EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.3.2021
COM(2021) 139 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annetun neuvoston direktiivin 2000/43/EY (rotusyrjintädirektiivi) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (työsyrjintädirektiivi) soveltamisesta

{SWD(2021) 63 final}

1. JOHDANTO

Tasa-arvo on yksi Euroopan unionin (EU) perusarvoista.[1] Komissio on toteuttanut merkittäviä toimia sen edistämiseksi ja valtavirtaistamiseksi sekä aidon **tasa-arvon unionin** luomiseksi. Komissio pyrkii vuonna 2019 perustetun sisäisen tasa-arvotyöryhmänsä tuella sisällyttämään tasa-arvoulottuvuuden kaikkiin EU:n politiikkoihin ja tärkeisiin aloitteisiin. Viimeaikaisista aloitteista voidaan mainita esimerkkeinä sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025[2], EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025[3], uusi romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys[4], hlbtiq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025[5], strategia perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamiseksi Euroopan unionissa[6], vammaisten oikeuksia koskeva strategia 2021–2030[7] sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma[8]. Niissä kaikissa korostetaan, että on tärkeää ennaltaehkäistä syrjintää ja puuttua siihen (esim. torjumalla stereotypioita ja ennakkoasenteita), huolehtia EU:n lainsäädännön ja periaatteiden noudattamisesta tällä alalla sekä parantaa tiedonkeruuta.

Tässä kertomuksessa käsitellään seuraavien kahden tasa-arvoa koskevan EU:n direktiivin soveltamista:

- **rotusyrjintädirektiivi**[9], jossa säädetään, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti työssä ja ammatillisessa koulutuksessa sekä koulutuksen, sosiaalisen suojelun (mukaan lukien sosiaaliturva ja sosiaalietuudet) ja tavaroiden

---

[1] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 10 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Unioni pyrkii politiikkojensa ja toimiensa määrittelyssä ja toteuttamisessa torjumaan kaiken sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän.”

[2] COM(2020) 152 final: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_fi

[3] COM(2020) 565 final: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_fi.pdf

[4] Koko paketti saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_fi

[5] COM(2020) 698 final: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_fi

[6] COM(2020) 711 final: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/eu-strategy-strengthen-application-charter_fi. EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”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.”

[7] COM(2021) 101 final: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fi&pubId=8376&furtherPubs=yes

[8] COM(2021) 102 final: https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_fi
Luettelossa mainittujen aloitteiden lisäksi komission on tarkoitus hyväksyä EU:n strategia antisemitismin torjumiseksi vuoden 2021 aikana.

[9] Neuvoston direktiivi 2000/43/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22).

ja palvelujen (mukaan lukien asuminen) saatavuuden ja tarjonnan alalla *rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatta*

- **työsyrjintädirektiivi**[10], jossa säädetään, että ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti työssä ja ammatillisessa koulutuksessa heidän *uskonnostaan tai vakaumuksestaan, vammaisuudestaan, iästään taikka sukupuolisesta suuntautumisestaan riippumatta*.

Kummassakin direktiivissä edellytetään, että komissio laatii viiden vuoden välein kertomuksen direktiivien soveltamisesta.[11] Direktiivien sääntelytapa ja monien niihin sisältyvien säännösten sisältö ovat samanlaiset, joten komissio on päättänyt vuodesta 2014 lähtien antaa niistä yhteisen kertomuksen.

Pysyäkseen hyvin perillä kentällä vallitsevasta tilanteesta komissio toteuttaa säännöllisesti Eurobarometri-mielipidetutkimuksia, joiden aiheena on syrjintä EU:ssa.[12] Myös Euroopan unionin perusoikeusviraston, jäljempänä ’perusoikeusvirasto’, tekemät tutkimukset tuottavat hyödyllisiä numerotietoja sekä tietoa tilanteen kehittymisestä.[13]

Vallalla tuntuu olevan käsitys, ettei syrjinnän vastaisessa työssä ole juurikaan edistytty vuoden 2014 jälkeen. Valtaväestö on sitä mieltä, että syrjintä on yleistä EU:ssa[14] ja sitä esiintyy toistuvasti useimmissa jäsenvaltioissa. Kyselytutkimuksissa ilmeni, että kyselyä edeltävien 12 kuukauden aikana lähes yksi neljästä (24 %) etnisiin tai maahanmuuttajien muodostamiin vähemmistöryhmiin kuuluvasta henkilöstä oli kokenut syrjintää taustansa vuoksi yhdellä tai useammalla arkielämän osa-alueella.[15] Vuonna 2019 toteutetussa Eurobarometri-tutkimuksessa noin joka viides (21 %) niistä vastaajista, jotka olivat kokeneet vähintään yhteen tekijään perustuvaa syrjintää viimeisten 12 kuukauden aikana, ilmoitti kokeneensa syrjintää työssä ja 13 prosenttia työnhaussa.[16]

---

10 Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16).

11 Direktiivin 2000/43/EY 17 artikla ja direktiivin 2000/78/EY 19 artikla.

12 Viimeisin Erityiseurobarometri 493 *Syrjintä EU:ssa* (lokakuu 2019): https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2251

13 Tämä kertomus perustuu pääasiassa vuoden 2019 Eurobarometri-tutkimuksesta ja useista perusoikeusviraston tekemistä kyselytutkimuksista saatuihin tietoihin, jotka on kerätty ennen covid-19-kriisiä.

14 Vuonna 2019 tehty Eurobarometri-tutkimus. jonka mukaan esimerkiksi 59 prosenttia eurooppalaisista katsoo etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän olevan omassa maassaan yleistä (vuonna 2015 osuus oli 64 prosenttia). Sukupuolisen suuntautumisen osalta määrä on 53 prosenttia, uskonnon osalta 47 prosenttia, vammaisuuden osalta 44 prosenttia ja iän osalta 40 prosenttia.

15 *Second European Union minorities and discrimination survey — main results* (perusoikeusviraston raportti vuonna 2017 tehdyn toisen EU:n vähemmistöjä ja syrjintää koskevan tutkimuksen, EU-MIDIS II:n, tärkeimmistä tuloksista): https://fra.europa.eu/en/publication/2017/second-european-union-minorities-and-discrimination-survey-main-results
Perusoikeusviraston vuonna 2008 keräämien tietojen mukaan suunnilleen yksi kolmesta henkilöstä (30 prosenttia) koki tulleensa syrjityksi kyseisillä aloilla etnisen alkuperänsä takia.

16 Vuonna 2019 tehty Eurobarometri-tutkimus. Monet vastaajat kokivat, että työhönotossa esiintyy edelleen syrjintää. Syiksi mainittiin seuraavat: hakijan pitäminen liian nuorena tai liian vanhana (47 prosenttia vastaajista), hakijan vammaisuus (41 prosenttia vastaajista), hakija on romani (38 prosenttia vastaajista), hakijan etninen alkuperä yleisesti ottaen (32 prosenttia), uskonnollisen vakaumuksen ilmaiseminen (28 prosenttia) ja sukupuolinen suuntautuminen (22 prosenttia).

Tätä taustaa vasten on äärimmäisen tärkeää, että EU:n syrjimättömyyssääntöihin perustuva lainsäädäntö pannaan asianmukaisesti täytäntöön kansallisella tasolla.[17] Edelliset rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin soveltamista koskevat kertomukset annettiin vuosina 2006[18], 2008[19] ja 2014[20]. Niiden tavoin tässäkin kertomuksessa

- arvioidaan *nykytilannetta ja kehitystä* vuodesta 2014 lähtien
- todetaan *tärkeimmät kysymykset ja haasteet* syrjinnän torjunnan alalla
- esitellään joitakin *hyviä käytäntöjä ja aloitteita*
- osoitetaan, miten Euroopan unionin *tuomioistuimessa käsitellyt asiat* ovat selkeyttäneet kyseisten direktiivien tulkintaa
- tarkastellaan *tasa-arvoelimiä koskevista normeista* vuonna 2018 annetun komission suosituksen[21] täytäntöönpanoa hlbtiq-henkilöiden tasa-arvoa koskevan strategian, romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevan strategian sekä EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelman mukaisesti (ks. erityisesti liite, jossa käsitellään tasa-arvoelimiä)
- esitetään rotusyrjintädirektiivin tarjoaman suojan *mahdolliset puutteet* EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa ilmoitetun mukaisesti.

