

# TASA-ARVO EU:SSA 20 VUOTTA SEN JÄLKEEN, KUN TASA- ARVODIREKTIIVIT PANTIIN ENSI KERTAA TÄYTÄNTÖÖN –

## FRA:N LAUSUNTO 1/2021 – YHTEENVETO

FRA:n lausunnossa 1/21 valotetaan koetun eriarvoisuuden ja syrjinnän laajuutta ja luonnetta eri puolilla EU:ta. Siinä käydään läpi rotusyrjintädirektiivin ja työsyrijintädirektiivin sekä ehdotetun yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin alaan kuuluvia syrjintäperusteita ja elämäntilanteita. Lausunto julkaistiin 30. huhtikuuta 2021. Tässä yhteenvedossa esitetään FRA:n lausunnossa 1/21 tehdyt keskeiset suositukset ("Keskeiset havainnot ja lausunnot").

**6**

Rotusyrjintädirektiivin ja työsyrijintädirektiivin mukaisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttaminen

**11**

Huomion kiinnittäminen syrjinnältä suojelun epäyhdenmukaisuuteen EU:n säädöksissä

**14**

Mahdollisten uusien syrjintätapojen tunnistaminen

**15**

Syrjinnän ilmoittamatta jättäminen ja riittämätön oikeuksien tuntemus

**20**

Tasa-arvoelinten aseman kehittyminen

**23**

Yhdenvertaisuustietojen keruun ja käytön, myös yleisen tietosuoja-asetuksen asianmukaisen soveltamisen, edistäminen

**26**

Yhdenvertaisuustietojen keruun yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti

© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2022

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kaikkien sellaisten kuvien tai muun aineiston käyttöön tai jäljentämiseen, jotka eivät kuulu Euroopan unionin perusoikeusviraston tekijänoikeuteen, on pyydettävä lupaa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto tai kukaan Euroopan unionin perusoikeusviraston puolesta toimiva henkilö ei ole vastuussa jäljempänä esitettävän tiedon mahdollisesta käytöstä.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-514-5	DOI:10.2811/452990	TK-03-21-509-FI-C
PDF	ISBN 978-92-9461-491-9	DOI:10.2811/07591	TK-03-21-509-FI-N

---

## Lyhenteet

<b>AI</b>	tekoäly (artificial intelligence)
<b>EDPB</b>	Euroopan tietosuojaneuvosto (European Data Protection Board)
<b>EDPS</b>	Euroopan tietosuojavaltuutettu (European Data Protection Supervisor)
<b>Equinet</b>	kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalainen verkosto
<b>EU27</b>	EU:n 27 jäsenvaltiota
<b>EU-MIDIS</b>	Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus
<b>FRA</b>	Euroopan unionin perusoikeusvirasto
<b>GDPR</b>	yleinen tietosuoja-asetus
<b>hlbtqi</b>	homot, lesbot, biseksuaalit, transihmiset, intersukupuoliset ja queerit
<b>Perusoikeuskirja</b>	Euroopan unionin perusoikeuskirja
<b>SEUT</b>	sopimus Euroopan unionin toiminnasta

---

# EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO, JOKA

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 6 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa asetetut velvoitteet,

noudattaa Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta 15 päivänä helmikuuta 2007 annettua neuvoston asetusta 168/2007 ja erityisesti sen 2 artiklaa, jonka mukaan viraston tavoitteena on "tarjota perusoikeuksia koskevaa apua ja asiantuntemusta asianomaisille yhteisön toimielimille, elimille, laitoksille ja virastoille sekä jäsenvaltioille, kun ne panevat täytäntöön yhteisön oikeutta, ja auttaa niitä tällä tavoin varmistamaan perusoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen, kun ne toimivaltuksiensa puitteissa toteuttavat toimenpiteitä tai määrittelevät toimintalinjoja",

ottaa huomioon neuvoston asetuksen 168/2007 4 artiklan 1 kohdan d alakohdan, jonka mukaan viraston tehtävänä on "laatia ja julkaista joko omasta aloitteestaan tai Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission pyynnöstä päätelmiä ja lausuntoja yksittäisistä aiheista unionin toimielimille ja jäsenvaltioille niiden pannessa täytäntöön yhteisön oikeutta",

ottaa huomioon Euroopan komission vuosien 2014 ja 2021 kertomukset rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27 päivänä marraskuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyryntädirektiivi) soveltamisesta,

ottaa huomioon sen, että rotusyrjintädirektiivin 17 artiklan mukaan komission kertomuksessa "on otettava tarvittaessa huomioon Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (jonka Euroopan unionin perusoikeusvirasto on korvannut) -- näkemykset",

perustaa havaintonsa siihen näyttöön, jonka EU:n perusoikeusvirasto on kerännyt ja analysoinut muun muassa laajamittaisissa tutkimuksissaan sekä aihekohtaisissa ja vuotuisissa kertomuksissaan,

täydentää Euroopan komission tältä osin aiemmin esittämiä yksityiskohtaisia tietoja,

ON ANTANUT TÄMÄN LAUSUNNON:

# KESKEISET HAVAINNOT JA LAUSUNNOT

Direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) 17 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 2000/78/EY (työsyrijintädirektiivi) 19 artiklassa Euroopan komissiolle annetaan tehtäväksi laatia viiden vuoden välein kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle näiden direktiivien soveltamisesta. Rotusyrjintädirektiivin 17 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komission kertomuksessa on otettava tarvittaessa huomioon Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen eli nyttemmin Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) näkemykset.

Tässä esitetyissä lausunnoissa täydennetään, vahvistetaan ja joskus toistetaan aiempia lausuntoja, joita FRA on esittänyt tähänastisessa mittavassa työssään tasa-arvon, syrjimättömyyden ja rasismin parissa<sup>1</sup>. Lausunnoissa tarkastellaan tasa-arvon tilaa EU:ssa – eri perustein ja eri elämäalueilla – vuoden 2020 loppuun mennessä.

Puolueeton, luotettava ja vertailukelpoinen tieto, jolla dokumentoidaan kokemuksia eriarvoisuudesta ja syrjinnästä, on näyttöön perustuvan päätöksenteon olennainen väline. FRA:n lausunto 1/2021 perustuu FRA:n tutkimuksissa kerättyyn tietoon ja muuhun näyttöön, jota virasto on kerännyt monitieteisen Franet-tutkimusverkkonsa kautta ja yhteistyössä kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalaisen verkoston (Equinet) kanssa.

FRA:n lausunnossa 1/2021 valotetaan koetun eriarvoisuuden ja syrjinnän laajuutta ja luonnetta eri puolilla EU:ta. Siinä käydään läpi rotusyrjintä- ja työsyrijintädirektiivien soveltamisalaan kuuluvia syrjintäperusteita ja elämäalueita sekä ehdotetun yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin<sup>2</sup> alaan kuuluvia perusteita ja alueita.

Pääasiallisina tietolähteinä, joihin FRA:n lausunnossa 1/2021 viitataan, on viisi FRA:n tutkimusta, joissa käsitellään useita EU:n lainsäädännössä suojeltuja perusteita ja elämäalueita, joilla syrjintää esiintyy. FRA kerää tutkimustietoa suoraan syrjinnän kohteena olevilta henkilöiltä. Kerätyistä tiedoista käy ainutlaatuisella tavalla ilmi se, että monissa EU:n jäsenvaltioissa ei ole vastaavia tietoja. Eritoten FRA:n lausunnossa 1/2021 hyödynnetään tietoja ja näyttöä seuraavista lähteistä (ks. liite, jossa on lisätietoa FRA:n tutkimuksista):

- ★ **EU-MIDIS II: Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus** (2016)
- ★ **EU-MIDIS II: Tummaihoisena EU:ssa** (2018)
- ★ **EU-MIDIS II: Muslimit – Poimintoja tuloksista** (2017)
- ★ **EU-MIDIS II: Romanit – Poimintoja tuloksista** (2016)
- ★ **Toinen tutkimus juutalaisten syrjinnästä ja juutalaisiin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa** (2018)
- ★ **EU:n toinen hlbt-tutkimus** (2019)
- ★ **Kyselytutkimus romaneista ja travellereista** (2019)
- ★ **Perusoikeusselvitys** (2019)
- ★ tapauskohtaisesti kerätyt tiedot koetusta syrjinnästä työssä ja ammatissa vammaisuuden ja iän perusteella
- ★ tapauskohtaisesti yhteistyössä Equinetin kanssa kerätyt tiedot tasa-arvoelinten asemasta ja toiminnasta.

FRA:n lausunnossa 1/2021 esitetään FRA:n saamaa näyttöä koetusta syrjinnästä rotusyrjintä- ja työsyrijintädirektiivien alaan kuuluvilla perusteilla ja elämäalueilla. Tämän lisäksi siinä esitetään näyttöä koetusta syrjinnästä sellaisilla perusteilla ja elämäalueilla, jotka jäävät näiden kahden direktiivin alan ulkopuolelle. Nämä tiedot ovat merkityksellisiä niiden pitkäikäisten neuvottelujen kannalta, joita käydään edelleen vuonna 2008 tehdystä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä

1 FRA (2021), **Tasa-arvo, syrjimättömyys ja rasismi**.

2 Euroopan komissio (2008), **Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta**, KOM(2008) 426 lopullinen, Bryssel, 2.7.2008.

tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta<sup>3</sup>.

FRA:n lausunnon 1/2021 osassa 4 tarkastellaan sitä, miten tasa-arvoelinten asema on kehittynyt jäsenvaltioissa. Kyseisellä tarkastelulla vastataan Euroopan komission vuoden 2018 suositukseen tasa-arvoelimiä koskevista normeista<sup>4</sup> ja mahdolliseen tasa-arvoelinten vahvistamiseksi laadittavaan lainsäädäntöehdotukseen, josta ilmoitettiin vuodelle 2022 EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa 2020–2025<sup>5</sup>.

Näiltä osin FRA:n lausunnon 1/2021 täydennetään Euroopan komission vuoden 2021 kertomusta rotusyrjintädirektiivin ja työsyrijntädirektiivin soveltamisesta<sup>6</sup> ja siihen liittyvää komission yksiköiden valmisteluasiakirjaa tasa-arvoelimitystä ja tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetun komission suosituksen täytäntöönpanosta<sup>7</sup>.

Euroopan komission kertomuksessa analysoidaan jäsenvaltioiden vaikeuksia tulkita molempien direktiivien säännöksiä ja tuodaan esiin Euroopan unionin tuomioistuimen tältä osin tekemiä selvennyksiä. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa lähinnä verrataan tasa-arvoelinten tilannetta tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetussa Euroopan komission suosituksessa ehdotettuihin toimenpiteisiin.

FRA:n lausunnossa 1/2021 ei analysoida syrjintää koskevaa oikeuskäytäntöä, jotta välttyään päällekkäisyydeltä direktiivien soveltamista koskevan Euroopan komission kertomuksen kanssa. FRA käsittelee oikeuskäytännön kehitystä valikoivasti vuotuisessa perusoikeusraportissaan<sup>8</sup> ja päivittää säännöllisesti tietoja oikeustapauksista ja tuomioista muslimivihaa koskevaan tietokantaansa<sup>9</sup>. European Equality Law Review -julkaisussa<sup>10</sup> esitetään säännöllisesti uutta tietoa lainsäädännön ja päätöksenteon kehityksestä tasa-arvon ja syrjimättömyyden alalla.

Lisäksi FRA:n lausunnossa 1/2021 pohditaan, miten yhdenvertaisuustietoja voidaan käyttää yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteutumisen seurantavälineenä EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa.

---

3 Euroopan komissio (2008), Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta, KOM(2008) 426 lopullinen, Bryssel, 2.7.2008.

4 Euroopan komissio (2018), **Tasa-arvoelimiä koskevista normeista 22 päivänä kesäkuuta 2018 annettu komission suositus (EU) 2018/951** (EUVL L 167, 4.7.2018, s. 28).

5 Euroopan komissio (2020), **Tasa-arvon unioni – EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025**, COM(2020) 565 final, Bryssel, 18.9.2020.

6 Euroopan komissio (2021), **Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27 päivänä marraskuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyrijntädirektiivi) soveltamisesta**, COM(2021) 139 final, Bryssel, 19.3.2021.

7 Euroopan komissio (2021), **Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies (Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Tasa-arvoelimet ja tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetun komission suosituksen täytäntöönpano)**, SWD(2021) 63 final, Bryssel, 19.3.2021.

8 FRA (2020), **Perusoikeusraportti 2020**, Luxemburg, Euroopan unionin julkaisutoimisto (julkaisutoimisto). Ks. myös FRA (2020), **Fundamental Rights Report 2020 – Country research (Perusoikeusraportti 2020 – Maatutkimus)**.

