiteisiin kuuluvat kampanjoiden ja kurssien järjestäminen sekä organisaatioiden neuvominen ja kannustaminen monimuotoisuuden käytäntöjen käyttöönottamisessa. (Näistä esimerkeistä ainoastaan muutama on voitu julkaista viraston vuosikertomuksissa vuosittain. Lisää esimerkkejä on saatavilla FRA:n InfoBase-tietokannassa.)¹³ Vaikuttaisi myös siltä, että monimuotoisuuden käytännöt alkavat levitä laajemmalti jäsenvaltioihin, ja useissa valtioissa niitä otetaan käyttöön ensimmäistä kertaa. Euroopan komissio julkaisi vuonna 2005 laajan kyselytutkimuksen monimuotoisuuden hallintakäytännöistä silloisissa 25 jäsenvaltiossa.¹⁴ Tuolloin tutkimuksessa todettiin, että monimuotoisuuden hallinnasta oli nähtävissä erittäin vähän esimerkkejä Etelä-Euroopan maissa ja jäsenvaltioissa, jotka liittyivät EU:hun vuonna 2004. Tätä päätelmää on ehkä nyt muutettava, sillä FRA:n viimeisimmässä kertomuksessa monimuotoisuuden hallintatoimenpiteitä todettiin Italiassa¹⁵; tämän vuosikertomuksen työllisyyttä käsittelevässä luvussa todetaan, että monimuotoisuuden hallintatoimenpiteistä löydettiin todistusaineistoa Kyproksella, Maltalla, Portugalissa ja Romaniassa vuonna 2007.

5.6 FRA:n tiedonkeruu ja tutkimus

FRA:n keräämät aineistot ja tiedot täydentävät muista lähteistä koottuja tietoja. Poliittiset päättäjät ja oikeusviranomaiset voivat käyttää hyväkseen näitä tietoja, ja lisäksi tietojen perusteella voidaan tunnistaa alueita, joilla on tehtävä uutta tutkimusta.

Oikeudellisen aineiston täydentäminen

FRA:n keräämät sosiaalis-oikeudelliset aineistot ja tiedot täydentävät muiden toimielinten kokoamia muodollisia aineistoja. Hyvä esimerkki on vuonna 2007 perustettu Migrant Integration Policy Index (MIPEX) -tutkimushanke, jolla mitataan yli sadan käytäntöindikaattorin avulla maahanmuuttajien kotouttamiskäytäntöjä EU:n 25 jäsenvaltiossa (ja kolmessa EU:n ulkopuolisessa valtiossa).¹⁶ Indeksissä

13 <http://infobase.fra.europa.eu> (28.1.2008).

14 Euroopan komissio (2005): *The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.*

15 FRA (2007): *Rasismi ja muukalaisviha EU:n jäsenvaltioissa*, s. 71–72.

16 <http://www.integrationindex.eu> (9.4.2008).

vertaillaan jäsenvaltioiden toimintakykyä useilla maahanmuuttajien kotouttamisen kannalta tärkeillä osa-alueilla. Yksi vertailtavista osa-alueista on jäsenvaltioiden toiminta syrjinnän vastaisessa lainsäädännössä määritellyn seuraamusten kirjon osalta. Tämän kriteerin perusteella esimerkiksi Kreikka, Puola ja Portugali ovat ”hyvien käytäntöjen” kärjessä. Vertailun heikkoutena on se, että arviointi perustuu teoriassa mahdollisille seuraamuksille ja että sen suhde todellisiin käytäntöihin saattaa olla heikko. FRA:n tekemä arvio EU:n jäsenvaltioista antoi täysin päinvastaisia tuloksia kuin MIPEX-lukema. FRA:n arvion mukaan Kreikka, Puola ja Portugali sijoittuvat käytäntöjen toteuttamisessa alhaiselle tasolle, sillä ne eivät määränneet lainkaan seuraamuksia kertomuskauden aikana (katso vuosikertomuksen 2008 kohta 2.1.1). Lisäksi Puolan ja Portugalin tasa-arvoelimet arvioitiin tehottomiksi (kohta 2.1.3). Näin ollen FRA:n kokoamat sosiaalis-oikeudelliset aineistot ovat hyödyllisiä, kun halutaan valottaa teoreettisten oikeudellisten järjestelyiden ja käytännön sosiaalisen todellisuuden välisiä eroja.

Tietojen antaminen oikeuden päätöksiä varten

FRA:n tuottamien tilastotietojen ja muiden tietojen käytännön hyötynä on se, että niitä voidaan hyödyntää oikeuden päätöksissä. Vuosikertomuksessa 2008 mainitaan tästä esimerkkinä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2007 antama päätös Tšekin tasavaltaa vastaan. Päätös perustui muun muassa FRA:n edeltäjän EUMC:n kokoamiin tietoihin romanien koulutustilanteesta.