Kertomus perustuu jäsenvaltioiden komissiolle toimittamiin tietoihin[22] sekä kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalaisen verkoston (Equinet)[23], perusoikeusviraston[24], työmarkkinaosapuolten[25] ja kansalaisjärjestöjen[26] kuulemiseen. Siinä on hyödynnetty myös komission työtä direktiivien soveltamisen helpottamiseksi[27] sekä asiaankuuluvia

[17] Komissio sai kansalaisilta lukuisia kanteluja, mutta niistä ylivoimaisesti suurin osa koski yksittäisiä väitettyjä syrjintätapauksia, ei niinkään sitä, että jokin jäsenvaltio ei olisi saattanut kyseisiä direktiivejä asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä tai soveltaisi niitä väärin. Kyseisissä tapauksissa on kuitenkin turvauduttava ensisijaisesti kansallisen tason oikeussuojakeinoihin.

[18] COM(2006) 643 final (kertomus rotusyrjintädirektiivin soveltamisesta).

[19] COM(2008) 225 final (kertomus työsyrjintädirektiivin soveltamisesta).

[20] COM(2014) 2 final (yhteinen kertomus kummankin edellä mainitun direktiivin soveltamisesta).

[21] C(2018) 3850 final.

[22] Niin rotusyrjintädirektiivin 17 artiklassa kuin työsyrjintädirektiivin 19 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle viiden vuoden välein kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio voi laatia kertomuksen kyseisten direktiivien soveltamisesta. Kaikki jäsenvaltiot kahta lukuun ottamatta (HR ja SE) vastasivat komission tätä tarkoitusta varten lähettämään kyselylomakkeeseen. Yhdistyneelle kuningaskunnalle ei lähetetty kyselylomaketta.

[23] Ks. Equinet-verkoston osalta asiakirja, joka perustuu kaikille kansallisille tasa-arvoelimille lähetettyyn kyselyyn annettuihin vastauksiin: https://equineteurope.org/2020/a-perspective-from-the-work-of-equality-bodies-on-european-equality-policy/

[24] Jäljempänä tässä kertomuksessa käytetään ilmaisua ”perusoikeusviraston toimittamat tiedot”.

[25] Näkemyksensä toimitti BusinessEurope.

[26] Näkemyksensä toimittivat AGE Platform Europe -järjestö, Amnesty International, Euroopan vammaisfoorumi, Euroopan romanien oikeuksien keskus sekä kuurojen Euroopan unioni.

[27] Kuten vastaaminen yksittäisten henkilöiden valituksiin, vetoomuksiin ja varsinkin Euroopan parlamentin esittämiin kirjallisiin kysymyksiin sekä syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän alaisessa yhdenvertaisuustietoja käsittelevässä alaryhmässä (johon komissio on koonnut jäsenvaltioiden ja Euroopan talousalueen maiden virkamiehiä ja jossa vaihdetaan tietoja ja näkemyksiä syrjintää, tasa-arvoa ja monimuotoisuutta koskevan politiikan kehittämisestä) tehtävän työn organisoiminen.

julkaisuja[28]. Kertomuksessa otetaan asianmukaisesti huomioon asiaankuuluvat Euroopan parlamentin päätöslauselmat[29] ja tutkimukset[30].

2. DIREKTIIVEILLE YHTEISET KYSYMYKSET

Direktiivien säännökset *syrjinnän käsitteestä* sekä *oikeuskeinoista ja täytäntöönpanosta* ovat keskenään samanlaisia.

Useimmat jäsenvaltiot ja kuullut sidosryhmät eivät tuoneet esiin suuria haasteita kyseisten säännösten tulkinnassa. Osa kuitenkin ilmoitti, että erityisesti seuraavat asiat aiheuttavat (edelleen) haasteita[31]:

- käsitteen ’syrjintä’ ulottuvuus (ks. 2.1 kohta)
- oikeuksien toteutuminen (ks. 2.2 kohta), kun on kyse muun muassa seuraavista:
    - kanteluista ja valituksista ilmoittaminen (ks. 2.2.1 kohta)
    - syrjintätapauksen näyttäminen toteen (ks. 2.2.2 kohta)
    - vastatoimenpiteiltä suojaaminen (ks. 2.2.3 kohta)
    - asianmukaisten seuraamusten soveltaminen (ks. 2.2.4 kohta).

Tietoisuuden lisääminen sekä vuoropuhelu työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen kanssa ovat avainasemassa direktiivien tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisessa (ks. 2.3 kohta). Kansallisten tasa-arvoelinten työ (ks. 2.4 kohta) ja yhdenvertaisuustietojen saatavuus (ks. 2.5 kohta) ovat monialaisia kysymyksiä, joilla on ratkaiseva merkitys syrjinnän uhrien auttamisessa sekä tasa-arvon ja syrjinnän vastaisen lainsäädännön tukemisessa, seurannassa ja edistämisessä.

2.1. Syrjinnän käsite

Syrjinnän käsite kattaa *välittömän ja välillisen syrjinnän* lisäksi myös *häirinnän.*[32]

---

[28] Mm. syrjimättömyyttä käsittelevän oikeudellisten asiantuntijoiden eurooppalaisen verkoston (European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field) laatimat julkaisut. Tämä verkosto avustaa komissiota syrjinnän vastaisen lainsäädännön alalla. Ks. https://www.equalitylaw.eu/publications

[29] Esim. direktiivin 2000/78/EY soveltamisesta 15. syyskuuta 2016 annettu valiokunta-aloitteinen päätöslauselma (P8_TA-PROV(2016)0360); yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY täytäntöönpanosta YK:n vammaisyleissopimuksen valossa 10. maaliskuuta 2021 annettu päätöslauselma (P9_TA-PROV(2021)0075).

[30] Tymowski, J., ”The Employment Equality Directive — European implementation assessment” (2016): https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fi/document.html?reference=EPRS_STU%2820163%2953634 6 ja_Anglmayer, I, ”Implementation of the Employment Equality Directive in light of the UN CRPD – European Implementation Assessment” (2020), saatavilla osoitteessa https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fi/document.html?reference=EPRS_STU%2820203%2965420 6

[31] Kansallista syrjinnän vastaista lainsäädäntöä koskevat arvioinnit vahvistivat tämän. Arvioinnissa olivat mukana BE, DE, FR, NL, AT, PL, SK, FI ja SE.

[32] Ks. direktiivien 2 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta, joissa säädetään välittömästä ja välillisestä syrjinnästä, sekä 2 artiklan 3 kohta, jossa säädetään häirinnästä. Direktiivien mukaan häirintä voidaan määritellä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Syrjinnän (tai häirinnän) toteaminen ei edellytä sen osoittamista, että syrjintä on ollut tarkoituksellista. Tätä sovelletaan tavallisesti kansallisella tasolla.

Jotkin sidosryhmät toivat esiin, että välillistä syrjintää koskeva tietoisuus on heikkoa ja että välillisen syrjinnän soveltaminen kansallisessa oikeuskäytännössä on vähäistä. Osa jäsenvaltioista painotti lisäksi, etteivät kansalliset tuomioistuimet kiinnitä riittävästi huomiota seksuaalisen häirinnän ohella muuhun häirintään.

EU:n tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on selvennetty hyödyllisellä tavalla välillisen syrjinnän käsitettä.[33] Syrjimättömyyttä käsittelevä oikeudellisten asiantuntijoiden eurooppalainen verkosto aikoo julkaista vuonna 2021 kyseisen käsitteen soveltamista koskevan raportin, jolla päivitetään sen edellinen (vuonna 2008 annettu) raportti[34].

Unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut tarkasteltavana olevissa direktiiveissä tarkoitetun *häirinnän* tulkinnasta (ja rajoista). Kansallisessa oikeudessa (oikeuskäytännössä) tätä käsitettä käytetään erilaisten käyttäytymistapojen, kuten ruumiillisen ja henkisen väkivallan, pelottelun, kiusaamisen ja vihapuheen, yhteydessä.[35] Joissakin jäsenvaltioissa sitä ei ole vielä käsitelty kattavasti kansallisissa tuomioistuimissa.