9 FRA (2021), **Database 2012–2019 on anti-Muslim hatred – Cases and rulings (Muslimivihaa koskeva tietokanta 2012–2019 – Oikeustapaukset ja tuomiot)**.

10 Yhdenvertaisuuslainsäädännön asiantuntijoiden eurooppalainen verkosto (2021), **Law reviews (Lainsäädäntökatsaukset)**.

## **Rotusyrjintädirektiivin (2000/43/EY) ja työsyrijintädirektiivin (2000/78/EY) yhtäläisyydet ja erot**

### **Yhtäläisyydet**

- Molemmat direktiivit panevat täytäntöön yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.
- Niissä säädetään puitteet syrjinnän torjumiseen.
- Syrjintäkielto kattaa välittömän syrjinnän, välillisen syrjinnän, häirinnän ja käskyt tai ohjeet harjoittaa syrjintää.
- Niillä kielletään syrjintä työssä ja ammatissa.
- Erilainen kohtelu, joka perustuu työhön liittyviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin, on oikeutettua.
- Niissä on toisiaan vastaavat säännökset positiivisista erityistoimista, oikeuksien puolustamisesta, todistustaakasta, vastatoimenpiteistä, tiedottamisesta, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelusta, vuoropuhelusta valtioista riippumattomien järjestöjen kanssa ja seuraamuksista.

### **Erot**

- Rotusyrjintädirektiivillä kielletään rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä.
- Työsyrijintädirektiivillä kielletään uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä.
- Rotusyrjintädirektiivillä kielletään syrjintä seuraavilla aloilla: sosiaalinen suojelu, myös sosiaaliturva ja terveydenhuolto; sosiaalietuudet; koulutus; ja yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja tarjonta, myös asuminen.
- Työsyrijintädirektiiviä sovelletaan ainoastaan työssä ja ammatissa.
- Rotusyrjintädirektiivissä jäsenvaltiot veloitetaan nimeämään elimiä, joiden tehtävänä on edistää yhdenvertaista kohtelua. Työsyrijintädirektiivi ei sisällä tällaista veloitetta.
- Työsyrijintädirektiivissä säädetään vammaisia koskevista kohtuullisista mukautuksista.

## ROTUSYRJINTÄDIREKTIIVIN JA TYÖSYRJINTÄDIREKTIIVIN MUKAISEN YHDENVERTAISEN KOHTELUN PERIAATTEEN TOTEUTTAMINEN

FRA:n keräämistä tiedoista ja näytöstä käy johdonmukaisesti ilmi, että ihmiset eri puolilla EU:ta kokevat säännöllisesti syrjintää rotusyrjintädirektiivissä ja työsyrijntädirektiivissä luetelluilla perusteilla ja elämänalueilla. Näin siitä huolimatta, että direktiivit ovat olleet voimassa vuodesta 2000.

Tämä saa epäilemään niiden toimenpiteiden ja institutionaalisten järjestelyjen tehokkuutta, joita jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön pannakseen toimeen syrjimättömyyslainsäädäntöä, myös niiden säännösten osalta, joita ne ovat säättäneet syrjintätapauksissa sovellettavien seuraamusten tehokkuudesta, oikeasuhteisuudesta ja varoittavuudesta (rotusyrjintädirektiivin 15 artikla; työsyrijntädirektiivin 17 artikla). Oikeusalan ammattilaiset ovat myös tunnistaneeet syrjimättömyyttä koskevan EU:n lainsäädännön soveltamisessa muita puutteita, jotka liittyvät eri jäsenvaltioissa sovellettaviin seuraamuksiin, jotka eivät tällä hetkellä ”takaa tehokkaita oikeussuojakeinoja eivätkä toimi tehokkaana pelotteena”<sup>11</sup>.

Rotusyrjintädirektiivillä kielletään rotuun tai etniseen alkuperään perustuva välitön ja välillinen syrjintä. Direktiivin soveltamisalaa koskevassa 3 artiklassa täsmennetään, että sitä sovelletaan työhön ja ammattiin, ammatilliseen koulutukseen, työehtoihin ja työntekijä- tai työnantajajärjestöjen jäsenyyteen; sosiaaliseen suojeluun, myös sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon; sosiaalietuuksiin; koulutukseen; ja yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuuteen ja tarjontaan, myös asumiseen.

Työsyrijntädirektiivillä kielletään uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuva välitön ja välillinen syrjintä. Direktiivin soveltamisalaa koskevassa 3 artiklassa täsmennetään, että sitä sovelletaan työhön ja ammattiin, ammatilliseen koulutukseen, työehtoihin ja työntekijä- ja työnantajajärjestöjen jäsenyyteen.

**Rotusyrjintädirektiivin osalta** FRA:n tutkimustiedoista käy ilmi seuraavaa.

- Rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän esiintyvyys on pysynyt johdonmukaisesti suurena sekä ajan kuluessa että eri jäsenvaltioiden eri väestöryhmissä. EU-MIDIS II -tutkimuksen tiedoista esimerkiksi ilmenee, että miltei yksi neljästä vastaajasta (24 prosenttia) koki vuonna 2016 tulleen syrjityksi tutkimusta edeltäneiden 12 kuukauden aikana yhdellä tai useammalla päivittäisen elämän alueella etnisen tai maahanmuuttajataustansa vuoksi. EU-MIDIS I -tutkimuksen tiedoista vuodelta 2007 käy ilmi, että lähes yksi kolmesta vastaajasta (30 prosenttia) ilmoitti kokeneensa syrjintää etnisen alkuperänsä takia (yhdellä tai useammalla elämänalueella) tutkimusta edeltäneiden 12 kuukauden aikana<sup>12</sup>. Parannukset otantamenetelmissä ja painotukset otanta-asetelmassa EU-MIDIS II -tietojen analysoinnissa rajoittavat jossain määrin näiden kahden tutkimuksen suoraa vertailukelpoisuutta. Tulokset kuitenkin viittaavat siihen, ettei tilanne ole ajan kuluessa juurikaan parantunut, sillä luvut ovat edelleen korkeat.
- FRA:n tutkimustiedot osoittavat, että etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt tai maahanmuuttajataustaiset henkilöt (mukaan lukien romanit ja travellerit, muslimit, juutalaiset ja afrikkalaista syntyperää olevat henkilöt) kokevat säännöllisesti paljon syrjintää eri elämänalueilla etnisen alkuperänsä tai rotunsa (sekä uskontonsa tai vakaumuksensa) vuoksi. Esimerkiksi kutakin tutkimusta edeltäneinä viitenä vuotena 41 prosenttia romaneista, 45 prosenttia pohjoisafrikkalaista alkuperää olevista henkilöistä, 39 prosenttia Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tulleista henkilöistä<sup>13</sup>, 60 prosenttia romaneista ja travellerista<sup>14</sup>

11 Equinet (2020), **Future of equality legislation in Europe – Synthesis report of the online roundtable (Yhdenvertaisuuslainsäädännön tulevaisuus Euroopassa – verkkokokouksen yhteenvetoraportti)**, Bryssel, Equinetin sihteeristö.

12 FRA (2017), **EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 13; FRA (2010), **European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results report (Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Raportti keskeisistä tuloksista)**, julkaisutoimisto, s. 36.

13 FRA (2017), **EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

14 FRA (2020), **Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey (Romanit ja travellerit kuudessa maassa – Kyselytutkimus romaneista ja travellerista)**, Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA



ja 25 prosenttia juutalaisista<sup>15</sup> koki tullessa syrjityksi etnisen tai maahanmuuttajataustansa vuoksi.

- Ihmiset kuvaavat syrjintää toistuvana kokemuksena: vaikka jotkut kokevat syrjintää päivittäin, syrjintäkokemuksia on keskimäärin 4,6 kertaa vuodessa.<sup>16</sup>
- Rotuun tai etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän esiintyvyys vaihtelee suuresti eri jäsenvaltioissa mutta myös yksittäisessä maassa tutkittujen eri ryhmien välillä. Esimerkiksi romanit ja travellerit, afrikkalaista syntyperää olevat henkilöt ja Pohjois-Afrikasta tulevat maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä kokevat enemmän syrjintää kuin muut tutkitut ryhmät samassa maassa.<sup>17</sup>
- Näkyvät erilaisuuden merkit, kuten esimerkiksi ihonväri, ulkonäkö tai perinteisen tai uskonnollisen vaatetuksen (esim. huivit) käyttö julkisilla paikoilla, johtavat siihen, että afrikkalaista syntyperää olevia, romaneja ja musliminaisia kohdellaan usein eriarvoisesti eri puolilla EU:ta.<sup>18</sup>
- Siinä missä romanivastaajat ja afrikkalaista syntyperää olevat henkilöt ilmoittivat yleensä kohtaavansa syrjintää ulkonäkönsä vuoksi, Pohjois-Afrikasta ja Turkista tulleet maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä totesivat kuitenkin yleensä kokevansa syrjintää etu- ja sukunimiensä perusteella<sup>19</sup>. Vastaajan nimi oli keskeisin syrjintäperuste asunnon saannissa ja toiseksi tärkein syrjintäperuste kaikilla muilla tutkimuksessa tarkastelluilla elämänalueilla.
- Syrjintäkokemukset vaihtelevat eri ikäryhmien ja eri sukupolvien välillä. Esimerkiksi pohjoisafrikkalaistaustaiset maahanmuuttajien jälkeläiset ilmoittavat kokevansa etnistä ja uskonnollista syrjintää ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajia enemmän<sup>20</sup>. Tätä tulosta voivat myös selittää monet eri tekijät, muun muassa aiempaa parempi tietoisuus tasa-arvosta ja oikeuksien tuntemus myöhemmissä sukupolvissa ja/tai maahanmuuttajien jälkeläisten toisenlaisen oikeudellisen aseman ja sen antamien oikeuksien vaikutus ja –päinvastaisesti – ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajien matalammat odotukset yhdenvertaisesta kohtelusta. Näitä havaintoja on kuitenkin aiheellista selvittää lisää.
- Naisten ja miesten kokemuksissa etniseen tai maahanmuuttajataustaan perustuvasta syrjinnästä ei keskimäärin ole merkittäviä eroja. Tietyissä jäsenvaltioissa kohderyhmien sisällä ja välillä on kuitenkin merkittäviä sukupuolieroja.<sup>21</sup>
- Useimmat vastaajat kokevat rotusyrjintää työssä tai työnhaussa, erityisesti romanit ja pohjoisafrikkalaistaustaiset vastaajat. Pohjois-Afrikasta ja Saharan eteläpuolisesta Afrikasta peräisin olevat henkilöt kokevat usein syrjintää työssä.<sup>22</sup>

---

(2017), *EU-MIDIS II – Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)*, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto.

- 15 FRA (2018), *Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU (Juutalaisvastaisuutta koskevat kokemukset ja havainnot – Toinen kyselytutkimus juutalaisten syrjinnästä ja heihin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa)*, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto, s. 60. Toisessa juutalaisvastaisuutta koskevassa kyselytutkimuksessa syrjintää kartoitetaan vain tutkimusta edeltäneiden 12 kuukauden ajalta.
- 16 FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)*, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto, s. 14.
- 17 Sama kuin edellä, s. 29–32.
- 18 Sama kuin edellä, s. 32.
- 19 Sama kuin edellä, s. 36.
- 20 FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)*, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto, s. 30. FRA (2017), *Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus: Muslimit – Poimintoja tuloksista*, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto, s. 24.
- 21 FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)*, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto.
- 22 Sama kuin edellä, s. 34 ja s. 38.

- Muita elämäntilanteita, joilla syrjintää koetaan huomattavan paljon, ovat asunnon saatavuus ja muiden julkisten tai yksityisten palvelujen, kuten julkishallinnon, julkisen liikenteen, kauppojen, ravintoloiden tai baarien palvelujen, saatavuus.<sup>23</sup>

**Työsyrijntädirektiivin osalta** FRA:n tutkimustiedoista ja niistä tapauskohtaisista tiedoista, joita FRA on kerännyt FRA:n lausuntoa 1/2021 varten koetusta syrjinnästä työssä ja ammatissa vammaisuuden ja iän perusteella, ilmenee seuraavaa.