FRA:n ensisijainen tutkimustoiminta

FRA:n/EUMC:n useita vuosia jatkunut tiedonkeruu EU:n alueella on osoittanut, että alueelta on lähes mahdotonta löytää toissijaista tietoa jäsenvaltioiden merkityksellistä vertailua varten. Vuosikertomuksen 2008 rasistista rikollisuutta käsittelevässä luvusta ilmenee esimerkiksi, että rasistista rikollisuutta voidaan vertailla eri aikoina jäsenvaltion sisällä mutta että vertailu jäsenvaltioiden välillä on mahdotonta. Tästä syystä FRA on alkanut suunnitella ja toteuttaa omia tutkimuksiaan, joiden menetelmiin on rakennettu vertailtavuus. Tavoitteena on jäsenvaltioiden välisen vertailun mahdollistavan aineiston tuottaminen tärkeistä ongelmakohdista. Yksi näistä tutkimuksista on käynnissä vuonna 2008. Tutkimus käsittelee maahanmuuttajien ja vähemmistöjen kokemuksia syrjinnästä, rasistisesta rikollisuudesta ja valvonnasta kaikissa 27 jäsenvaltiossa. Tämän ja muiden vastaavien viraston tutkimusprojektien tuloksista kerrotaan FRA:n tulevaisuudessa vuosikertomuksissa.

6 Lausuntoja

6.1 Rotujen tasa-arvoa koskeva direktiivi

Tehokkaat ja varoittavat seuraamukset ovat keskeisiä etniseen alkuperään ja rotuun perustuvan syrjinnän torjunnassa. Ilman niitä syrjivät asenteet ja käyttäytymismallit tuskin muuttuvat ja uhrit jäävät suojatta. Myös sovintomenettelyt ovat riippuvaisia käytettävissä olevista seuraamuksista, joilla voidaan vahvistaa uhrien neuvotteluasemaa. Etnisyyteen tai rotuun perustuvia tapauksia koskevia seuraamuksia ja/tai päätöksiä ei havaittu lainkaan 12 jäsenvaltiossa vuosina 2006–2007. Seuraamusten puuttumiseen liittyy useimmissa tapauksissa toimivan tasa-arvoelimen puuttuminen. Tämä havainto vahvistaa entisestään tasa-arvoelinten keskeistä asemaa ja tärkeyttä.

- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelimillä on tarvittavat resurssit tärkeän toiminnan toteuttamiseen. Tasa-arvoelimille on annettava riittävä riippumattomuus, jotta saavutetaan uhrien luottamus.

Seuraamusten puuttuminen johtuu myös tasa-arvoelinten asemasta. Seuraamukset ovat harvinaisia maissa, joiden tasa-arvoelimet eivät tue näkemyksiä syrjinnästä seuraamuksiin johtavissa käsittelyissä tai niillä ei ole valtaa määrätä seuraamuksia tai ne eivät jostakin syystä käytä tätä valtaa.

- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelimillä on tarvittava toimivalta uhrien avustamiseksi seuraamuksiin johtavissa käsittelyissä. Tasa-arvoelimillä on oltava mahdollisuus toimia sekä matalan kynnyksen pisteinä uhreille että toimieliminä, jotka avustavat uhreja todellisen oikeussuojan ja täyden korvauksen saamisessa.

Joissakin maissa seuraamusten suhteellisen vähyyden rakenteellisena syynä on lisäksi rikosoikeuden rooli etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjunnassa. Rikosoikeus on vertauskuvallisesti valtion tärkein etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjuntaväline. Käytännössä sillä on kuitenkin omat haitta puolensa. Rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin ennakoima todistustaakan siirtyminen ei toteudu, ja syrjinnän uhrin valta rikosoikeudellisessa menettelyssä on rajoitettu, sillä menettelystä vastaa yleensä syyttäjä.

- Suurimmaksi osaksi tai täysin rikosoikeuteen nojaavien jäsenvaltioiden on luotava täydentäviä siviilioikeudellisia ja hallinnollisia menettelyitä, joiden avulla etniseen alkuperään tai rotuun perustuvan syrjinnän uhrit voivat saada todellisen oikeussuojan ja täyden korvauksen.

6.2 Rasistinen väkivalta ja rikollisuus

Jäsenvaltioissa olisi ymmärrettävä, että tiedonkeruu rasistisesta rikollisuudesta on tärkeää näyttöön perustuvien käytäntöjen kehittämiseksi, jotta ongelmaa voidaan käsitellä ja torjua. Tiedonkeruun avulla voidaan myös selvittää, kohdistuuko rasistista rikollisuutta koskeva lainsäädäntö sinne, missä sitä eniten tarvitaan.