Euroopan unionin tuomioistuin tarkensi hyödyllisellä tavalla esimerkiksi seuraavia syrjinnän käsitteeseen liittyviä tilanteita tai alakäsitteitä:

- *Usean seikan yhdistelmään perustuva syrjintä* – Unionin tuomioistuin totesi vuonna 2016, että syrjintä voi perustua useisiin unionin oikeudessa suojattuihin seikkoihin. Se katsoi kuitenkin, että ”ei ole olemassa mitään uutta syrjinnän luokkaa, joka perustuisi näistä seikoista usean [...] yhdistelmään ja joka voitaisiin todeta, kun näihin seikkoihin erikseen perustuvaa syrjintää ei ole osoitettu”[36].

  Intersektionaalinen syrjintä on syrjintää, joka perustuu suojattujen seikkojen erottamattomaan yhdistelmään sen sijaan, että se perustuisi yhteen näistä tekijöistä erikseen arvioituna. Unionin tuomioistuin ei ole tunnustanut intersektionaalista syrjintää suojattuna perusteena, koska sillä ei ole toistaiseksi selkeää oikeusperustaa direktiiveissä.[37] Jotkin sidosryhmät painottivat kuitenkin niin

---

[33] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 16.7.2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480 ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2017, Achbita, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203.

[34] https://www.migpolgroup.com/_old/portfolio/limits-and-potential-of-the-concept-of-indirect-discrimination/

[35] Joissakin jäsenvaltioissa häirinnän toteaminen saattaa edellyttää, että toiminta on toistuvaa. Yksi jäsenvaltio ilmoitti, että henkisellä häirinnällä (työssä) tarkoitetaan prosessia, johon sisältyy *useita* tekoja tietyllä ajanjaksolla. Eräs toinen jäsenvaltio ilmoitti, että sen kansallisessa lainsäädännössä kyseisten kahden direktiivin soveltamisalaan kuuluvista perusteista edellytetään tekojen *toistumista* (toisin kuin seksuaalisen häirinnän tapauksessa, jossa yksi teko riittää).

[36] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.11.2016, Parris, C-443/15, ECLI:EU:C:2016:897, 80 kohta.

[37] Syrjintä voi perustua yhteen suojattuun ominaisuuteen taikka (useiden) erillisten syrjintäperusteiden yhdistelmään (kumulatiivinen syrjintä) tai useisiin syrjintäperusteisiin, jotka ovat samanaikaisesti vuorovaikutuksessa siten, että ne ovat erottamattomia (intersektionaalinen syrjintä).
Euroopan tasa-arvoinstituutti on antanut määritelmät käsitteille ”moniperusteinen syrjintä” (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1297) ja ”intersektionaalisuus” (https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1492).
Työsyrjintädirektiivin johdanto-osan 3 kappaleessa sekä rotusyrjintädirektiivin johdanto-osan 14 kappaleessa tunnustetaan ”moninkertaisen syrjinnän” olemassaolo.

intersektionaalisuuden merkitystä kuin tarvetta torjua tehokkaasti moniperusteista syrjintää.[38]

Komissio on tunnustanut intersektionaalisen syrjinnän merkityksen sekä tarpeen huomioida tämä ilmiö kaikissa komission tasa-arvostrategioissa.[39] Komissio on myös tukenut *moniperusteisen syrjinnän* tosiasiallista tunnustamista kansallisella tasolla teettämällä tutkimuksia[40]. Lisäksi se oli mukana järjestämässä seminaaria, jossa kansallisilla virkamiehillä oli tilaisuus tarkastella moniperusteisen syrjinnän torjumiseen liittyviä haasteita ja hyviä käytäntöjä lainsäädännön ja päätöksenteon alalla.[41]

- *Läheissyrjintä (henkilö tai ryhmä saatetaan epäsuotuisaan asemaan sen takia, että kyseinen henkilö tai ryhmä yhdistetään sellaiseen henkilöön tai ryhmään, jolla on jokin suojattu ominaisuus)* – Asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annettu tuomio osoitti, että henkilöön, joka ei ole alkuperältään romani, voitiin soveltaa suojaa, vaikka hän ei ”kuulukaan [suojeltuun] ryhmään”, koska ”hän [kärsi] kuitenkin epäsuotuisammasta kohtelusta tai erityisen epäedulliseen asemaan saattamisesta jonkin [kyseisiin] seikkoihin kuuluvan seikan perusteella”[42]. Tästä tuomiosta seuraa, ettei syrjinnän toteaminen ole riippuvainen siitä, onko väitetyllä uhrilla intiimi tai läheinen suhde siihen ryhmään, johon hänet yhdistetään.[43] Monet jäsenvaltiot ilmoittivat, että kansallinen lainsäädäntö (ja oikeuskäytäntö) kattaa läheissyrjinnän.

  Unionin tuomioistuimen on vielä lausuttava nimenomaisesti *käsitykseen perustuvasta syrjinnästä* eli *oletussyrjinnästä*, jossa henkilön erilainen kohtelu perustuu *virheelliseen uskomukseen* tai *virheelliseen käsitykseen siitä*, että kyseisellä henkilöllä on jokin suojatuista ominaisuuksista. Useiden EU:n jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä (ja oikeuskäytännössä) säädetään nimenomaisesti suojasta oletussyrjintää vastaan. Vielä useammassa jäsenvaltiossa säädetään suojasta läheissyrjintää vastaan.

2.2. Oikeuskeinot ja täytäntöönpano

2.2.1. Oikeuksien puolustaminen

Rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava *riittävä oikeudellinen suoja* kaikille henkilöille, jotka katsovat tulleensa syrjityiksi.[44]

---

38 Jotkin jäsenvaltiot (esim. DK, EL ja ES) viittasivat tätä aihetta koskeviin tutkimuksiin ja kyselyihin.

39 Ks. yhteenveto tämän kertomuksen ensimmäisestä kappaleesta.

40 Ks. esim. https://www.equalitylaw.eu/downloads/3850-intersectional-discrimination-in-eu-gender-equality-and-non-discrimination-law-pdf-731-kb

41 Seminaari järjestettiin yhteistyössä Kreikan työ-, sosiaaliturva- ja solidaarisuusministeriön kanssa, ja se kokosi syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän jäsenet keskustelemaan kyseisestä aiheesta.

42 Asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annetun tuomion (alaviite 33), 49 kohta sekä 56 kohta, jossa mainitaan Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 17.7.2008, Coleman, C- 303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

43 Vaikka jäsenvaltio tunnustaisikin läheissyrjinnän, jotkin kansalliset käytännöt saattavat edelleen olla tämän erityiskysymyksen osalta rajoittavia.

44 Ks. rotusyrjintädirektiivin 7 artiklan 1 kohta ja työsyrjintädirektiivin 9 artiklan 1 kohta. Syrjintää koskevat riita-asiat on mahdollista saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kaikissa jäsenvaltioissa. Joissakin jäsenvaltioissa syrjintätapaukset voidaan käsitellä myös tuomioistuinten ulkopuolisissa menettelyissä tai tuomioistuinmenettelyä vastaavissa menettelyissä niin, että asian käsittelee

Useat jäsenvaltiot ilmoittivat toteuttaneensa syrjinnän vastaisia kampanjoita yleisen tietoisuuden lisäämiseksi sekä käynnistäneensä erityisiä aloitteita syrjinnästä ilmoittamisen helpottamiseksi. Joidenkin aloitteiden tavoitteena on menettelyistä aiheutuvan *taloudellisen rasituksen keventäminen* esimerkiksi seuraavin keinoin:

- ✓ syrjintätapausten käsittelyyn liittyvien oikeudenkäyntikulujen alentaminen[45]
- ✓ verokannustimien luominen[46]
- ✓ rahastojen perustaminen ennakkorahoituksen myöntämiseksi syrjinnän uhreille oikeudenkäyntikuluja varten[47].