- Käytännön tilanne ei ole juurikaan parantunut sen jälkeen, kun Euroopan komissio julkaisi vuoden 2014 kertomuksen direktiivin soveltamisesta<sup>24</sup>: uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvan työsyrijntän esiintyvyys on pysynyt suurena useimmissa EU:n jäsenvaltioissa.
- Vuonna 2019 niiden homoksi, lesboksi, biseksuaaliksi tai transihmiseksi (hlbt) itsensä määrittelevien henkilöiden osuus, jotka kokivat tullessa syrjityiksi työnhaussa (11 prosenttia), oli jotakuinkin sama kuin vuonna 2012 (13 prosenttia). Myös niiden hlbt-henkilöiden osuus, jotka kokivat tullessa syrjityiksi työssä, pysyi jotakuinkin samana (21 prosenttia vuonna 2019 ja 19 prosenttia vuonna 2012)<sup>25</sup>. Transihmisiksi itsensä määrittelevät henkilöt on sisällytetty näihin lukuihin kyseisten kahden tutkimuksen vertailua varten.
- Etniseen vähemmistöön kuuluvat, uskovaiset tai maahanmuuttajataustaiset henkilöt kokevat työssä säännöllisesti – ja muuta väestöä enemmän – uskontoon tai vakaumukseen perustuvaa syrjintää.
- Uskontoon tai vakaumukseen perustuvan työsyrijntän esiintyvyys on melko suurta etniseen vähemmistöön kuuluvilla tai maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä (viiden vuoden tarkastelukaudella 12 prosenttia) ja uskonnollisia vähemmistöjä edustavilla henkilöillä, kuten muslimeilla (viiden vuoden tarkastelukaudella 17 prosenttia) ja juutalaisilla (12 kuukauden tarkastelukaudella 16 prosenttia).<sup>26</sup>
- Perusoikeusselvityksen tiedoista ilmenee, että vain 1 prosentti koko väestöstä koki tullessa syrjityksi työssä uskontonsa tai vakaumuksensa vuoksi tutkimusta edeltäneinä viitenä vuotena. Sen sijaan 15 prosenttia samassa tutkimuksessa muslimiksi itsensä määritelleistä vastaajista kertoi kokeneensa työsyrijntää uskontonsa tai vakaumuksensa takia tutkimusta edeltäneiden viiden vuoden aikana.
- Musliminaiset ilmoittavat ”pukeutumistapansa” (huivin/turbaanin käyttö) keskeiseksi syyksi heidän kokemaansa työsyrijntään.<sup>27</sup>
- Vammaisuuden osalta perusoikeusselvityksen tiedoista ilmenee, että työsyrijntää esiintyy sitä enemmän, mitä suurempia rajoituksia henkilöillä on päivittäisissä toimissa. Henkilöt, joilla on vaikeita rajoituksia, kokevat syrjintää todennäköisemmin kuin henkilöt, joilla ei ole vaikeita rajoituksia, ja henkilöt, joilla ei ole minkäänlaisia rajoituksia päivittäisissä toiminnoissa. On huomattava, että perusoikeusselvityksessä vammaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevia seikkoja kartoitettiin vähimmäistason eurooppalaisen terveystieteellisen kysymyksillä, jotka Eurostat on laatinut koettua terveyttä koskevien tietojen keräämiseen.

23 FRA (2020), **Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey (Romanit ja travellerit kuudessa maassa – Kyselytutkimus romaneista ja travellerista)**, Luxemburg, julkaisutoimisto. FRA (2017), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

24 Euroopan komissio (2014), Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Yhteinen kertomus rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27 päivänä marraskuuta 2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyrijntädirektiivi) soveltamisesta, COM(2014) 2 final, Bryssel, 17.1.2014.

25 FRA (2020), **EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality (EU:n toinen hlbt-tutkimus – Hlbt-henkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 10.

26 FRA (2017), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)**, Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2018), **Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU (Juutalaisvastaisuutta koskevat kokemukset ja havainnot – Toinen kyselytutkimus juutalaisten syrjinnästä ja heihin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

27 FRA (2017), **Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus: Muslimit – Poimintoja tuloksista**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 24.

Moduulissa on seuraava kysymys: "Miten suuria rajoituksia sinulla on ollut terveysongelmien vuoksi vähintään viimeksi kuluneiden kuuden kuukauden ajan normaalissa arjessa? Minulla on ollut... (Vastausvaihtoehdot: "Suuria rajoituksia"; "Lieviä rajoituksia"; "Ei rajoituksia"; "En halua kertoa"; "En tiedä"). Eurostatin mukaan tällä kysymyksellä voidaan mitata pitkään kestäneitä fyysisen terveyden tai mielenterveyden ongelmiin, sairauteen tai vammaisuuteen liittyviä rajoituksia.<sup>28</sup>

- Vammaiset henkilöt kokevat säännöllisesti syrjintää työssä ja etenkin työnhaussa, kuten FRA:n lausuntoa 1/2021 varten kerätyistä tiedoista ilmenee. FRA keräsi nämä tiedot Franetin kautta. Tällaisia tietoja oli saatavissa vain joistain EU:n jäsenvaltioista.<sup>29</sup>
- Vammaiset naiset kokevat vammaisia miehiä todennäköisemmin vammaisuuteen perustuvaa työsyryntää.
- Perusoikeusselvityksen tuloksista ilmenee, että työelämän ikäsyryntä on koko väestössä verraten yleistä (viiden vuoden tarkastelukaudella 15 prosenttia). Maiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja.
- Perusoikeusselvityksen tiedoista käy ilmi, että henkilöitä, jotka sanovat kokeneensa syrjintää työssä siksi, että he ovat "liian vanhoja", on kaksi kertaa niin paljon kuin henkilöitä, jotka ilmoittavat syrjinnän syyksi sen, että he ovat "liian nuoria" ("liian vanhoja" 10 prosenttia ja "liian nuoria" 6 prosenttia).
- Ikääntyvät kokevat työelämässä paljon ikäsyryntää, kuten FRA:n lausuntoa 1/2021 varten kerätyistä tiedoista ilmenee.
  - ★ Ikäsyryntän esiintyvyys kasvaa sitä mukaa, mitä vanhemmasta vastaajasta on kyse. Esiintyvyys on erityisen suurta 50-vuotiailla ja sitä vanhemmilla. Tällaisia tietoja oli saatavissa vain joistain EU:n jäsenvaltioista.<sup>30</sup>
  - ★ Ikäsyryntää koetaan enemmän työnhaussa kuin työssä.
  - ★ Naiset kokevat ikäsyryntää työssä miehiä enemmän.
- Perusoikeusselvityksen tiedoista ilmenee lisäksi, että mistä tahansa perusteesta johtuvan työsyryntän esiintyvyys oli viiden vuoden kaudella lähes kaksi kertaa suurempaa homoiksi, lesboiksi ja biseksuaaleiksi (h/b) taikka "muuksi" itsensä määrittelevillä henkilöillä (41 prosenttia) kuin heteroseksuaaleiksi itsensä määrittelevillä henkilöillä (22 prosenttia).<sup>31</sup>
- H/b-henkilöt kokevat työssä enemmän syrjintää kuin työnhaussa – lesbojen, homomiesten ja biseksuaalien välillä ei ole merkittäviä eroja.<sup>32</sup>
- H/b-henkilöiden ikäsyryntä työssä lisääntyy iän myötä ja on erityisen suurta 55-vuotiailla ja sitä vanhemmilla.<sup>33</sup>

28 Ks. Eurostat (2013), **European Health Interview Survey (EHIS wave 2) – Methodological manual (Eurooppalainen terveyshaastattelututkimus (EHIS, keruuaalto 2) – Menetelmäopas)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 16–17.

29 Ks. tarkat tiedot FRA:n lausunnon 1/2021 osasta 1.2.2.

30 Ks. tarkat tiedot FRA:n lausunnon 1/2021 osasta 1.2.3.

31 FRA (2020), **What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey (Mitä perusoikeudet tarkoittavat ihmisille EU:ssa? Perusoikeusselvitys)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

32 FRA (2020), **EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality (EU:n toinen h/bti-tutkimus – H/bti-henkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 31.

33 FRA (2020), **EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality (EU:n toinen h/bti-tutkimus – H/bti-henkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta)**, Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2020), **What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey (Mitä perusoikeudet tarkoittavat ihmisille EU:ssa? Perusoikeusselvitys)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

## ↑ FRA:N LAUSUNTO 1

Rotusyrjintädirektiivin 5 artiklan ja työsyryntädirektiivin 7 artiklan, joissa kummankin direktiivin sanamuodon mukaan käsitellään niin sanottuja positiivisia erityistoimia, mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön toimenpiteitä, joiden "tarkoituksena on ehkäistä tai hyvittää haittoja, jotka liittyvät" asianomaisissa direktiiveissä lueteltuihin syrjintäperusteisiin ja elämäntilanteisiin ja joista FRA:n tutkimus ja kansalliset tietolähteet antavat näyttöä.

EU:n jäsenvaltiot voivat tunnistaa tällaiset haitat ja syrjintäsuunnatukset keräämällä ja analysoimalla systemaattisesti tietoja syrjintävaarassa olevien väestöryhmien jäsenten omakohtaisista kokemuksista ja sosioekonomisesta tilanteesta, kuten yhdenvertaisuustiedoista annetussa FRA:n lausunnossa nro 6 esitetään.

Rotusyrjintädirektiivin 15 artiklan ja työsyryntädirektiivin 17 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltioiden pitäisi entistä tarmokkaammin pyrkiä parantamaan niiden toimenpiteiden ja institutionaalisten järjestelyjen tehokkuutta, joita ne ovat ottaneet käyttöön syrjinnän vastaisen lainsäädännön toimeenpanoa varten, ja varmistaa, että direktiivien "mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavat seuraamukset" ovat "tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia".

## HUOMION KIINNITTÄMINEN SYRJINNÄLTÄ SUOJELUN EPÄYHDENMUKAISUUTEEN EU:N SÄÄDÖKSISSÄ

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 10 artiklassa todetaan, että ”unioni pyrkii politiikkojensa ja toimiensa määrittelyssä ja toteuttamisessa torjumaan kaiken sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän”.

SEUT 19 artiklassa täsmennetään edelleen, että ”neuvosto voi – yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyksikössä ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi”.

Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään ”kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan”. Samassa 21 artiklassa kielletään myös kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä ”perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta niiden erityismääräysten soveltamista”. Perusoikeuskirja sitoo EU:n toimielimiä niiden kaikessa toiminnassa ja jäsenvaltioita silloin, kun ne panevat täytäntöön EU:n lainsäädäntöä. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja elimiä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita vain silloin, kun ne panevat täytäntöön unionin lainsäädäntöä.

Tämän lisäksi EU on allekirjoittanut ja ratifioinut Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista: syrjimättömyys on yksi yleissopimuksen periaatteista (3 artikla), ja sen 5 artiklassa kielletään kaikki vammaisiin henkilöihin kohdistuva syrjintä.

Näistä säännöksistä huolimatta EU:n yhdenvertaisuutta koskevassa oikeudellisessa kehyksessä on edelleen aukkoja yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi. Soveltettavalla unionin johdetulla oikeudella eli rotu- ja työsyryntädirektiiveillä ja sukupuolten tasa-arvoa koskevilla direktiiveillä<sup>34</sup> annetussa suojassa on aukkoja, mikä johtaa perusteiden keinotekoiseen hierarkiaan, mikä taas rajoittaa EU:n tason syrjinnältä suojelun laajuutta ja soveltamisalaa. EU:n lainsäädännössä annetaan laaja suoja sukupuoleen ja rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää vastaan, mutta uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää vastaan ei anneta samantasoista suojaa.

Lisäksi syrjinnältä suojelu on epäjohdonmukaista eri jäsenvaltioissa, vaikka valtaosa jäsenvaltioista onkin antanut lainsäädäntöä, joka ulottuu rotusyrjintää, työsyryntää ja sukupuolten tasa-arvoa koskeviissa direktiiveissä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia pidemmälle. Useimmissa jäsenvaltioissa ollaan tietoisia siitä, että syrjinnältä suojelun on mentävä voimassa olevaa EU:n yhdenvertaisuutta koskevaa oikeudellista kehystä pidemmälle, ja näin ollen niissä on annettu täydentäviä perusteita ja elämäntilanteita sisältävää kansallista lainsäädäntöä.

Euroopan parlamentin veto-oikeuksista ja Euroopan komission ponnisteluista huolimatta komission vuonna 2008 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (yhdenvertaista kohtelua koskeva direktiivi) on kuitenkin jumiutunut neuvostoon, jonka pitää hyväksyä se yksimielisesti. Vaikka 14 jäsenvaltiota on antanut ehdotukselle täyden tukensa, määrittelemätön määrä jäsenvaltioita vastustaa sitä yhä.<sup>35</sup>

34 Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/EY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/41/EU, EUVL 2010 L 180; miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY (uudelleenlaadittu toisinto) (EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23); miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla annettu neuvoston direktiivi 2004/113/EY (EUVL L 373, 21.12.2004, s. 37).