- Jos jäsenvaltioiden rasistista rikollisuutta koskevat tiedonkeruumenetelmät ovat rajallisia tai niitä ei ole lainkaan, jäsenvaltioiden on kehitettävä kattavat tiedonkeruujärjestelmät, jotka edistävät ilmoittamista ja tarkkaa tietojen rekisteröintiä. Jäsenvaltiot voivat ottaa oppia niistä jäsenvaltioista, joilla on käytössä hyviä tiedonkeruumenetelmiä.

Kuten aikaisemmissa vuosikertomuksissa, myös tässä kerrotaan lainvalvonnan virkamiesten väärinkäytöksistä heikossa asemassa olevia vähemmistöjä kohtaan. Julkinen luottamus poliisiin on keskeinen tekijä demokraattisessa yhteiskunnassa.

- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ihmiset voivat ilmoittaa poliisin rasistisesta käytöksestä ja väkivallasta riippumattomalle poliisikanteluviranomaiselle. Näiden viranomaisten on oltava toiminnallisesti erillään ministeriöistä ja muista hallinnollisista virastoista.

6.3 Tutkimus ja tiedotus

Kertomuskaudella toteutetut syrjintätetauskokeet työllisyyden, asumisen ja terveydenhuollon osa-alueilla vahvistavat, että menetelmä on tärkeä ja ainutlaatuinen keino piilossa olevien ongelmien tuomiseksi julkisuuteen.

- Jäsenvaltioita pyydetään harkitsemaan laaja-alaisemman ja järjestelmällisemmän syrjintätetauksen ("tilannetetaus") käyttöönottamista, jotta työllisyyden, asumisen ja terveydenhuollon osa-alueilla tapahtuvan syrjinnän laajuudesta ja mekanismeista saataisiin selkeämpi kuva. Virallisia aineistoja olisi myös täydennettävä todistusaineistolla.

6.4 Seuraamukset ja kanteet

Useissa vuosikertomuksen 2008 luvuissa on todettu, että syrjinnän uhrit, joiden voisi olettaa tekevän kantelun, eivät sitä välttämättä tee.

- Rotujen tasa-arvoa käsittelevän direktiivin toimintaa ja vaikutuksia on tutkittava, jotta saadaan selville ne tekijät, jotka kannustavat syrjinnän uhreja tekemään kanteluja tai estävät heitä tekemästä niitä, sekä syyt, joiden perusteella erityiset toimielimet ja tuomioistuimet määräävät tai jättävät määräämättä seuraamuksia.

6.5 Syrjinnän vastainen koulutus

Sekä työllisyyttä että terveydenhuoltoa käsittelevistä vuosikertomuksen osista käy ilmi, että työorganisaatioissa tarvitaan syrjinnän vastaista koulutusta.

- Hallitusten ja työnantajien on järjestettävä syrjinnän vastaista ja monimuotoisuutta edistävää koulutusta julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöille.
- Terveydenhuoltoalan työnantajien on järjestettävä säännöllistä syrjinnän vastaista koulutusta julkisen ja yksityisen alan terveydenhuollon tarjoajille. Lääketieteellisten oppilaitosten opetusohjelmiin on lisättävä syrjinnän vastaista koulutusta käsitteleviä aihealueita.

6.6 Asuminen

Julkisesti rahoitettujen edullisten vuokra-asuntojen saatavuus on yksi tärkeimmistä keinoista parantaa maahanmuuttajien, romanien ja muiden etnisten vähemmistöjen huonoja asumisololoja.

- Jäsenvaltioita kehoitetaan lisäämään julkisesti rahoitettujen edullisten vuokra-asuntojen määrää ja varmistamaan, tarvittaessa pakkokeinoin, tasavertaisten kriteerien käyttö edullisten julkisten asuntojen jakamisessa. Jäsenvaltioiden on erityisesti varmistettava kaikin tarvittavin toimenpitein, että nämä kriteerit eivät syrji maahanmuuttajia, romaneja tai muita etnisiä vähemmistöjä.

6.7 Koulutus

Erot maahanmuuttajien ja vähemmistöjen koulutukseen pääsyssä ja koulumenestyksessä väestön valtaosaan verrattuna ovat erityisen huomattavia maissa, joissa on käytössä varhaisessa vaiheessa oppilaita erotteleva koulujärjestelmä. PISA 2006 -tutkimuksen mukaan oppilaiden jaottelemisen aikaisessa vaiheessa eri kouluihin tai ohjelmiin vaikuttaa erityisen kielteisesti sosioekonomisesti ja kielellisesti heikommassa asemassa olevien oppilaiden oppimistuloksiin.