Muita *hyviä käytäntöjä* ovat muun muassa seuraavat:

- ✓ sähköisen ilmoittamisen mahdollistaminen[48]
- ✓ paikallisviranomaisten ja paikallisten välittäjä- ja muiden organisaatioiden kapasiteetin ja saavutettavuuden parantaminen[49]
- ✓ helposti käytettävissä olevien riitojenratkaisuelinten perustaminen[50]
- ✓ kyseistä erikoisalaa käsittelevien oikeudellisten neuvontaklinikoiden järjestäminen[51]
- ✓ syrjintäasioihin perehtyneiden poliisien ja tuomareiden verkostojen perustaminen[52].

Syrjinnästä ilmoittaminen lisääntyi ja kantelujen määrä kasvoi hieman vuoden 2014 kertomukseen verrattuna[53], mutta *alhainen ilmoitustaso* on edelleen ongelma. Kyselytutkimukset osoittavat, että henkilöt, jotka kokevat tulleensa syrjityiksi, eivät kovinkaan helposti ilmoita tapauksesta.[54] Näin ollen monet tapaukset eivät tule

---

valvontaviranomainen taikka oikeusasiamiehen, kansallisen ihmisoikeusinstituution tai tasa-arvoelimen kaltainen erityiselin. Osassa jäsenvaltioita ovat käytössä myös välitys- ja sovittelumenettelyt.

45 Esim. CZ ja DK.

46 Esim. BE ja RO.

47 Esim. IT.

48 Esim. FR.

49 Esim. BE ja FI.

50 Liettua esimerkiksi perusti heinäkuussa 2017 työriitoja käsittelevän komitean, joka mahdollistaa työhön liittyvää syrjintää koskevien riita-asioiden käsittelyn vaivattomassa ja nopeassa menettelyssä, joka ei myöskään ole liian muodollinen.

51 Esim. IE. Oikeusklinikalta voi saada oikeudellista neuvontaa ja tukea maksuttoman oikeusavun muodossa.

52 Esim. FR.

53 Perusoikeusviraston toimittamien tietojen mukaan.

54 Esim. 14 prosenttia perusoikeusviraston vuonna 2018 toteuttamaan EU LGBTI II -tutkimukseen vastanneista homoista, lesboista ja biseksuaaleista oli ilmoittanut jollekulle viimeisimmästä työssä koetusta syrjintätapauksesta (perusoikeusviraston toimittamien tietojen mukaan; ks. myös https://fra.europa.eu/en/project/2018/eu-lgbti-survey-ii). Perusoikeusviraston EU-MIDIS II -tutkimus osoitti, että 12 prosenttia niistä henkilöistä, jotka kokivat tulleensa syrjityksi rodun tai etnisen alkuperän perusteella, oli ilmoittanut viimeisimmästä syrjintätapauksesta jollekulle. EU-MIDIS II -tutkimuksen perusteella suurin osa valituksista tehtiin työnantajalle (36 prosenttia). Noin 13 prosenttia tapauksia koskevista ilmoituksista tehtiin ammattiliitoille ja henkilöstökomiteoille ja 17 prosenttia poliisille, kun kyseessä oli pääsy yökerhoon tai baariin. Vain 4 prosenttia ilmoituksista tehtiin tasa-arvoelimille. Samoin perusoikeusviraston vuonna 2019 (kuudessa maassa) toteuttama kyselytutkimus romaneista ja kiertolaisista (Travellers) osoitti, että vain noin 5 prosenttia syrjintää kokeneista vastaajista oli ilmoittanut viimeisimmästä tapauksesta tasa-arvoelimelle. Yksi kuudesta romanista tai kiertolaisesta

päivänvaloon eikä uhreilla ole käytössään oikeussuojakeinoja[55]. Tämä vaikuttaa kielteisesti oikeussuojan toteutumiseen sekä direktiivien vaikuttavuuteen yleisemminkin. Monet jäsenvaltiot totesivat kansallisten ja paikallisten tasa-arvoelinten tekevän tärkeää työtä syrjinnän torjumiseksi ja alhaiseen ilmoitustasoon puuttumiseksi, mutta kyselytutkimusten mukaan vain harva ilmoittaisi näille elimille syrjintätapauksesta[56].

Syrjintätapauksista saatetaan jättää ilmoittamatta muun muassa seuraavista syistä[57]:

- epäilys siitä, ettei ilmoitus johda mihinkään
- tietämättömyys oikeuksista ja/tai tasa-arvoelinten olemassaolosta[58]
- näytön esittämisen hankaluus ja/tai
- kostotoimien pelko.

Myös muun muassa seuraavat konkreettiset ongelmat saattavat haitata *oikeussuojan toteutumista*[59] (etenkin heikoimmassa asemassa olevien tai syrjäytyneiden ryhmien keskuudessa):

- kanteen nostamisen lyhyet määräajat
- oikeudenkäyntien kustannukset, monimutkaisuus ja pitkäkestoisuus
- asian käsittelyn lopputulosta koskeva epävarmuus
- mahdollisen korvauksen pienuus[60].

Ammattiliittojen ja tasa-arvoelinten kaltaiset organisaatiot voivat auttaa yksittäisiä uhreja oikeussuojakeinojen käytössä – etenkin silloin, kun niillä on *asiavaltuus*[61] (locus standi).

(17 prosenttia) oli ilmoittanut syrjinnästä poliisille (https://fra.europa.eu/en/project/2018/roma-and-travellers-survey-2018-2019). Perusoikeuksista vuonna 2019 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan 9 prosenttia valtaväestöön kuuluvista vastaajista oli ilmoittanut viimeisimmästä työsyrjintätapauksesta kaikki syrjintäperusteet mukaan luettuina. Syrjintätapauksesta ilmoittaneista vastaajista 12 prosenttia oli tehnyt ilmoituksen tasa-arvoelimelle tai kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle ja 24 prosenttia ammattiliitolle. Vuonna 2019 tehdyn Eurobarometri-tutkimuksen (jonka kohteena oli koko väestö) perusteella 12 prosenttia vastaajista ilmoittaisi kokemastaan syrjinnästä mieluiten tasa-arvoelimelle tai oikeusasiamiehelle riippumatta siitä, mikä kyselyssä luetelluista syrjintäperusteista olisi kyseessä. Vastaajista 35 prosenttia tekisi ilmoituksen mieluiten poliisille ja 20 prosenttia kertoisi asiasta mieluiten ystävälle tai perheenjäsenelle.

55 Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin vahvistetaan EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa.

56 Ks. alaviite 54.

57 Useista perusoikeusviraston toteuttamista kyselytutkimuksista ilmenee, että tärkein syy olla ilmoittamatta syrjinnästä on se, ettei ilmoituksen uskota johtavan mihinkään tai muuttavan mitään (perusoikeusviraston toimittamien tietojen mukaan).

58 Ks. 2.3.1 kohta, jossa käsitellään tiedottamista ja tietoisuutta oikeuksista.

59 Komissio on perustanut Euroopan oikeusportaalin oikeussuojan saatavuuden parantamiseksi kaikkialla EU:ssa (https://e-justice.europa.eu/home.do). Ks. myös vuoden 2014 kertomuksen liitteenä oleva asiakirja *Know your rights — guidance to victims of discrimination*: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0005&from=EN Lisätietoa perusoikeusviraston työstä oikeussuojan toteutumista koskevien esteiden määrittämiseksi ja näyttöön perustuvien neuvojen antamiseksi näiden esteiden voittamiseksi on saatavilla osoitteessa https://fra.europa.eu/en/themes/justice-victims-rights-and-judicial-cooperation

60 Ks. 2.2.4 kohta.

61 Asiavaltuus tarkoittaa oikeutta tai kelpoisuutta nostaa kanne tai edustaa tuomioistuimessa. Rotusyrjintädirektiivin 7 artiklan 2 kohdan sekä työsyrjintädirektiivin 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhdistysten, järjestöjen ja muiden oikeushenkilöiden, joilla on oikeutettua etua syrjinnän torjunnasta, olisi voitava panna vireille menettely syrjintää koskevan riita-asian ratkaisemiseksi joko kantajan

Ne voivat tukea merkittävällä tavalla myös niin kutsutuissa strategisissa oikeudenkäynneissä[62] ja/tai kollektiivisissa oikeussuojakeinoissa[63], etenkin kun otetaan huomioon, että unionin tuomioistuin on jo pitkään katsonut, että EU:n oikeudessa kielletään syrjintä myös sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole yksilöitävissä olevaa uhria[64]. Kyseessä voi olla esimerkiksi työnantajan julkinen lausunto syrjintäaikomuksesta.[65]

Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, että organisaatioiden asiavaltuudella on ratkaiseva merkitys *kollektiiviseen syrjintään liittyvissä tapauksissa*, joissa vahinkoa kärsineet henkilöt eivät ole suoraan tai välittömästi yksilöitävissä.[66] Jotkin tasa-arvoelimet tai syrjinnän uhreja avustavat järjestöt ovat myös nostaneet kanteita unionin tuomioistuimessa.