35 Euroopan unionin neuvosto (2020), **Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation – Information from the Presidency on responses to its questionnaire (Ehdotus neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta**

FRA:n tutkimustiedoista ilmenee, että esimerkiksi monet romanit, travellerit, muslimit, juutalaiset ja maahanmuuttajat ja heidän jälkeläisensä eivät pysty varmasti sanomaan, kokevatko he syrjintää rodun ja etnisen alkuperän perusteella vai uskonnon tai vakaumuksen perusteella. Tiedoista käy myös johdonmukaisesti ilmi, että monet ihmiset eri puolilla EU:ta kokevat moninkertaista ja risteävää (intersektionaalista) syrjintää perusteiden erilaisten yhdistelmien takia.

Risteävällä syrjinnällä tarkoitetaan tilannetta, jossa eri perusteet vaikuttavat ja toimivat toistensa kanssa vuorovaikutuksessa samaan aikaan siten, että niitä ei voida erottaa toisistaan ja ne saavat aikaan tietynlaista syrjintää. Alan ammattilaiset ovat kuitenkin tietoisia siitä, että syrjinnän tarkasteleminen vain jonkin yhden perusteen näkökulmasta ei tuo esiin ihmisten arkielämässään kokeman syrjinnän monimuotoisuutta. EU:n lainsäädännössä ei kuitenkaan anneta suojaa risteävältä syrjinnältä, ja vain muutamissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön joko moninkertaista tai risteävää syrjintää koskevia säännöksiä.

Lisäksi on syytä olla huolissaan siitä, miten systeemisen tai rakenteellisen syrjinnän ilmiöt vaikuttavat kohtelun yhdenvertaisuuteen. Neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta systeeminen tai rakenteellinen syrjintä määritellään syrjinnäksi, joka ”ilmenee lainsäädännöstä, politiikasta ja käytännöstä johtuvassa eriarvoisuudessa, joka ei ole tarkoituksellista vaan johtuu erilaisista institutionaalisista tekijöistä lainsäädännön, politiikan ja käytännön muotoilussa, täytäntöönpanossa ja tarkastelussa”.<sup>36</sup>

FRA:n keräämistä tiedoista on saatu näyttöä rakenteellisesta syrjinnästä eri jäsenvaltioissa: tästä kertovat EU-MIDIS II -tutkimuksen romaneja ja afrikkalaista syntyperää olevia henkilöitä koskevat tulokset ja romaneista ja travellereista tehdyn kyselytutkimuksen tulokset. Näistä tuloksista ilmenee, että henkilöt, jotka kokevat erittäin paljon syrjintää, kärsivät usein myös keskimääräistä suuremmasta aineellisesta puutteesta.

- Merkittävä osuus romanivastaajista ja heidän lapsistaan (80 prosenttia) elää tuloilla, jotka alittavat asianomaisten maiden köyhyysriskirajan; joka neljäs romani (27 prosenttia) ja joka kolmas romanilapsi (30 prosenttia) elää kotitalouksissa, joissa on koettu nälkää ainakin kerran EU-MIDIS II -tutkimusta edeltäneen kuukauden aikana; yhdellä kolmesta romanista ei ole asunnossaan johtovettä ja yhdellä kymmenestä ei ole asunnossaan sähköä. Kun kysyttiin, riittävätkö kotitalouden kokonaistulot toimeentuloon, 92 prosenttia tutkimukseen osallistuneista romaneista ilmoitti, että heillä oli toimeentulossaan jonkin verran vaikeuksia, ja 45 prosentilla oli ”suuria vaikeuksia”.<sup>37</sup>
- FRA:n romaneja ja travellereja koskevassa kyselytutkimuksessa tarkastelluissa kuudessa maassa romani- ja travellerilasten tilanne on räikeästi muuta väestöä heikompi, sillä joka neljäs heistä (23 prosenttia) elää kotitaloudessa, jossa kärsitään vakavasta aineellisesta puutteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että kotitalouden jäsenillä ei ole varaa perusasioihin, kuten terveelliseen ruokaan tai lämmitykseen, tai he ovat jäljessä vuokranmaksussa eikä heillä ole vuosittain varaa viikon lomaan.<sup>38</sup>
- Useamman kuin joka toisen afrikkalaista syntyperää olleen vastaajan (55 prosenttia) kotitalouden tulot jäivät heidän asuinmaansa sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen köyhyysriskirajan alapuolelle. Heidän köyhyysriskiasteensa on korkea toisen sukupolven vastaajien (48 prosenttia) ja kansalaisuuden saaneiden vastaajien (49 prosenttia) keskuudessa ja korkeampi kuin muussa väestössä. Yksi kahdesta afrikkalaista syntyperää olleesta vastaajasta ilmoitti asuvansa liian ahtaasti (45 prosenttia). Koko väestössä vastaava osuus oli sitä vastoin 17 prosenttia EU:n silloisissa 28 jäsenvaltiossa. Näistä vastaajista yksi kymmenestä (12 prosenttia) kärsi keuhkoista asumisolosta, eli heidän asunnossaan ei ole

---

suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta – puheenjohtajavaltion tiedote sen kyselyyn saaduista vastauksista), Bryssel, 4.11.2020.

36 Euroopan unionin neuvosto (2021), *Neuvoston suositus romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta*, Bryssel, 2.3.2021, s. 20.

37 FRA (2016) *Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus: Romanit – Poimintoja tuloksista*, Luxemburg, julkaisutoimisto.

38 FRA (2020), *Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey (Romanit ja travellerit kuudessa maassa – Kyselytutkimus romaneista ja travellereista)*, Luxemburg, julkaisutoimisto.

kylpyhuonetta tai wc:tä tai heidän asuntonsa on liian pimeä, asunnon seinissä tai ikkunoissa on hometta tai asunnossa on vuotava katto.<sup>39</sup>

## ↑ FRA:N LAUSUNTO 2

EU:n lainsäätäjän ja jäsenvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että suojelu sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään taikka seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää vastaan on eri elämänalueilla vertailukelpoista, yhdenmukaista ja korkeatasoista. Jäsenvaltiot voivat saada tähän innoitusta Euroopan komission strategioista ja toimintasuunnitelmista, joiden tavoitteena on saada aikaan tasa-arvon unioni. Näitä ovat EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025; romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys 2020–2030; hlbtqi-henkilöiden (homojen, lesbojen, biseksuaalien, transihmisten, intersukupuolisten ja queerien) tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025; vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030; kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027; ja sukupuolten tasa-arvoa koskeva EU-strategia 2020–2025.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden pitäisi edelleen kartoittaa kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, joilla ehdotetusta yhdenvertaista kohtelua koskevasta direktiivistä käytäviä neuvotteluja saataisiin vietyä eteenpäin. Mikäli direktiivi saataisiin hyväksytyä pikimmiten, sillä saataisiin poistettua unioniin muodostunut keinotekoinen syrjintäperusteiden hierarkia, ja näin varmistettaisiin, että suoja, jota EU ja sen jäsenvaltiot antavat uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää vastaan, on kattavaa ja yhdenmukaista keskeisillä elämänalueilla, jotka eivät tällä hetkellä kuulu EU:n johdetun oikeuden soveltamisalaan.

EU:n lainsäätäjän pitäisi harkita syrjinnän käsitteen laajentamista niin, että risteävä syrjintä sisällytetään olemassa olevaan ja uuteen lainsäädäntöön yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden alalla. Näin EU ja sen jäsenvaltiot pystyisivät vahvistamaan oikeudellista suojaa risteävää syrjintää vastaan – tämä vaikuttaisi erityisesti naisiin, jotka kohtaavat syrjintää, joka perustuu useiden eri syrjintäperusteiden yhdistelmiin.

39 FRA (2018), **Tummaihoisena EU:ssa**, Luxemburg, julkaisu- ja tiedotustoimisto.

## MAHDOLLISTEN UUSIEN SYRJINTÄTAPOJEN TUNNISTAMINEN

Viime vuosina algoritmien ja tekoälyn (AI) käyttö on lisääntynyt eksponentiaalisesti päätöksenteossa yhteiskunnan eri aloilla. FRA on yhdessä muiden toimijoiden kanssa osoittanut, että algoritmien ja tekoälyn käytöllä voi olla merkittävä vaikutus yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteisiin. Myös tekoälyä käsittelevä EU:n korkean tason asiantuntijaryhmä on painottanut tätä seikkaa.

Tietoisuus syrjinnän mahdollisuudesta algoritmien ja tekoälyn käytössä vaihtelee kuitenkin merkittävästi käyttäjien keskuudessa: monet eivät tiedä, että tällaiset järjestelmät voivat johtaa syrjintään, erityisesti välilliseen syrjintään, ja ylläpitää taikka jopa vahvistaa sitä. Tällaisesta syrjinnästä on kyse silloin, kun näennäisesti puolueeton sääntö saattaa henkilön tai ryhmän, jolla on samat ominaisuudet, epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, kuten rotusyrjintä- ja työsyrijintädirektiiveissä todetaan. FRA:n näytöstä, joka perustuu viraston julkaisemaan tekoälytutkimukseen, ilmenee, että ohjelmistojen kehittäjät ja tekoälyn käyttäjät julkisella ja yksityisellä sektorilla eivät useinkaan arvioi huolellisesti, jos ollenkaan, sitä, ovatko niiden käyttämät automatisoidut järjestelmät syrjiviä.

Kansainvälisissä järjestöissä, EU:ssa ja jäsenvaltioissa tunnustetaan, että tekoälyn syrjimätön käyttö on merkittävä haaste, ja ne osallistuvat jossain määrin aktiivisesti tekoälyä koskevaan päätöksentekoon ja sitä koskevan lainsäädännön laadintaan, jotta tasa-arvo parantuisi eikä heikentyisi. Tässä tekoälyä koskevassa päätöksenteossa ja lainsäädännössä on huomioitava syrjimättömyyden tarve. Julkaisussa Valkoinen kirja tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen<sup>40</sup> Euroopan komissio esittelee suunnitelmia mahdollista lainsäädäntöehdotusta varten ja korostaa, että tekoälyyn liittyy vakavia riskejä, joista yksi on eri suojeltuihin perusteisiin perustuva syrjintä. Tätä painotettiin myös **EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa 2020–2025**.

Nämä aloitteet ja huolenaiheet tekevät ilmeiseksi sen, että tekoälyn käyttöön eri elämänalueilla liittyy syrjinnän riski ja että sääntelyä tarvitaan lisää. Tekoälyn mahdollinen laajamittainen käyttöönotto voi johtaa syrjintään sellaisilla elämänalueilla ja sellaisiin perusteisiin, jotka eivät kuulu EU:n olemassa olevan syrjinnän vastaisen johdetun oikeuden soveltamisalaan.

### ↑ FRA:N LAUSUNTO 3

EU:n ja sen jäsenvaltioiden pitäisi arvioida yksityiskohtaisesti sitä, millainen vaikutus algoritmien ja tekoälyn lisääntyvällä käytöllä on yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä koskevassa päätöksenteossa, ja otettava käyttöön asianmukaisia perusoikeustakeita tämän vaikutuksen rajoittamiseksi. Näin voitaisiin lievittää riskejä siitä, että päätöksenteossa käytettäviin algoritmeihin ja tekoälyyn rakennettaisiin sisään mahdollisia syrjintää aiheuttavia vinoumia.

Tältä osin EU:n pitäisi myös harkita sellaisen kohdennetun tutkimuksen rahoittamista, jossa tarkasteltaisiin tekoälyn ja algoritmien käyttöön liittyvää syrjintää.

<sup>40</sup> Euroopan komissio (2020), **Valkoinen kirja tekoälystä: Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen**.



## SYRJINNÄN ILMOITTAMATTA JÄTTÄMINEN JA RIITTÄMÄTÖN OIKEUKSIEN TUNTEMUS

FRA:n tutkimustiedoista ilmenee, että syrjinnän uhrit jättävät usein ilmoittamatta kokemistaan syrjintätapauksista yhdellekään viranomaiselle tai elimelle. Tähän on useita syitä, muun muassa se, etteivät uhrit tiedä, minkä tahon puoleen heidän pitäisi kääntyä. Näin on siitä huolimatta, että kaikissa jäsenvaltioissa on rotusyrjintädirektiivin 13 artiklassa edellytetyt tasa-arvoelimiä. Kyseisessä artiklassa määrätään myös, että tällaisten elinten pitää ”avustaa itsenäisesti syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa”.<sup>41</sup>

FRA:n tutkimusten tuloksista ilmenee, että ilmoitettuja syrjintätapauksia on selvästi niiden todellista määrää vähemmän ja että syrjinnästä tehdään tasa-arvoelimille eri puolilla EU:ta paljon vähemmän ilmoituksia kuin muille tahoille, joille valituksia voidaan osoittaa. Tämä osoittaa, että olemassa olevat prosessit ja järjestelmät syrjintäkokemusten ilmoittamiseen ovat usein tehostomia eivätkä ne aina auta syrjinnän uhreja hakemaan hyvitystä ja saamaan oikeutta.