- Jäsenvaltioiden on harkittava yhtenäistävempien koulujärjestelmien käyttöönottoa epäoikeudenmukaisuuksien vähentämiseksi koulutuksessa.
- Kaikkien väestöryhmien, myös turvapaikanhakijoiden ja laittomien muuttajien, pääsy koulutukseen on varmistettava selkein oikeudellisin ja käytännöllisin määräyksin. Käytännön esteet, kuten syrjivät oppilasvalinnat ja pääsykokeet, esikoulutuksen puuttuminen tai siihen pääsyn esteet tai kohtuuttoman pitkät koulumatkat, on poistettava.
- Erottelevat koulutusmuodot on joko poistettava kokonaan tai supistettava lyhyisiin valmistaviin opetusjaksoihin, joiden jälkeen maahanmuuttaja- ja vähemmistölapsat integroidaan tavallisiin kouluihin. Jäsenvaltioiden on syytä ottaa opiksi

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamasta päätöksestä, jossa tuomittiin romanilasten erottelu erityiskouluihin.

6.8 Tiedonkeruu koulutuksessa

Luotettavan tiedon kerääminen, arviointi ja käsittely julkisissa keskusteluissa ovat korvaamaton edellytys heikossa ja epäedullisessa asemassa olevien ryhmien koulutustilanteen parantamiselle. Tähän on hiljattain tuonut lisävahvistusta PISA 2006 -koulutustutkimus, jossa tuotiin esiin huomattava myönteinen vastaavuussuhde koulumenestystä seuraavien, arvioivien ja julkistavien koulujen ja oppilaiden parempien koetulosten välillä. Useimmissa jäsenvaltioissa tarkkailu- ja arviointijärjestelmät ovat riittämättömiä tai niitä ei ole lainkaan.

- Jäsenvaltioiden on harkittava koulumenestyksen seurantarjestelmiä maahanmuuttajaoppilaita ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvia oppilaita varten.

6.9 Tiedonkeruu terveydenhuollossa

Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä tarvitaan lisää tietoa EU:ssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on otettava käyttöön järjestelmällisiä tiedonkeruumenetelmiä, joiden avulla poliittiset päättäjät ja suunnittelijat voivat kehittää kansallisia ja EU:n laajuisia strategioita.

- Jäsenvaltioiden on kehitettävä ja otettava käyttöön järjestelmiä julkisesti saatavilla olevan, terveydenhuollon epäoikeudenmukaisuutta ja syrjintää koskevan tiedon keräämiseksi. Tiedot terveydentilasta ja terveydenhuoltopalveluihin pääsystä on eriteltävä etnisen alkuperän mukaan kansallisissa kyselytutkimuksissa, rekistereissä ja tietojärjestelmissä. Tiedot on asetettava julkisesti saataville, kun kansalliset salassapitosäännökset mahdollistavat tämän.

6.10 Maahanmuuttajat ja vähemmistöt huomioon ottava terveydenhuolto

Terveydenhuoltopalvelujen toivotaan ottavan huomioon sekä kulttuuristen, sosiaalisten, kielellisten ja terveyteen liittyvien taustaseikkojen vaikutukset että maahanmuuttajien vaikeiden ja huonosti määriteltyjen asumis- ja työolojen merkityksen.

- Jäsenvaltioiden ja EU:n on edistettävä terveydenhuollon työntekijöille suunnattua koulutusta, joka edistää kulttuuritekijöiden huomioonottamista. Terveydenhuoltohenkilöstölle suunnatuissa kehitys- ja koulutusohjelmissa olisi oltava myös romanien terveydenhuollon erityistarpeita koskevia osia.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto

Vuosikertomus

Tiivistelmä

2008

Muotoilu & ladonta: red hot 'n' cool, Wien

2009 – 28 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-249-9

Euroopan unionin perusoikeusvirastosta on saatavana runsaasti tietoa internetissä. Tietolähteisiin pääsee perusoikeusviraston verkkosivuston (<http://fra.europa.eu>) kautta.

EU-julkaisujen tilaukset

EU-julkaisuja voi ostaa

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- kirjakaupasta julkaisun nimen, julkaisijan ja/tai ISBN-numeron perusteella
- suoraan myyntiedustajiltamme, joiden yhteystiedot ovat saatavissa internetistä <http://bookshop.europa.eu>, tai faksitse numerosta +352 2929-42758.

Ilmaisjulkaisuja voi tilata

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- Euroopan komission edustustoista tai lähetystöistä, joiden yhteystiedot ovat saatavissa internetistä <http://ec.europa.eu/>, tai faksitse numerosta +352 2929-42758.



FRA – Euroopan unionin perusoikeusvirasto
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien
ITÄVALTA
P. +43 158030-0
F. +43 158030-693
Sähköposti: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