2.2.2. Todistustaakka

Jotta syrjintäväitteet olisi helpompi näyttää toteen[67], rotusyrjintädirektiivissä ja työsyrjintädirektiivissä säädetään *todistustaakan siirtymisestä*[68]. Kun kantaja esittää tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan *alustavasti* olettaa tapahtuneen syrjintää, vastaajan on osoitettava, ettei yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ole loukattu.[69]

Joidenkin jäsenvaltioiden ylemmät tuomioistuimet ovat selventäneet tätä asiaa[70] ja jotkin toiset jäsenvaltiot ovat muuttaneet lainsäädäntöään[71]. Tästä huolimatta jotkin sidosryhmät ilmoittivat, että kansalliset tuomioistuimet eivät edelleenkään sovella sääntöjä aina oikein tai johdonmukaisesti ja että näyttövaatimukset saattavat vaihdella käytännössä.

---

puolesta tai tukeakseen häntä tämän suostumuksella. Jäsenvaltioilla on harkintavalta määrittää kyseisten oikeushenkilöiden asiavaltuutta koskevat kriteerit ja edellytykset, ja niiden oikeudellisissa kehyksissä on eroja.

62 Käsitteellä ”strateginen oikeudenkäynti” tarkoitetaan oikeudenkäyntistrategioiden käyttämistä yhteiskunnallisen, oikeudellisen tai poliittisen muutoksen aikaan saamiseksi. Kansalaisjärjestöt ja/tai asianajajat hyödyntävät usein strategisia oikeudenkäyntejä yhtenä aktivismin muotona.

63 Käsitteellä ”kollektiivinen oikeussuojakeino” tarkoitetaan oikeudellista mekanismia, jossa

i) kahdella tai useammalla luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä taikka edustajakanteen nostamiseen oikeutetulla yhteisöllä on mahdollisuus vaatia kollektiivisesti laittoman toiminnan lopettamista

ii) kahdella tai useammalla luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jotka väittävät kärsineensä vahinkoa joukkovahinkotilanteessa, taikka edustajakanteen nostamiseen oikeutetulla yhteisöllä on mahdollisuus vaatia kollektiivisesti korvauksia.

Ks. unionin lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien loukkauksiin perustuvia kieltokanteita ja vahingonkorvausvaatimuksia koskeviin jäsenvaltioiden kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin sovellettavista yhteisistä periaatteista annettu komission suositus 2013/396/EU (EUVL L 201, 26.7.2013, s. 60).

64 Yleisen edun nimissä ja omasta puolestaan toimivat organisaatiot voivat nostaa yleistä etua koskevia kanteita (*actio popularis*) ilman, että niillä olisi tietty uhri tuettavanaan tai edustettavanaan.

65 Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 10.7.2008, Feryn, C-54/07, ECLI:EU:C:2008:397, 15 kohta.

66 Esim. IT.

67 Kantajien olisi osoitettava paitsi se, että heitä on kohdeltu epäsuotuisasti, myös se, että epäsuotuisa kohtelu johtui suojatusta ominaisuudesta.

68 Rotusyrjintädirektiivin 8 artikla ja työsyrjintädirektiivin 10 artikla. Käänteistä todistustaakkaa sovelletaan kaikissa oikeudellisissa ja/tai hallinnollisissa menettelyissä (riippumatta siitä, kuka sen on pannut vireille), ja se kattaa kaikki kyseisten direktiivien soveltamisalaan kuuluvat syrjinnän muodot.

69 Ks. vuoden 2014 kertomus, jossa esitellään tätä asiaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

70 Tästä ilmoittivat esim. CZ, IT ja HU.

71 Esim. BE, BG, ES, FR, SI, SK ja FI.

Joissakin tilanteissa *alustavan* näytön esittäminen on erityisen hankalaa. Tämä pätee esimerkiksi väitteisiin *välillisestä syrjinnästä*, kun kantajan on esitettävä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että tietty puolueettomalta vaikuttava toimenpide tai käytäntö asettaa tietyt henkilöt erityisen epäsuotuisaan asemaan muihin nähden. Tällaisten tosiseikkojen kerääminen on vielä hankalampaa silloin, kun väitetty syrjintä johtuu *tekoälyn* käytöstä.[72] Jopa sellaisissa tapauksissa, joissa välillinen syrjintä voidaan osoittaa tilastollisen näytön avulla[73], on sidosryhmien mukaan hankaluuksia *merkityksellisten tilastotietojen* saatavuudessa ja käytettävyydessä sekä tuomioistuinten tavassa huomioida ne.

2.2.3. Vastatoimenpiteet

Kansallisissa oikeusjärjestelmissä on taattava suoja *vastatoimenpiteiltä*[74] sekä tarjottava asianmukaiset *oikeudelliset toimenpiteet kostotoimien varalta*. Tämä on välttämätöntä, jotta oikeus syrjimättömyyteen voidaan panna tosiallisesti täytäntöön.[75]

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että muutamassa jäsenvaltiossa kyseinen suoja toteutuu käytännössä vain rajallisesti. Vastatoimenpiteitä koskevaa suojelua näytetään sovellettavan pääasiassa työssä. Jäsenvaltioiden lakisääteisissä vaatimuksissa on eroja sen suhteen, kenellä on oikeus suojeluun. Joissakin jäsenvaltioissa suoja koskee vain kantajia, uhreja ja todistajia, kun taas unionin tuomioistuimen mukaan se kattaa kaikki henkilöt, jotka saattaisivat kärsiä kantelun tai oikeudenkäynnin kohteena olevan osapuolen reagoinnista[76]. Toiset jäsenvaltiot ilmoittivat kansallisen tason suojan olevan laaja-alainen ja kattavan uhrien lisäksi muita henkilöitä[77], kuten todistajat, uhria avustavat tai tukevat tahot, henkilöt, joita on kohdeltu epäsuotuisammin heidän

---

72 Useat jäsenvaltiot (esim. BE, DK, DE, FR, LT ja NL) toivat esiin tekoälyn käyttöön liittyviä syrjintäriskejä. Tekoälyjärjestelmät saattavat olla vaikeaselkoisia ja hyvin monimutkaisia, mikä hankaloittaa näytön käyttöön saamista ja yleisemmällä tasolla syrjinnän vastaisen lainsäädännön noudattamisen varmistamista. Ks. komission valkoinen kirja *Tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen* (COM(2020) 65 final): https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_fi.pdf

73 Rotusyrjintädirektiivin johdanto-osan 15 kappaleessa todetaan, että kansallisessa lainsäädännössä tai käytännössä noudatettavissa säännöissä ”voidaan määrätä erityisesti välillisen syrjinnän toteamisesta mitä tahansa keinoa käyttäen tilastotiedot mukaan lukien”. Yhdenvertaisuustietojen keruuta käsitellään tarkemmin 2.5 kohdassa.

74 Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on suojeltava henkilöitä epäsuotuisalta kohtelulta tai kielteisiltä seurauksilta, jotka ovat reaktio valitukseen tai menettelyyn, jonka tarkoituksena on varmistaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudatetaan.