Tämä tarkoittaa tarkemmin sanottuna seuraavaa:

- kaikkien FRA:n tutkimusten tuloksista käy ilmi, että syrjintätapauksia ilmoitetaan vain vähän kaikissa tutkituissa väestöryhmissä<sup>42</sup>;
- ilmoitusmäärät ovat pysyneet johdonmukaisesti pieninä ajan kuluessa, eri maissa ja eri väestöryhmissä, jotka ovat olleet mukana FRA:n tutkimuksissa – eri väestöryhmien keskimääräiset ilmoitusasteet ovat seuraavat:
  - ★ 12 prosenttia (EU-MIDIS II -tutkimus vuodelta 2016)
  - ★ 23 prosenttia (toinen juutalaisvastaisuutta koskeva kyselytutkimus vuodelta 2018)
  - ★ 11 prosenttia (EU:n toinen hlbt-tutkimus vuodelta 2019)
  - ★ 10 prosenttia (perusoikeusselvitys vuodelta 2019)
  - ★ 21 prosenttia (kyselytutkimus romaneista ja travellereista vuodelta 2019);
- tämän seurauksena suuri osa syrjintätapauksista ei tule niiden elinten, ei myöskään tasa-arvoelinten, tietoon, joilla olisi lakisääteinen velvollisuus avustaa syrjinnän uhreja;
- EU-MIDIS II -tutkimuksen tiedoista vuodelta 2016 ilmenee, että useimmat valitukset esitettiin työnantajalle (36 prosenttia), likimain 13 prosenttia tapauksista ilmoitettiin ammattijärjestöille ja henkilöstökomiteoille ja 17 prosenttia ilmoitettiin poliisille, kun tapauksessa oli kyse pääsystä yökerhoon tai baariin<sup>43</sup>;
- kaikista syrjintäilmoituksista vain neljä prosenttia tehtiin tasa-arvoelimelle, luku on huolestuttavan pieni;
- vaikka syrjinnän ilmoitusasteet ovat kaiken kaikkiaan matalia, eri jäsenvaltioiden ja tutkittujen ryhmien välillä on ilmeisiä eroja: Suomessa, Alankomaissa, Irlannissa, Ruotsissa ja Tanskassa (maat on lueteltu niiden sijoituksen mukaan) etniseen vähemmistöön kuuluvat ja maahanmuuttajataustaiset syrjinnän uhrit (myös romanit ja travellerit) ilmoittavat syrjintätapauksista muiden maiden vastaajia useammin<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Lisätietoja siitä, milloin tasa-arvoelimiä perustettiin EU:n jäsenvaltioihin, ks. Equinetin ylläpitämä [tasa-arvoelinten eurooppalainen hakemisto](#).

<sup>42</sup> FRA (2017), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results \(Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset\)](#), Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2018), [Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU \(Juutalaisvastaisuutta koskevat kokemukset ja havainnot – Toinen kyselytutkimus juutalaisten syrjinnästä ja heihin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa\)](#), Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2020), [Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey \(Romanit ja travellerit kuudessa maassa – Kyselytutkimus romaneista ja travellereista\)](#), Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2020), [EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality \(EU:n toinen hlbt-tutkimus – Hlbt-henkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta\)](#), Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2019), [Perusoikeusselvitys](#).

<sup>43</sup> FRA (2017), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results \(Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset\)](#), Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 22.

<sup>44</sup> FRA (2017), [Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results \(Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset\)](#), Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 43; FRA (2020), [Roma and Travellers in six countries – Roma and Travellers Survey](#)

Jäsenvaltioissa ilmoitettujen syrjintätapausten pieni tai suuri määrä ei välttämättä kuvaa syrjinnän esiintyvyyttä tai luonnetta näissä jäsenvaltioissa. Ilmoitettujen tapausten määrää voidaan sitä vastoin käyttää indikaattorina, joka kertoo, miten halukkaita ihmiset ovat ilmoittamaan syrjinnästä. Tähän puolestaan vaikuttaa se, miten luotettavina elimiä pidetään ja miten hyvin tunnettuja yhdenvertaisuuslainsäädäntö, tasa-arvo-oikeudet ja tasa-arvoelimet ovat.

Ilmoitettujen syrjintätapausten suuret määrät voivat toisinaan kertoa siitä, että ilmoitusjärjestelmät toimivat hyvin, kun taas pienet määrät saattavat kertoa päinvastaisesta. Se, että ilmoitusasteet vaihtelevat vuodesta toiseen, ei myöskään välttämättä merkitse sitä, että syrjinnän esiintyvyydessä olisi vaihtelua. Tämä voi sen sijaan selittyä ilmoitusjärjestelmien muutoksilla, uhrien ja todistajien lisääntyneellä halukkuudella ja kyvyllä ilmoittaa tapauksista tai toimivaltaisten elinten aiempaa paremmalla valmiudella puuttua tällaisiin tapauksiin.

FRA:n tutkimustiedoista ilmenee, että keskeisiä syitä syrjinnän ilmoittamatta jättämiseen ovat seuraavat.

- Kaikissa FRA:n tutkimuksissa tärkein syy, jonka vastaajat antavat syrjintätapausten ilmoittamatta jättämiselle, on usko, että mitään ei tapahtuisi tai että mikään ei muuttuisi ilmoituksen seurauksena. Tämän nimenomaisen syyn mainitsi
  - ★ 52 prosenttia niistä toisen juutalaisvastaisuutta koskevan kyselytutkimuksen vastaajista, jotka eivät olleet ilmoittaneet viimeisintä syrjintätapausta<sup>45</sup>;
  - ★ 41 prosenttia syrjinnän uhreista EU:n toisessa hlbt-tutkimuksessa<sup>46</sup>;
  - ★ 35 prosenttia etniseen vähemmistöön kuuluneista tai maahanmuuttajataustaisista syrjinnän uhreista EU-MIDIS II -tutkimuksessa<sup>47</sup>;
  - ★ yli 36 prosenttia kaikista niistä perusoikeus selvityksen vastaajista (koko väestö), jotka eivät olleet ilmoittaneet viimeksi kokemaansa syrjintätapausta<sup>48</sup>.
- Muita usein mainittuja syitä syrjinnän ilmoittamatta jättämiseen ovat muun muassa usko siihen, että syrjintää ei ole helppo todistaa, ja epäily, että tapaus saattaisi olla liian mitätön tai vähäpätöinen ilmoitettavaksi.

Kuten FRA:n toteuttamasta EU:n toisesta hlbt-tutkimuksesta saaduista tuloksista käy ilmi, muita tapausten ilmoittamatta jättämiselle annettuja syitä ovat muun muassa seuraavat:

- ★ näkemys, että syrjintää ei kannata ilmoittaa, koska sitä sattuu koko ajan (33 prosenttia);
- ★ halu olla ilmaisematta sitä, että määrittelee itsensä hlbt-henkilöksi (21 prosenttia);
- ★ epäluottamus viranomaisia kohtaan (21 prosenttia);
- ★ huoli siitä, että tapaus ei oteta vakavasti (23 prosenttia);
- ★ tietämättömyys siitä, miten tai mihin ilmoitus tehdään (15 prosenttia);
- ★ loukkaantuneisuus, traumatisoituneisuus ja liiallinen stressaantuneisuus, joka estää ryhtymästä ilmoitusprosessiin (13 prosenttia)<sup>49</sup>.

Nämä tulokset viittaavat siihen, että nykyisten syrjinnän torjumiseen ja kaikkien henkilöiden yhdenvertaisuuden varmistamiseen tarkoitettujen säädösten, politiikkojen ja elinten tehokkuus vaihtelee jäsenvaltioissa. Ne kertovat myös siitä, että oikeuksien tuntemus vaihtelee eri maissa tutkituissa eri ryhmissä. FRA:n tutkimustiedoista käy todellakin ilmi, että tasa-arvoelimiä ei juurikaan tunneta syrjintävaarassa olevissa väestöryhmissä, kuten etnisten vähemmistöjen

---

**(Romanit ja travellerit kuudessa maassa – Kyselytutkimus romaneista ja travellereista)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 31.

45 FRA (2018), Experiences and perceptions of antisemitism – Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU (Juutalaisvastaisuutta koskevat kokemukset ja havainnot – Toinen kyselytutkimus juutalaisten syrjinnästä ja heihin kohdistuvista viharikoksista EU:ssa), Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 59.

46 FRA (2020), **EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality (EU:n toinen hlbt-tutkimus – Hlbt-henkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 37.

47 FRA (2017), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 49.

48 FRA (2020), **What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019 (Mitä perusoikeudet tarkoittavat ihmisille EU:ssa? Perusoikeus selvitys 2019)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

49 FRA (2020), **EU-LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality (EU:n toinen hlbt-tutkimus – Hlbt-henkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 37.

taikka maahanmuuttajien parissa – koko väestössä tilanne on tulosten valossa toinen. Lisäksi syrjinnän vastaisen lainsäädännön ja mahdollisten oikeussuojamekanismien, kuten tasa-arvoelinten, tuntemus vaihtelee suuresti tutkituissa maissa ja ryhmissä.

- EU-MIDIS II -tutkimuksen vastaajat ovat keskimäärin melko hyvin tietoisia syrjinnän laittomuudesta (67 prosenttia).<sup>50</sup>
- Sitä vastoin EU-MIDIS II -tutkimuksen vastaajien tietoisuus siitä, että on olemassa organisaatioita, kuten tasa-arvoelimiä, jotka antavat tukea tai neuvontaa syrjinnän uhreille, on erittäin matala: 71 prosenttia ei tiedä tällaisista organisaatioista, ja 62 prosenttia ei tunnista yhdenkään maansa tasa-arvoelimen nimeä.<sup>51</sup>
- Etnisiin vähemmistöihin tai maahanmuuttajiin ja heidän jälkeläisiinsä verrattuna koko väestössä tasa-arvoelimet tunnetaan melko hyvin. EU:n 27 jäsenvaltiossa (EU27) keskimäärin kolme viidestä perusoikeus selvityksen vastaajasta (61 prosenttia) tiesi ainakin yhden maansa tasa-arvoelimestä – tässä yhteydessä tarkasteltiin tietämystä tasa-arvoelimestä, joissa käsitellään syrjintäperusteina rotua ja etnistä alkuperää sekä sukupuolta. Yli puolet (52 prosenttia) kaikista vastaajista tiesi tasa-arvoelimen, jonka tehtävään kuuluu käsitellä syrjintäperusteena rotua tai etnistä alkuperää.<sup>52</sup>
- Asianomainen osuus on kuitenkin pienempi niiden henkilöiden joukossa, joilla ei ole tutkimusmaan kansalaisuutta (34 prosenttia), kuin tutkimusmaan kansalaisten keskuudessa (53 prosenttia). Vastaavasti 45 prosenttia niistä perusoikeus selvityksen vastaajista, jotka katsovat kuuluvansa etniseen vähemmistöön, tietää tasa-arvoelimen, joka käsittelee rotua tai etnistä alkuperää syrjintäperusteina, kun taas henkilöillä, jotka eivät katso kuuluvansa etniseen vähemmistöön, vastaava osuus on 53 prosenttia.<sup>53</sup>
- Perusoikeus selvityksen tiedoista käy lisäksi ilmi, että EU27-maissa tasa-arvoelinten tuntemus vaihtelee koko väestössä hiukan vammaisuuden mukaan. Yli puolet (55 prosenttia) vastaajista, joilla on päivittäisissä toiminnoissaan vaikeita rajoituksia, totesi olevansa tietoinen tasa-arvoelimen olemassaolosta. Vastaajilla, joilla on lieviä rajoituksia, vastaava osuus oli 57 prosenttia, ja vastaajilla, joilla rajoituksia ei ole lainkaan, vastaava osuus oli 63 prosenttia.
- Kaiken kaikkiaan FRA:n eri tutkimuksissa vastaajien tietoisuus tasa-arvoelimestä vaihtelee heidän koulutustasonsa mukaan – matalammin koulutetut vastaajat tuntevat tällaisia elimiä yleensä huonommin.
- Vaikka tietyt tasa-arvoelimet tunnetaan hyvin (esimerkiksi koko väestössä ja hlbtihenkilöiden keskuudessa)<sup>54</sup>, tämä seikka ei kuitenkaan korreloi merkittävästi suuremman ilmoitusasteen kanssa.
- FRA:n tasa-arvoelimiä koskevista tiedoista ilmenee, että elimet Tšekissä, Tanskassa, Irlannissa, Latviassa, Puolassa ja Ruotsissa ovat henkilökunnan määrällä ja budjetin koolla mitattuna suurimpia suhteessa maiden väkilukuun ja että FRA:n EU-MIDIS II -tutkimuksen vastaajista vähintään 50 prosenttia kertoi olevansa tietoinen näiden maiden tasa-arvoelimestä (Irlannissa ja Ruotsissa tietoisia oli hiukan vähemmän eli noin 40 prosenttia).
- Vastaavasti FRA:n tiedoista käy ilmi, että tasa-arvoelimet Itävallassa, Bulgariassa, Saksassa, Kreikassa, Unkarissa, Italiassa, Luxemburgissa, Maltassa, Alankomaissa, Romaniassa, Sloveniassa ja Espanjassa ovat henkilökunnan määrällä ja budjetin koolla mitattuna pienimpiä suhteessa näiden maiden väkilukuun ja että FRA:n EU-MIDIS II -tutkimuksen vastaajista enimmillään 30 prosenttia tiesi tasa-arvoelimestä näissä maissa.