75 Rotusyrjintädirektiivin 9 artikla ja johdanto-osan 20 kappale sekä työsyrjintädirektiivin 11 artikla.

76 Unionin tuomioistuin on tulkinnut miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5. heinäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/54/EY (EUVL L 204, 26.7.2006, s. 23) 24 artiklaa, jossa säädetään vastatoimenpiteistä. Kyseinen tulkinta voi auttaa kummassakin tarkasteltavana olevassa direktiivissä tarkoitettujen vastatoimenpiteiden ymmärtämisessä. Unionin tuomioistuimen mukaan ”suojelua saavien työntekijöiden ryhmä on ymmärrettävä laajasti, ja se sisältää kaikki työntekijät, jotka voivat olla työnantajan sukupuoleen perustuvan syrjinnän vuoksi tehdyn valituksen johdosta toteuttamien vastatoimenpiteiden kohteena ilman, että tämä ryhmä jotenkin rajattaisiin”. Unionin tuomioistuin täsmensi myös, että 24 artiklassa ”ei suojella ainoastaan valituksen tehneitä työntekijöitä tai heidän edustajiaan tai niitä, jotka täyttävät tietyt muodolliset vaatimukset tietyn aseman – kuten todistajan aseman – tunnustamisesta”. Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 20.6.2019, Hakelbracht ym., C-404/18, ECLI:EU:C:2019:523, 26–30 kohta.

77 Esim. BG, DE, EE, IT, LT, PL ja SI.

kieltäydyttyään syrjimästä, sekä henkilöt, joihin kohdistuu vastatoimenpiteitä oletus- tai läheissyrjinnän takia[78].

Komissio seuraa vastatoimenpiteitä koskevan säännöksen täytäntöönpanoa unionin tuomioistuimen asiassa Hakelbracht antaman tuomion[79] valossa. Rikkomusmenettelyt[80], jotka aloitettiin Belgiaa vastaan sen takia, ettei se ollut siirtänyt (muun muassa) kyseistä säännöstä kummankaan direktiivin osalta asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, on saatettu päätökseen. Sitä vastoin direktiivin 2006/54/EY[81] samanlaisen säännöksen osalta käynnistetty rikkomusmenettely on yhä kesken.

2.2.4. Seuraamukset

Jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, jotka ovat *tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia* ja joita sovelletaan rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin mukaisesti annettujen kansallisten syrjintäsäännösten rikkomiseen.[82] Direktiiveissä ei säädetä määrätyistä toimenpiteistä, vaan jäsenvaltiot päättävät itse asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen soveltuvista keinoista.[83] Valitusta sääntelyvälineestä riippuen seuraamukset voivat olla muodoltaan erilaisia. Seuraamuksena voi olla esimerkiksi sakko, korvausvelvollisuus, vahingon aiheuttajalle langetettu kielto harjoittaa tiettyä toimintaa tai tämän määrääminen pidättäytymään tietystä toiminnasta, vahingon aiheuttajan nimen julkistaminen, anteeksipyynnön vaatiminen tai rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen.[84]

Unionin tuomioistuin on antanut esimerkiksi seuraavia ohjeita seuraamuksia koskevien oikeudellisten vaatimusten tulkinnasta:

- Oikeuskeinojen on
    - noudatettava suhteellisuusperiaatetta
    - taattava tosiasiallinen ja tehokas oikeussuoja[85]
    - varmistettava aidosti varoittava vaikutus ja estettävä syrjinnän jatkuminen, mikä edellyttää rangaistusten antamista silloinkin, kun syrjinnällä ei ole välitöntä uhria[86].

---

78 Esim. Bulgarian laissa (syrjinnän torjunnasta vuonna 2004 annetun lain lisäsäännös 1.3 §) ’vastatoimenpiteillä’ tarkoitetaan tilanteita, joissa
   a) henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin siksi, että tämä on ryhtynyt, tämän oletetaan ryhtyneen tai tämä todennäköisesti ryhtyy toimiin saadakseen suojelua syrjintää vastaan;
   b) henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin siksi, että tähän liitetty henkilö on ryhtynyt, hänen oletetaan ryhtyneen tai hän todennäköisesti ryhtyy toimiin saadakseen suojelua syrjintää vastaan; tai
   c) henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin siksi, että tämä on kieltäytynyt syrjimästä.

79 Asiassa Hakelbracht annettu tuomio (alaviite 76).

80 Vuoden 2014 kertomuksessa mainitut menettelyt.

81 Ks. direktiivin koko nimi alaviitteestä 76.

82 Rotusyrjintädirektiivin 15 artikla ja työsyrjintädirektiivin 17 artikla.

83 Ks. mm. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 31.5.2013, Asociaţia Accept, C-81/12, ECLI:EU:C:2013:275, 61 kohta, ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 17.12.2015, Arjona Camacho, C-407/14 ECLI:EU:C:2015:831, 30 kohta.

84 Seuraamus voi siis koostua rahallisesta korvauksesta, mutta myös muut kuin rahamääräiset seuraamukset ovat mahdollisia. Ks. esim. asiassa Asociaţia Accept annetun tuomion (alaviite 83) 68 kohta.

85 Ks. mm. asiassa Asociaţia Accept annetun tuomion (alaviite 83) 63 kohta.

- Jos kyseessä on rahallinen korvaus,
    - se on määrättävä oikeassa suhteessa kärsittyihin menetyksiin ja vahinkoihin
    - sitä ei saa rajoittaa ennalta vahvistettuun enimmäismäärään[87].
- Puhtaasti vertauskuvallista seuraamusta ei voida pitää riittävänä.[88]

Rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin täytäntöönpanossa näyttää olevan edelleen joitakin käytännön ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi *korvauksen enimmäismäärään* ja *tapauksiin, joissa ei ole yksilöitävissä olevaa uhria*. Joillakin kansallisilla tuomioistuimilla näyttää olevan taipumus määrittää vahingot melko vähäisiksi, suosia muita kuin rahamääräisiä korvauksia tai esittää mahdollisimman pieniä korvauksia. Näiden seikkojen johdosta uhrit saattavat luopua oikeustoimista tai jättää vaatimatta rahamääräistä korvausta tuomioistuimessa.

Komissio seuraa jatkossakin standardeja, joita jäsenvaltioissa sovelletaan seuraamusten ja oikeustoimien alalla, vaikkakin yksityiskohtaisen tiedon kerääminen kansallisella tasolla on vaikeaa eikä tällaista tietoa ole usein edes saatavilla. Myös Equinet tekee tärkeää työtä tämän asian parissa.[89]

2.3. Tiedottaminen, vuoropuhelu ja sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen

2.3.1. Tiedottaminen

Direktiiveissä velvoitetaan jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että *asiaa koskevista säännöksistä tiedotetaan niille, joita asia koskee*.[90] Monet jäsenvaltiot, tasa-arvoelimet, kansalaisjärjestöt ja työmarkkinaosapuolet tunnustavat tietoisuuden lisäämisen merkityksen ja pyrkivät siihen varsin aktiivisesti esimerkiksi laatimalla esitteitä, oppaita ja tutkimuksia, toteuttamalla yleisiä ja kohdennettuja tiedotuskampanjoita sekä järjestämällä koulutusta.

Tästä huolimatta syrjinnän vastaisen lainsäädännön ja uhreja avustavien tasa-arvoelinten olemassaolon *heikko tuntemus* on edelleen suuri haaste syrjinnän torjunnassa. Esimerkiksi etnisiin tai maahanmuuttajien muodostamiin vähemmistöryhmiin kuuluvista henkilöistä 71 prosenttia ilmoittaa, ettei tunne ainuttakaan organisaatiota, joka antaa tukea tai neuvoja syrjinnän uhreille.[91] Valtaväestön keskuudessa ollaan sen sijaan melko tietoisia työpaikkasyrjinnän uhreja tukevan elimen olemassaolosta (tietoisten osuus 61 prosenttia).[92]

---

86 Ks. asiassa Feryn annetun tuomion (alaviite 65) 38 kohta ja asiassa Asociaţia Accept annetun tuomion (alaviite 83) 62 kohta. Useiden jäsenvaltioiden (esim. AT, BE, CZ, IT, LT, LU, LV, RO ja SI) kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että rangaistuksia voidaan (tietyin edellytyksin) määrätä, vaikka uhria ei voida yksilöidä.

87 Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 2.8.1993, Marshall, C-271/91, ECLI:EU:C:1993:335, 30–32 kohta.

88 Ks. asiassa Asociaţia Accept annetun tuomion (alaviite 83) 64 kohta.

89 Ks. Wladasch, K., *The sanctions regime in discrimination cases and its effects* (Equinet, 2015): https://equineteurope.org/publications/the-sanctions-regime-in-discrimination-cases-and-its-effects/

90 Rotusyrjintädirektiivin 10 artikla ja työsyrjintädirektiivin 12 artikla.

91 Perusoikeusviraston EU-MIDIS II -tutkimus.

92 Perusoikeusviraston toimittamien tietojen mukaan.

Lisätäkseen omalta osaltaan tietoisuutta komissio toteutti vuosina 2019 ja 2020 *tiedotuskampanjan*, jonka aiheena oli syrjinnän torjunta työpaikoilla.[93] Kampanja käsitti seuraavat osa-alueet:

- yleinen osa tietoisuuden lisäämiseksi syrjinnän vastaisen EU:n lainsäädännön mukaisista henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista
- kohdennettu osa, joka käsitteli työnantajia ja vammaisuutta ja jonka yhteydessä
    - järjestettiin seminaarit kahdeksassa jäsenvaltiossa
    - laadittiin hyvien käytäntöjen opas eri puolilla EU:ta toimiville yrityksille, jotka pyrkivät tekemään tarvittavat mukautukset vammaisia työntekijöitä varten[94].

Toisena esimerkkinä voidaan mainita tuki, jota komissio myönsi paikallisviranomaisille vuosina 2015 ja 2016 kohdennettuihin *viestintätoimiin romaneihin kohdistuvan syrjinnän ja heihin liittyvien stereotypioiden torjumiseksi.*[95]

Komissio jatkoi tiedotustoimien edistämistä myös tukemalla Equinet-verkostoa[96] ja yhdenvertaisuuslainsäädännön asiantuntijoiden eurooppalaista verkostoa[97], jotka julkaisevat tiedotteita, esitteitä, raportteja ja tutkimuksia rotusyrjintädirektiiviin ja työsyrjintädirektiiviin liittyvistä avainasioista.

Komissio tukee myös direktiivien tulkintaa ja soveltamista koskevaa *koulutusta*, jota tarjotaan tuomareille, asianajajille ja muille alan ammattilaisille ja jossa käsitellään keskeisiä käsitteitä, näyttöön liittyviä kysymyksiä sekä säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia.[98]

2.3.2. Vuoropuhelu

Useissa jäsenvaltioissa kuullaan kansalaisjärjestöjä ja työmarkkinaosapuolia tasa-arvolainsäädännön, toimintasuunnitelmien ja strategioiden valmistelussa tai täytäntöönpanossa tai kansalaisjärjestöt ja työmarkkinaosapuolet osallistuvat näihin toimiin aktiivisesti. Joissakin jäsenvaltioissa säännöllisen vuoropuhelun käyminen ja tasa-arvokysymyksistä neuvotteleminen kansalaisjärjestöjen kanssa on lakisääteinen velvollisuus. Useissa jäsenvaltioissa on perustettu tasa-arvoelinten yhteyteen neuvoa-antavia komiteoita, joihin kuuluu kansalaisjärjestöjä ja/tai työmarkkinaosapuolia.[99]

Toisaalta eräiden jäsenvaltioiden kansalaisjärjestöt väittivät, että vuoropuhelu on usein vähäistä tai sitä ei käydä ollenkaan. Toiset kansalaisjärjestöt mainitsivat, etteivät ne voi

93 https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=fi
94 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fi&pubId=8341&furtherPubs=yes
95 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/roma-eu/communication-activities-fight-discrimination-against-roma_fi
96 https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/equinet-activities/
97 https://www.equalitylaw.eu/
98 Ks. esim. komission tiedonanto *Oikeuden varmistaminen EU:ssa – eurooppalainen oikeusalan koulutusstrategia vuosiksi 2021–2024* (COM(2020) 713 final). Komissio tukee myös Eurooppaoikeuden akatemiaa (ERA), ks. https://www.era.int
99 Esim. DE, IE, EL, ES, RO ja FI.

toimia kunnolla muutamassa jäsenvaltiossa. Syinä tähän ovat paitsi toimintaa rajoittava lainsäädäntö[100] ja ongelmat rahoituksen saannissa myös häirintä.

Työmarkkinaosapuolilla on keskeinen rooli syrjinnän torjunnassa sekä tasa-arvon ja monimuotoisuuden edistämisessä työpaikoilla.[101] Ammattiliitot ja työnantajajärjestöt tekevät yhteistyötä solmimalla työehtosopimuksia, julkaisemalla yhteisiä tekstejä ja ohjeita sekä toteuttamalla hankkeita.[102]

2.3.3. Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen

Kummassakin tarkastelun kohteena olevassa direktiivissä edellytetään, että komissio esittää kertomuksessa arvion toimenpiteiden vaikutuksista naisiin ja miehiin[103] sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista koskevan periaatteen mukaisesti[104].

Osa jäsenvaltioista ilmoitti, että niiden lainsäädäntö sisältää sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista koskevan yleisen velvoitteen. Toisissa jäsenvaltioissa sukupuoli huomioidaan yhtenä osatekijänä intersektionaalisuutta koskevassa yleisessä lähestymistavassa.[105] Näin ollen ne kiinnittävät erityistä huomiota esimerkiksi romaninaisten ja -tyttöjen, maahanmuuttajanaisten sekä vammaisten naisten muita epäsuotuisampaan tilanteeseen.

2.4. Tasa-arvoelimet

Kaikki jäsenvaltiot ovat nimenneet rotusyrjintädirektiivin mukaisesti vähintään yhden erityiselimen, jonka tehtävänä on edistää rodusta ja etnisestä alkuperästä riippumatonta yhdenvertaista kohtelua. Usealla yhdenvertaista kohtelua koskevaan EU:n lainsäädäntöön kuuluvalla direktiivillä[106] on ollut keskeinen merkitys tällä alalla, sillä vain

---

[100] Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, C- 78/18, ECLI:EU:C:2020:476. Tuomiossa käsiteltiin Unkarin lakia, jonka mukaan ulkomaista tukea saavien kansalaisjärjestöjen on rekisteröidyttävä ”ulkomaista rahoitusta saaviksi järjestöiksi”.

[101] Komissio tukee myös EU:n monimuotoisuusverkostoa, joka pyrkii edistämään kansallisia monimuotoisuussitoumuksia koskevien kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoa kansalaisjärjestöjen, julkisten elinten ja yksityisten yritysten välillä; ks. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_fi

[102] Vuonna 2020 tehty tutkimus, jossa käsiteltiin työmarkkinaosapuolten roolia työpaikoilla tapahtuvan syrjinnän torjunnassa (*Role of social partners in tackling discrimination at work*). Saatavilla osoitteessa https://www.eurofound.europa.eu/fi/publications/customised-report/2020/role-of-social-partners-in-tackling-discrimination-at-work;
Vuonna 2019 tehty tutkimus, jossa käsiteltiin ammattiliittojen syrjimättömyys- ja monimuotoisuuskäytäntöjä (*Trade union practices on non-discrimination and diversity*). Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_report_tu_print_version.pdf

[103] Työsyrjintädirektiivin 19 artiklan 2 kohta ja rotusyrjintädirektiivin 17 artiklan 2 kohta. Ks. 2.1 kohta moniperusteisesta ja intersektionaalisesta syrjinnästä.

[104] Käsiteellä ”sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistaminen” tarkoitetaan sekä naisiin että miehiin kohdistettavien EU:n toimien vaikutusten arvioimista ja vastuun kantamista tarvittavista muutoksista, jotka hyödyntävät naisia ja miehiä yhtäläisesti eivätkä lisää eriarvoisuutta: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic_engagement_en.pdf

[105] Esim. DK, IE, IT, LT, HU, PT ja SI.