50 FRA (2017), **Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Main results (Toinen Euroopan unionin vähemmistöjä ja syrjintää koskeva tutkimus – Keskeiset tulokset)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 55.

51 Sama kuin edellä, s. 51–53.

52 FRA (2020), **What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey (Mitä perusoikeudet tarkoittavat ihmisille EU:ssa? Perusoikeus selvitys)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

53 Sama kuin edellä.

54 FRA (2020), **What do fundamental rights mean for people in the EU? Fundamental Rights Survey 2019 (Mitä perusoikeudet tarkoittavat ihmisille EU:ssa? Perusoikeus selvitys 2019)**, Luxemburg, julkaisutoimisto; FRA (2020), **EU LGBTI II – A long way to go for LGBTI equality (EU:n toinen hlbtitutkimus – Hlbtihenkilöiden tasa-arvo on kaukana toteutumisesta)**, Luxemburg, julkaisutoimisto, s. 35–37.

Tasa-arvoelinten heikko tuntemus vaarantaa niille uskotun tärkeän tehtävän syrjinnän uhrien avustamisessa. Saatavilla oleva näyttö vahvistaa, että tasa-arvoelimille osoitetut resurssit (henkilöstö ja budjetti) ovat yhteydessä siihen, miten hyvin kyseiset elimet tunnetaan väestön keskuudessa. Tämä viittaa siihen, että oikeudellisesti ja taloudellisesti vahvat tasa-arvoelimet voivat luultavasti muita elimiä tehokkaammin lisätä oikeuksien tuntemusta sekä syrjinnän mahdollisten uhrien että tällaisten tapausten todistajien joukossa. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että niillä olisi valmius toteuttaa kohdennettuja toimenpiteitä suurimmassa syrjintävaarassa olevien henkilöiden tai ryhmien tavoittamiseksi.

On kuitenkin merkillepantavaa, että tasa-arvoelinten tuntemuksen paraneminen ei kuitenkaan aina välttämättä korreloi näille elimille ilmoitettujen tapausten määrän kasvun kanssa. Tämä pätee jopa joihinkin niistä elimistä, joilla henkilöstöresurssien ja taloudellisten resurssien suhde niiden sijaintimaan väestön kokoon on erittäin hyvä.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat ryhtyneet konkreettisiin toimiin, joiden tarkoituksena on kannustaa ihmisiä ilmoittamaan asianomaisille elimille ja viranomaisille viharikoksista, jotka kuuluvat kaikkein vakavimpiin syrjinnän muotoihin<sup>55</sup>. Maaliskuussa 2021 rasismin, muukalaisvihan ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen torjumista käsittelevä EU:n korkean tason työryhmä hyväksyi joukon keskeisiä ohjaavia periaatteita, joilla pyritään kannustamaan uhreja ilmoittamaan viharikoksista lainvalvontaviranomaisille<sup>56</sup>. Viharikosten kirjaamista, tietojen keräämistä ja ilmoittamiseen rohkaisemista käsittelevä työryhmä laati asianomaiset periaatteet FRA:n mahdollistamassa toiminnassa.

Viharikosten ilmoittamiseen kannustamista koskevien keskeisten ohjaavien periaatteiden tietyt elementit ovat merkityksellisiä silloin, kun pyritään kannustamaan ihmisiä ilmoittamaan syrjinnästä tasa-arvoelimille. Näin siitä huolimatta, että viharikokset, joita käsitellään yleensä rikoslainsäädännössä, kuuluvat eksplisiittisesti muutamien tasa-arvoelinten tehtäväalueeseen.

Periaatteet 5, 6, 8 ja 9 ovat erityisen kiinnostavia, kun pyritään kannustamaan ihmisiä ilmoittamaan syrjinnästä tasa-arvoelimille. Nämä periaatteet koskevat lähinnä seuraavia:

- rakenteellisen ja virallisen yhteistyön toteuttaminen tasa-arvoelinten, poliisivoimien ja kansalaisjärjestöjen välillä, myös tehokkaat siirtojärjestelmät;
- helposti saavutettavien ilmoituskanavien perustaminen uhreille ja todistajille, muun muassa kolmansien osapuolten ilmoitukset;
- räätälöidyn tiedotuksen tarjoaminen yksilöille, jotka ovat vaarassa joutua ennakkoluuloihin perustuvan syrjinnän uhreiksi.

Ennakkoluuloihin perustuvan rikollisuuden ja häirinnän uhrit voivat kääntyä tasa-arvoelinten puoleen ja ilmoittaa tapauksista, jotka eivät täytä rikoksen tunnusmerkkejä. Viralliset ja tehokkaat siirtojärjestelmät asianomaisten viranomaisten välillä sen mukaan, millainen toimivalta viranomaisilla on kussakin tapauksessa, on tärkeä edistysaskel, jolla syrjinnän uhreja kannustetaan hakemaan tukea, suojelua ja hyvitystä. Tällaiseen elinten väliseen yhteistyöhön kuuluu oikeuksien tuntemuksen lisääminen ja tasa-arvoelimiä koskevan tietämyksen parantaminen koko väestössä ja niiden henkilöiden parissa, jotka ovat suurimmassa syrjintävaarassa.

55 FRA (2012), **Making hate crime visible in the European Union: Acknowledging victims' rights (Viharikokset näkyviksi Euroopan unionissa: uhrien oikeuksien tunnustaminen)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

56 Euroopan komissio, rasismin, muukalaisvihan ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen torjumista käsittelevä EU:n korkean tason työryhmä, viharikosten kirjaamista, tietojen keräämistä ja ilmoittamiseen rohkaisemista käsittelevä työryhmä (2021), **Key guiding principles on encouraging reporting of hate crime – The role of law enforcement and relevant authorities (Keskeiset ohjaavat periaatteet, joilla kannustetaan ilmoittamaan viharikoksista – Lainvalvontaviranomaisten ja muiden asianomaisten viranomaisten tehtävä)**, Luxemburg, julkaisutoimisto.

## ↑ FRA:N LAUSUNTO 4

Euroopan komission ja EU:n jäsenvaltioiden tulisi harkita sellaisten erityisten ohjaavien periaatteiden laatimista, joilla kannustetaan ihmisiä ilmoittamaan syrjinnästä tasa-arvoelimille, osana syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevän korkean tason ryhmän toimintaa ja läheisessä yhteistyössä Equinetin, tasa-arvoelinten ja asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen kanssa.

Ilmoittamiseen kannustamiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden pitäisi harkita niiden kokemusten, joita on saatu FRA:n mahdollistamasta toiminnasta rasismin, muukalaisvihan ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen torjumista käsittelevässä EU:n korkean tason työryhmässä kannustamisesta viharikosten ilmoittamiseen, siirtämistä siihen toimintaan, jolla kannustetaan ilmoittamaan syrjinnästä tasa-arvoelimille. Viharikosten ilmoittamiseen kannustamista koskevia keskeisiä ohjaavia periaatteita, sellaisina kuin korkean tason työryhmä on ne hyväksynyt, voidaan mukauttaa syrjinnästä ilmoittamiseen tasa-arvoelimille, ennen muuta seuraavilta osin:

- tehokkaiden siirtojärjestelmien perustaminen tasa-arvoelinten, poliisivoimien ja kansalaisjärjestöjen välille;
- helposti saavutettavien ilmoituskanavien tarjoaminen, myös kolmansien osapuolten ilmoitukset;
- räätälöidyn tiedotuksen tarjoaminen syrjintävaarassa oleville henkilöille.

Jäsenvaltioiden pitäisi panostaa nykyistä enemmän sen varmistamiseen, että tasa-arvoelimillä on tarvittavat keinot parantaa ihmisten tietoisuutta niiden olemassaolosta ja tehtävästä erityisesti syrjintävaarassa olevissa väestöryhmissä sekä koko väestössä.

Euroopan komission ja jäsenvaltioiden pitäisi edistää riippumatonta tutkimusta niissä väestöryhmissä, joihin kohdistuu eniten syrjintää, sellaisten erilaisten tekijöiden kartoittamiseksi, jotka voivat vaikuttaa ihmisten päätökseen ilmoittaa tai olla ilmoittamatta syrjintätapauksista tasa-arvoelimille.

EU:n jäsenvaltioiden pitäisi lisätä ponnistelujaan tietoisuuden lisäämiseksi syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä ja oikeussuojamekanismeista erityisesti kaikissa syrjintävaarassa olevissa väestöryhmissä rotusyrjintädirektiivin 10 artiklan ja työsyryntädirektiivin 12 artiklan mukaisesti.

EU:n jäsenvaltioiden pitäisi panostaa entistä enemmän julkisen sektorin yhdenvertaisuusvelvoitteiden ja tasa-arvoon kohdistuvien vaikutusten arvioinnin kaltaisten välineiden käyttöön yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

## TASA-ARVOELINTEN ASEMAN KEHITTYMINEN

Olemassa olevan lainsäädännön tehokas täytäntöönpano edellyttää asianmukaisia rakenteita ja mekanismeja, joilla parannetaan lain noudattamista sekä luottamusta niihin elimiin, jotka osallistuvat yhdenvertaisuuden edistämiseen. Näin ollen on ehdottoman tärkeää, että tasa-arvoelimet toimivat tehokkaasti.

Rotusyrjintädirektiivin 13 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on nimettävä elin tai elimiä, joiden tehtävänä on edistää kaikkien ihmisten yhdenvertaista, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä vapaata kohtelua. Nämä elimet voivat muodostaa osan virastoista, jotka vastaavat ihmisoikeuksien puolustamisesta tai yksilön oikeuksien turvaamisesta jäsenvaltiossa.”

Direktiivin mukaan näiden tasa-arvoelinten toimivaltaan kuuluisi avustaa itsenäisesti syrjinnän uhreja näiden tekemien syrjintävalitusten tutkinnassa; teettää riippumattomia selvityksiä syrjintään liittyvistä kysymyksistä; ja julkaista riippumattomia raportteja ja antaa suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä. Direktiivissä jäsenvaltioille jätetään laaja harkintavalta perustaa tasa-arvoelimiä niiden omien institutionaalisten perinteiden ja järjestelyjen mukaisesti.

Vuonna 2018 Euroopan komissio julkaisi suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Siinä mainittiin kolme aluetta, joilla jäsenvaltiot voisivat toteuttaa toimenpiteitä sen mahdollistamiseksi, että tasa-arvoelimet voisivat edistää yhdenvertaista kohtelua täysimääräisesti ja suorittaa tehokkaasti niille EU:n lainsäädännössä annettuja tehtäviä. Nämä liittyvät elinten toimeksiantoon; riippumattomuuteen ja tehokkuuteen; ja siihen, miten ne tekevät yhteistyötä ja koordinoivat toimintaansa toistensa, julkisten viranomaisten ja muiden organisaatioiden kanssa.

Kuten Euroopan komissio toteaa<sup>57</sup>, tasa-arvoelinten tehtävä ja asema ovat yhä huomattavan erilaisia eri jäsenvaltioissa: niiden rakenteessa, niiden toimeksiantoihin kuuluvissa syrjintäperusteissa ja elämäntilanteissa, niiden toiminnoissa, niiden riippumattomuudessa ja niiden käytettävissä olevissa henkilöstöresursseissa ja taloudellisissa ja teknisissä resursseissa on merkittäviä eroja. Tämä eri jäsenvaltioiden tasa-arvoelinten yhtenäisyyden puute jättää aukkoja syrjinnältä annettavaan suojaan EU:ssa. Tämä näyttö siitä, että tasa-arvoelimet ovat yhä hyvin erilaisia, vaikka Euroopan komission tasa-arvoelimiä koskevista normeista laatima suositus, jolla haluttiin puuttua joihinkin näistä aukoista, annettiin jo vuonna 2018, vahvistaa, että on syytä yhdenmukaistaa EU:n tasa-arvoelinten tehtävää ja asemaa ja vahvistaa niiden toimeksiantoja.

EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa 2020–2025 Euroopan komissio ilmoitti myös, että se aikoo tutkia mahdollisuutta ehdottaa uutta lainsäädäntöä tasa-arvoelinten vahvistamiseksi vuoteen 2022 mennessä.

Equinet on laatinut kaksi indikaattorisarjaa, joista voi olla apua EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa tasa-arvoelinten vahvistamiseen tähtäävässä työssä.

Toimeksiantoja koskevassa indikaattorisarjassa keskitytään tarkastelemaan tasa-arvoelinten tehtäväalueeseen kuuluvia syrjintäperusteita ja elämäntilanteita, niiden luonnetta ja niiden toimivallan laajuutta syrjinnän uhrien itsenäisessä avustamisessa, niiden päätösvaltaa, niiden kykyä toteuttaa selvityksiä ja tutkimuksia ja niiden neuvontatehtävää.

Riippumattomuutta koskevassa indikaattorisarjassa keskitytään tarkastelemaan niitä oikeudellisia kehyksiä, joilla tasa-arvoelimet on perustettu, niiden kykyä suorittaa tehtäviään muiden siihen puuttumatta, tasa-arvoelimille annettua budjettia ja resursseja ja tasa-arvoelinten johdon nimittämistä ja vastuuta.

Tasa-arvoelinten keskeinen tehtävä yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen täytäntöönpanossa käy ilmi myös niistä tehtävistä, joita tasa-arvoelimille annetaan EU:n eri aloitteissa, muun muassa EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa 2020–2025<sup>58</sup>, uhrien

57 Euroopan komissio (2021), **Commission Staff Working Document – Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies (Komission yksiköiden valmisteluasiakirja – Tasa-arvoelimet ja tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetun komission suosituksen täytäntöönpano)**, SWD(2021) 63 final, Bryssel, 19.3.2021.

58 Euroopan komissio (2020), **Tasa-arvon unioni – EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025**, COM(2020) 565 final, Bryssel, 18.9.2020.

oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa<sup>59</sup>, neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta<sup>60</sup>, ehdotuksessa asetukseksi EU:n rahastoja koskevista yleisistä säännöksistä kaudelle 2021–2027 (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus)<sup>61</sup> ja ehdotuksessa palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevista sitovista toimenpiteistä<sup>62</sup>. Kaikissa näissä aloitteissa tasa-arvoelimille annetaan aktiivisia tehtäviä, joiden hoito edellyttää, että nämä elimet kohdentavat resursseja niin, että ne voivat suoriutua näistä tehtävistään tehokkaasti ja itsenäisesti.

Tarkemmin sanottuna yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään tasa-arvoelinten osallistumisesta EU:n rahoittamien ohjelmien seurantakomiteoihin. Näiden komiteoiden vastuulla on tutkia, täyttävätkö EU:n rahoittamat ohjelmat ne mahdollistavat edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta EU:n rahastoja voidaan käyttää ja jotta niiden käyttö voi jatkua koko ohjelmakauden ajan.

## ↑ FRA:N LAUSUNTO 5

EU:n jäsenvaltioiden pitää varmistaa, että tasa-arvoelimet voivat suorittaa tehokkaasti niille rotusyrjintädirektiivissä annetut tehtävät ja toteuttaa niitä tehtäviä, joita niille on annettu EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa, uhrien oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa, neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta, ehdotuksessa asetukseksi EU:n rahastoja koskevista yleisistä säännöksistä kaudelle 2021–2027 ja ehdotuksessa palkkauksen läpinäkyvyyttä koskevista sitovista toimenpiteistä.

Tämä edellyttää sen varmistamista, että tasa-arvoelimille annetaan riittävän laajat toimivaltuudet ja riittävästi henkilöstöresursseja ja taloudellisia ja teknisiä resursseja, jotta ne voivat suorittaa kaikki lakisääteiset tehtävänsä tehokkaasti ja itsenäisesti. Tämän välttämättömyyttä painotetaan niin ikään Euroopan komission vuoden 2021 kertomuksessa rotusyrjintä- ja työsyrijintädirektiivien soveltamisesta.

Jäsenvaltioiden on otettava tässä yhteydessä asianmukaisesti huomioon Euroopan komission kesäkuussa 2018 antama suositus (EU) 2018/951 tasa-arvoelimiä koskevista normeista. Tämä tarkoittaa sitä, että tasa-arvoelinten on voitava vastaanottaa ja käsitellä valituksia (myös kolmansien osapuolten valituksia) ja avustaa syrjinnän uhreja, julkaista riippumattomia raportteja ja suosituksia kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä, kerätä tietoja riippumattomilla selvityksillä syrjintämäärien seurantaan tarvittavan näytön kartuttamiseksi ja lisätä tietoisuutta tasa-arvoelinten olemassaolosta niissä väestöryhmissä, joita niiden on tarkoitus palvella.

Jäsenvaltioita rohkaistaan toteuttamaan tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetun Euroopan komission suosituksen sisältämät toimenpiteet täysimääräisesti, jotta varmistetaan, että nämä elimet pystyvät toteuttamaan mahtavaa potentiaaliaan ja edistämään yhdenvertaista kohtelua käytännössä.

59 Euroopan komissio (2020), **Uhrien oikeuksia koskeva EU:n strategia (2020–2025)**, COM(2020) 258 final, Bryssel, 24.6.2020.

60 Euroopan unionin neuvosto (2021), **Neuvoston suositus romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta**, Bryssel, 2.3.2021.

61 Euroopan komissio (2018), **Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä**, COM(2018) 375 final, Bryssel, 29.5.2018.

62 Euroopan komissio (2021), **Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamisen lujittamisesta palkkauksen läpinäkyvyyden ja täytäntöönpanomekanismien avulla**, COM(2021) 93 final, Bryssel, 4.3.2021.

Lisäksi Euroopan komissiota kannustetaan ehdottamaan uutta lainsäädäntöä vuoteen 2022 mennessä tasa-arvoelinten vahvistamiseksi, kuten EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa 2020–2025 esitetään. Tasa-arvoelinten toimintapuitteiden erilaisuudesta johtuva syrjinnältä suojelun epäyhdenmukaisuus eri puolilla EU:ta kielii siitä, että tällaista lainsäädäntöä tarvitaan, erityisesti kun otetaan huomioon se, että tasa-arvo on yksi unionin perusarvoista.

Kun huomioidaan, miten erilaisia jäsenvaltioiden oikeudelliset perinteet ja järjestelmät ovat, on suotavaa, että käytäntöjen vaihtoa jatketaan, jotta voidaan selvittää, miten yhdessä maassa toteutettuja – tasa-arvoelinten vahvistamiseen tähtääviä – toimenpiteitä voitaisiin siirtää toisiin maihin. Jäsenvaltiot voivat pyytää Euroopan komissiolta, FRA:lta ja Equinetiltä apua tällaisten käytäntöjen vaihtojen helpottamiseksi.

Jäsenvaltioita kannustetaan soveltamaan Equinetin laatimia indikaattoreita sen mittaamiseen, miten hyvin tasa-arvoelimiä koskevat normit täyttyvät, ja toimenpiteiden toteuttamiseen asianomaisten elinten vahvistamiseksi tarvittavalla tavalla.

EU:n on varmistettava, että Equinet saa riittävästi henkilöstöresursseja ja teknisiä ja taloudellisia resursseja, jotta se voi jatkaa indikaattorisarjojen kehittämistä ja jotta varmistetaan, että niitä otetaan käyttöön, Euroopan komission, jäsenvaltioiden ja tasa-arvoelinten avustamiseksi tasa-arvoelimiä koskevista normeista annetun suosituksen käytännön täytäntöönpanon seurannassa. Tämä osaltaan vahvistaisi tasa-arvoelimiä.



## YHDENVERTAISUUSTIETOJEN KERUUN JA KÄYTÖN, MYÖS YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN ASIANMUKAISEN SOVELTAMISEN, EDISTÄMINEN

European handbook on equality data<sup>63</sup> -julkaisun mukaan ”yhdenvertaisuustiedoilla” tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, josta on hyötyä yhdenvertaisuustilanteen kuvailemisessa ja analysoimisessa. Tämänkaltaiset tiedot ovat korvaamattomia silloin, kun laaditaan näyttöön perustuvaa arviota syrjimättömyyspolitiikkojen soveltamisesta EU:ssa ja jäsenvaltioissa ja kun tarkoituksena on parantaa syrjintävaarassa olevien väestöryhmien vaikutusmahdollisuuksia.

Kun tällaisia tietoja kerätään säännöllisesti ja systemaattisesti, ne ovat ensiarvoisia silloin, kun jäsenvaltiot arvioivat, miten ne noudattavat ihmisoikeusvelvoitteitaan. Lisäksi päätöksentekijät voivat niiden avulla seurata EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi hyväksymien säädösten, politiikkojen ja toimenpiteiden soveltamisen tuloksissa havaittavia trendejä. Tätä taustaa vasten Euroopan tilintarkastustuomioistuin kehotti vuoden 2016 erityiskertomuksessaan **Romanien integrointia edistävät EU:n toimintapoliittiset aloitteet ja rahoitustuet** Euroopan komissiota työskentelemään jäsenvaltioiden kanssa ja kehittämään yhteisen metodologian ja kannustamaan jäsenvaltioita keräämään tilastotietoja etnisestä alkuperästä<sup>64</sup>. Vastauksena tähän Euroopan komissio ja FRA työskentelivät yhdessä romanien kansallisten yhteysviranomaisten kanssa työryhmässä, jossa laadittiin romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva indikaattorikehys ja kerättiin indikaattoreihin tarvittavia tietoja. Tämä työ on yhä kesken.

Vielä toistaiseksi harvassa jäsenvaltiossa on käytössä kattavia järjestelmiä taikka koordinoituja lähestymistapoja yhdenvertaisuustietojen keruuta ja käyttöä varten, kuten Euroopan komission syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevän korkean tason ryhmän vuonna 2018 hyväksymissä ohjeissa Guidelines on improving the collection and use of equality data (Ohjeet yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi) todetaan<sup>65</sup>. FRA:n tukema erillinen yhdenvertaisuustietoja käsittelevä alaryhmä laati kyseiset ohjeet, jotta tarjolla olisi konkreettisia ohjeita siitä, miten yhdenvertaisuustietojen keruuta ja käyttöä voitaisiin parantaa kansallisella tasolla.

Joissain jäsenvaltioissa on alettu ottaa käyttöön näitä ohjeita, jotka koskevat yhdenvertaisuustietojen keruun ja käytön institutionaalisia, rakenteellisia ja toiminnallisia ulottuvuuksia. Ohjeita täydennetään **lupaavien käytäntöjen kokoelmalla**<sup>66</sup> ja diagnostisella kartoitustyökalulla.

Yhdenvertaisuustietoja käsittelevä alaryhmä tunnisti useita lukuisille jäsenvaltioille yhteisiä haasteita yhdenvertaisuustietojen käytössä ja keruussa. Näitä ovat muun muassa epätasapainoisuus niissä syrjintäperusteissa ja elämänalueilla, joista tietoja kerätään; määritelmien, luokitusten ja ryhmittelyjen yhdenmukaisuuden ja yhtenäisyyden puute, joka vaikuttaa yhdenvertaisuustilastojen vertailtavuuteen jäsenvaltioissa ja niiden välillä; asianomaisten sidosryhmien ja syrjinnän kohteena olevien ryhmien liian vähäinen kuuleminen tietojen keruun suunnittelussa ja toteutuksessa; katkonainen tietojen keruu, joka ei anna mahdollisuutta ajan kuluessa kehittyvien trendien analysointiin; ja tietosuojakehysten virheellinen tulkitseminen yhdenvertaisuustietojen yhteydessä.

Tämä tiedonpuute tarkoittaa sitä, että EU:ssa ja jäsenvaltioissa ei ole täydellistä kuvaa siitä, millaisia kokemuksia miljoonilla ihmisillä on eri puolilla EU:ta eri perusteilla ja eri elämänalueilla ilmenevästä syrjinnästä, johon tarkoitus olisi puuttua. Tästä johtuva asianomaisten tietojen niukkuus estää myös EU:ta ja jäsenvaltioita seuraamasta tehokkaasti yhdenvertaisuustilannetta.

63 Euroopan komissio (2016), **European handbook on equality data (Eurooppalainen yhdenvertaisuustietojen käsikirja)**, Luxemburg, julkaisu- ja tiedustelu, s. 15.

64 Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2016), **Romanien integrointia edistävät EU:n toimintapoliittiset aloitteet ja rahoitustuet: edistys on ollut viime vuosikymmenellä huomattavaa, mutta käytännön tasolla tarvitaan lisätoimia**, Luxemburg, julkaisu- ja tiedustelu.

65 Euroopan komissio, syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä, yhdenvertaisuustietoja käsittelevä alaryhmä (2018), **Guidelines on improving the collection and use of equality data (Ohjeet yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi)**, Bryssel, Euroopan komissio.

66 FRA (2020), **Compendium of practices for equality data collection (Yhdenvertaisuustietojen keruuseen tarkoitettujen käytäntöjen kokoelma)**.

Yhdenvertaisuustiedot voivat myös auttaa parantamaan mahdollisen syrjinnän ja mahdollisten vinoutumien arviointia päätöksenteossa, kun algoritmeja ja tekoälyä käytetään koko ajan enemmän.

Luotettavien ja systemaattisesti kerättyjen yhdenvertaisuustietojen puute yhdistettynä siihen, että vain hyvin pieni määrä syrjintätapauksia tuodaan asianomaisten viranomaisten, toimivaltaisten elinten ja tuomioistuinten tietoon, antaa epätäydellisen käsityksen syrjinnän todellisesta tilanteesta EU:ssa. Kuten yhdenvertaisuustietoja koskevassa ohjeessa nro 1 ehdotetaan, kansallinen tilastolaitos, tasa-arvoelin tai tutkimuslaitos voisi kartoittaa ”jäsenvaltioiden nykyisiä yhdenvertaisuustietojen lähteitä -- ja määrittää perustason aiempaa systemaattisemman lähestymistavan kehittämiseksi yhdenvertaisuustietojen keruuseen”<sup>67</sup>.

Yhdenvertaisuustietoja koskevassa ohjeessa nro 2 ehdotetaan, että kartoituksessa todettujen puutteiden korjaamiseksi asianomaiset viranomaiset voisivat perustaa toimielinten välisen työryhmän, jossa olisi mukana esimerkiksi ”ministereitä, kansallisia tilastolaitoksia, tasa-arvoelimiä, kansallisia ihmisoikeusinstituutioita, tutkimuslaitoksia ja tiedeyhteisön edustajia sekä muita asiaankuuluvia toimijoita ja tiedontoimittajia, kuten muun muassa asianomaisten paikallisviranomaisten, oikeuslaitoksen ja poliisin edustajia”<sup>68</sup>.

Vuoden 2018 **ohjeessa tietojen keruuseen ja jaotteluun kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030 päämäärissä saavutetun edistyksen seuraamista varten** Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimisto painottaa vahingon välttämisen periaatetta ihmisoikeuksien yhteydessä<sup>69</sup>. Kuten ohjeissa yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi todetaan, vahingon välttäminen tarkoittaa, että tiedonkeruutoiminta ei saa synnyttää tai vahvistaa syrjintää, ennakkoluuloja tai stereotyyppioita ja että kerättäviä tietoja tulee käyttää niiden ryhmien, joita asianomaisissa tiedoissa kuvataan, ja koko yhteiskunnan hyväksi.<sup>70</sup>

## ↑ FRA:N LAUSUNTO 6

EU:n jäsenvaltioiden on varmistettava, että luotettavia, paikkansapitäviä ja vertailukelpoisia yhdenvertaisuustietoja kerätään systemaattisesti ja että nämä tiedot jaotellaan sukupuolen, rodun ja etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen mukaan. Jäsenvaltioiden on kerättävä nämä tiedot seuraavassa kuvatuilla tavoilla syrjintävaarassa olevien henkilöiden itsemäärittelyn perusteella. Näitä väestöryhmiä edustavien kansalaisjärjestöjen pitäisi osallistua asianomaisten määritelmien ja indikaattoreiden laadintaan.

67 Euroopan komissio, syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä, yhdenvertaisuustietoja käsittelevä alaryhmä (2018), **Guidelines on improving the collection and use of equality data (Ohjeet yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi)**, Bryssel, Euroopan komissio, s. 9.

68 Sama kuin edellä, s. 10.

69 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (2018), **A human rights-based approach to data – Leaving no one behind in the 2030 agenda for sustainable development (Ihmisoikeuslähtöinen lähestymistapa tietoon – Ketään ei jätetä jälkeen kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelmassa)**, New York, Yhdistyneet kansakunnat.

70 Euroopan komissio, syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä, yhdenvertaisuustietoja käsittelevä alaryhmä (2018), **Guidelines on improving the collection and use of equality data (Ohjeet yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi)**, Bryssel, Euroopan komissio, s. 4.

Jäsenvaltioiden on hyödynnettävä kaikkia mahdollisia kyseeseen tulevia yhdenvertaisuustietojen lähteitä. Kansallisella tasolla lähteitä ovat FRA:n tietojen ohella muun muassa väestönlaskennat; hallinnolliset rekisterit; kotitalouksilla ja yksilöillä teetetävät kyselytutkimukset; uhreja koskevat tutkimukset; mielipidetutkimukset; tasa-arvoelinten valituksia koskevat tiedot ja tutkimukset; tilannetestaust; työnantajien ja palveluntarjoajien monimuotoisuuden seuranta; ja laadullisilla tutkimusstrategioilla, kuten tapaustutkimuksilla, syvähaastatteluilla ja asiantuntijahaastatteluilla, hankitut tiedot.

Jäsenvaltioiden tulee vahvistaa yhdenvertaisuustietojen säännöllistä ja kattavaa keräämistä kansallisten tilastolaitostensa ja muiden asiaankuuluvien virastojen kautta. Tähän kuuluu yhdenvertaisuustilastojen systemaattinen kokoaminen väestö- ja kotitalouslaskentojen, hallinnollisten rekisterien ja virallisten EU:n laajuisten tutkimusten, kuten Euroopan unionin tulo- ja elinolotilastojen, työvoimatutkimuksen ja muiden edustavien tutkimusten, perusteella. Jotta tasa-arvon toteutumista voidaan seurata, tällaisissa tietolähteissä on oltava tietoa i) aliedustetuista syrjintävaarassa olevista ryhmistä ja ii) sukupuoleen, rotuun ja etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän kokemuksista.

Sellaisten strategioiden kehittämiseksi, joilla saadaan asianmukaista tietoa tilanteista, joissa eri syrjintäperusteet risteävät tai vaikuttavat yhdessä eli joissa on moninkertaista ja risteävää (intersektionaalista) syrjintää, EU:n jäsenvaltioiden tulee käyttää kattavasti eri välineitä yhdenvertaisuustietojen keräämiseksi, kuten laajoja kvantitatiivisia kyselytutkimuksia, joissa otetaan huomioon eri väestöryhmät ja syrjintäperusteet ja joihin kuuluu syrjintätestausta (discrimination testing), joka on vakiintunut menetelmä, jolla saadaan puolueetonta näyttöä syrjinnästä.

Jäsenvaltioiden on pyrittävä yhä tarmokkaammin kehittämään koordinoitu lähestymistapa yhdenvertaisuustietojen keräämiseen ja käytettävä näitä tietoja pohjana näyttöön perustuvien toimintapolitiikkojen kehittämiseksi yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän hyväksymät ohjeet yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi. Jäsenvaltioita kannustetaan käyttämään kartoitustyökalua ja näitä ohjeita täydentävien käytäntöjen koostetta. EU:n toimielinten ja elinten on harkittava näiden ohjeiden soveltamista omissa rakenteissaan.

Yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi laadittujen ohjeiden ohjeen nro 2 mukaisesti jäsenvaltioiden on harkittava sitä, että tasa-arvoelimille annettaisiin mahdollisuus edistää toimielinten välistä yhteistyötä yhdenvertaisuustietojen keruussa ja käytössä. Tämä voidaan toteuttaa luomalla rakenteita (esimerkiksi toimielinten välinen työryhmä), jotka mahdollistavat systemaattisen ja pitkäaikaisen yhteistyön minkä tahansa maan asiaankuuluvien tahojen välillä. Jäsenvaltioiden, jotka antavat tasa-arvoelimille hoidettavaksi tällaisen koordinoitutehtävän, on varmistettava, että näille elimille tarjotaan tarvittavat valmiudet, asiantuntemus ja resurssit.

## YHDENVERTAISUUSTIETOJEN KERUU YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN MUKAISESTI

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, GDPR) tuli voimaan 25. toukokuuta 2018. Tämä on herättänyt pohdintoja siitä, kuinka erityisiä henkilötietoryhmiä (yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artikla), kuten tietoja, jotka liittyvät henkilön rotuun tai etniseen alkuperään, terveyteen, uskontoon tai vakaumukseen tai seksuaaliseen suuntautumiseen, olisi lain mukaan kerättävä ja käsiteltävä. Esimerkiksi syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja moninaisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän hyväksymissä ohjeissa yhdenvertaisuustietojen keräämisen ja käytön parantamiseksi todetaan, että ”tietosuojavaatimukset ymmärretään (joskus) niin, että niillä kielletään henkilön etnisen alkuperän, uskonnon tai seksuaalisen suuntautumisen kaltaisten henkilötietojen kerääminen”<sup>71</sup>. Kuitenkin yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan erityisten henkilötietoryhmien käsittely on kielletty **paitsi, jos** ”käsittely on tarpeen -- tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi”.

Jäsenvaltiot voivat siis kerätä ja käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvia yhdenvertaisuustietoja tärkeää yleistä etua koskevasta syystä, tilastollisia tarkoituksia varten ja tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia varten varmistamalla, että rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tiettyä tarkoitusta varten (9 artiklan 2 kohdan a alakohta).

Lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 26 kappaleessa selvennetään, että tietosuojaperiaatteita sovelletaan erityisiin henkilötietoryhmiin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä, ja että niitä ei pidä soveltaa anonyymeihin tietoihin tai henkilötietoihin, joiden tunnistettavuus on poistettu siten, ettei rekisteröidyn tunnistaminen ole tai ei ole enää mahdollista, kuten tietoihin, joita käytetään koostetuissa tilastoissa yhdenvertaisuuteen liittyvien kehityssuuntausten havainnoimiseen ja kirjaamiseen.

Euroopan tietosuojavaltuutettu julkaisi **alustavan lausunnon tietosuojasta ja tieteellisestä tutkimuksesta** oikeusvarmuuden antamiseksi sen osalta, millä edellytyksillä tällaisten tietojen käsittely on sallittua ja mitä suojatoimia on oltava käytössä silloin, kun tietoja kerätään. Tämä Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto on merkityksellinen tietojen kerääjien ja käsittelijöiden kannalta. Näitä ovat muun muassa tutkimuslaitokset, tiedeyhteisö, kansallisen ja paikallisen tason virastot, tasa-arvoelimet, ihmisoikeusinstituutit, EU:n virastot ja elimet (myös FRA) ja kansalaisjärjestöt.

---

<sup>71</sup> Sama kuin edellä, s. 7.

## ↑ FRA:N LAUSUNTO 7

Yleisessä tietosuojasetuksessa sallitaan erityisten henkilötietoryhmien keruu ja käsittely tietyin edellytyksin muun muassa tilastollisiin tai tutkimustarkoituksiin (9 artiklan 2 kohdan a, g ja j alakohta).

EU:n jäsenvaltioiden tietojen kerääjien ja tietojen käsittelijöiden pitää kysyä neuvoa kansallisilta tietosuojaviranomaisilta ja pyytää lisäohjeita Euroopan tietosuojaneuvostolta ja Euroopan tietosuojavaltuutetulta suojaustoimista, joita on sovellettava silloin, kun kerätään ja käsitellään erityisiä henkilötietoryhmiä muun muassa tieteellisiin tutkimustarkoituksiin (yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohta). Niiden on tässä yhteydessä otettava asianmukaisesti huomioon **Euroopan tietosuojavaltuutetun 6. tammikuuta 2020 antama alustava lausunto tietosuojasta ja tieteellisestä tutkimuksesta** ja pian julkaistava Euroopan tietosuojaneuvoston tietosuojaa ja tieteellistä tutkimusta koskeva ohje.

Kaikki yhdenvertaisuustietojen keruu ja käsittely on toteutettava kaikilta osin yleisessä tietosuojasetuksessa esitettyjen periaatteiden ja suojaustoimien mukaisesti.



## EDISTETÄÄN JA SUOJELLAAN PERUSOIKEUKSIA EU:SSA —

FRA:n 30. huhtikuuta 2021 antama lausunto 1/2021 on luettavissa kokonaisuudessaan osoitteessa <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/fra-opinion-eu-equality-20-years>

LISÄTIETOA



### FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta  
Puh. +43 158030-0 – Faksi +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

 [facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
 [twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)  
 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)



Euroopan unionin  
julkaisutoimisto