[106] Ks. rotusyrjintädirektiivin 13 artikla, miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla annetun neuvoston direktiivin 2004/113/EY 12 artikla, miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/54/EY (uudelleenlaadittu toisinto) 20 artikla sekä miesten ja

11 jäsenvaltiota (27:stä) oli perustanut kyseisen elimen ennen näiden direktiivien antamista. Työsyrjintädirektiivissä ei säädetä tasa-arvoelimen perustamisesta, mutta lähestulkoon kaikkien jäsenvaltioiden elimillä[107] on toimivaltaa myös sen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

Rotusyrjintädirektiivissä jätetään jäsenvaltioille laaja harkintavalta päättää tasa-arvoelinten toiminnasta. Sen 13 artiklassa edellytetään ainoastaan, että tasa-arvoelinten toimivaltaan kuuluu vähintään

- *avustaa itsenäisesti* syrjinnän uhriksi joutuneita henkilöitä näiden tekemiä syrjintävalituksia tutkittaessa
- teettää *riippumattomia selvityksiä* syrjintään liittyvistä kysymyksistä
- julkaista *riippumattomia raportteja* ja antaa *suosituksia* kaikista syrjintään liittyvistä kysymyksistä.

Koska jäsenvaltiot ovat vastuussa kyseisten säännösten tosiasiallisesta täytäntöönpanosta, *tasa-arvoelinten välillä on eroavaisuuksia* toimeksiannossa[108], valtuuksissa, rakenteessa, johtamisessa, riippumattomuudessa, resursseissa ja tehokkuudessa. Nämä eroavaisuudet ovat vuorostaan johtaneet siihen, että *direktiivin täytäntöönpano on epäyhtenäistä* eri jäsenvaltioissa siltä osin kuin on kyse suojelun tasosta ja luonteesta, tasa-arvon edistämisestä sekä tietoisuuden lisäämisestä suuren yleisön ja kansallisten elinten keskuudessa.

Tästä huolimatta tasa-arvoelinten on todettu olevan avainasemassa yhdenvertaista kohtelua koskevan lainsäädännön edistämisessä ja täytäntöönpanossa. Niistä on muodostunut tarpeellisia ja arvokkaita elimiä asioiden muuttamiseksi yksilöiden, instituutioiden ja koko yhteiskunnan tasolla.

Komissio antoi 22. kesäkuuta 2018 *suosituksen tasa-arvoelimiä koskevista normeista*[109]. Sen tavoitteena on varmistaa, että kaikki tällaiset elimet voivat saavuttaa täyden potentiaalinsa. Lisäksi komissio järjesti yhdessä kansallisten virkamiesten kanssa *hyvien käytäntöjen seminaarin*[110], joka pidettiin kesäkuussa 2019.

Tasa-arvoelimet ovat olennaisen tärkeitä sen varmistamiseksi, että syrjinnän kohteeksi joutuneet henkilöt ja ryhmät voivat käyttää oikeuksiaan täysipainoisesti. Siksi tasa-arvoelinten olisi voitava hoitaa tehokkaasti tehtävät, jotka niille on EU:n lainsäädännössä osoitettu. Komissio sitoutui[111] tarkastelemaan yksityiskohtaisemmin vuoden 2018

---

naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin sekä neuvoston direktiivin 86/613/ETY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/41/EU 11 artikla.

[107] Muut paitsi ES, FI ja PT.

[108] Joissakin EU:n jäsenvaltioissa tasa-arvoelin voi esimerkiksi toimia kansallisen ihmisoikeusinstituution alaisuudessa.

[109] C(2018) 3850 final.

[110] Seminaari järjestettiin yhdessä Ruotsin hallituksen kanssa, ja siihen osallistui syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän jäseniä sekä perusoikeusviraston, Equinet-verkoston ja joidenkin kansallisten tasa-arvoelinten edustajia. Seminaari auttoi luomaan yhteisymmärrystä suosituksesta sekä vahvistamaan hyviä käytäntöjä sen täytäntöönpanoa varten.

[111] EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa 2020–2025, romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevassa EU:n strategiakehyksessä sekä hlbtiq-henkilöiden tasa-arvoa koskevassa strategiassa 2020–2025.

suosituksen noudattamista jäsenvaltioissa erityisesti tasa-arvoelinten aseman ja riippumattomuuden näkökulmasta.

Nyt kun suosituksen antamisesta on kulunut yli kaksi vuotta, neljä jäsenvaltiota on ilmoittanut aikomuksestaan muuttaa tasa-arvoelimiä koskevia kansallisia säännöksiään tiettyjen suositusten huomioon ottamiseksi. Kymmenkunta jäsenvaltiota on jo tehnyt niin esimerkiksi lisäämällä kyseisten elinten määrärahoja. Valtaosa jäsenvaltioista ei kuitenkaan ilmoittanut minkäänlaisista muutoksista tai merkittävistä uudistuksista.

Tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtainen analyysi *suosituksen täytäntöönpanosta*. Sen päätelmänä on, että suosituksen rajallinen ja epätasainen täytäntöönpano estää edelleen joitakin tasa-arvoelimiä täyttämästä tehtäväänsä. Käytännössä tämä johtaa eritasoiseen syrjinnältä suojeluun eri puolilla EU:ta. Hyvien käytäntöjen ja/tai ohjeiden jakamisen jatkaminen EU:n tasolla ja tietoisuuden lisääminen ovat erittäin hyödyllisiä keinoja vahvistaa tasa-arvoelinten asemaa. Suosituksen täytäntöönpanosta saadut kokemukset osoittavat kuitenkin, ettei tämä riitä. Sen vuoksi komissio harkitsee uuden lainsäädännön ehdottamista kansallisten tasa-arvoelinten aseman vahvistamiseksi vuoteen 2022 mennessä.

2.5. Tiedonkeruu

Yhdenvertaisuustiedot ovat ratkaisevan tärkeitä, jotta voidaan lisätä tietoisuutta, arvioida syrjintää määrällisesti, kuvata ajallista kehitystä, näyttää toteen syrjinnän olemassaolo, arvioida yhdenvertaisuutta koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoa, osoittaa tarve toteuttaa positiivisia erityistoimia[112] ja edistää näyttöön perustuvaa päätöksentekoa[113].

Kumpikaan direktiivi ei sisällä yhdenvertaisuustietojen[114] keräämistä, analysointia ja käyttöä koskevaa yleistä vaatimusta. Rotusyrjintädirektiivissä kuitenkin edellytetään, että tasa-arvoelimet toteuttavat riippumattomia selvityksiä, julkaisevat riippumattomia raportteja ja antavat suosituksia rotuun perustuvaan syrjintään liittyvistä kysymyksistä (ks. edellä).[115]

EU:n tasolla on toteutettu seuraavat tärkeät toimet yhdenvertaisuustietojen puutteen korjaamiseksi sekä näiden tietojen keruuta koskeviin käytännön ohjeisiin liittyvän tarpeen täyttämiseksi[116]:

- ✓ Komissio esitteli *joukon yhdenvertaisuustietoja koskevia tutkimuksia*[117].

[112] Rotusyrjintädirektiivin 5 artikla ja työsyrjintädirektiivin 7 artikla.

[113] Kuten EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin, komissio aikoo aloittaa toimet edistääkseen johdonmukaista lähestymistapaa yhdenvertaisuustietojen keruussa erityisesti rodun tai etnisen alkuperän perusteella eriteltyjen tietojen osalta.

[114] Ks. yhdenvertaisuustietojen kattava määritelmä syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän alaisuudessa toimivan, yhdenvertaisuustietoja käsittelevän alaryhmän laatimasta oppaasta ”*Guidelines on improving the collection and use of equality data*” (heinäkuu 2018), s. 4: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

[115] Rotusyrjintädirektiivin 13 artiklan 2 kohta.

[116] Tämä tarve tunnistettiin vuoden 2014 kertomuksessa.

[117] https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=112035

- ✓ Komissio tuki syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevän EU:n korkean tason ryhmän alaisuudessa toimivaa, yhdenvertaisuustietoja käsittelevää alaryhmää[118], joka julkaisi
    - *yhdenvertaisuustietojen keruun ja käytön lisäämiseksi kansallisella tasolla annetut suuntaviivat*[119], joissa korostetaan, ettei yleinen tietosuoja-asetus[120] estä yhdenvertaisuustietojen keräämistä ja käyttöä eikä niiden erittelyä rodun ja etnisen alkuperän mukaan, kunhan se tehdään asianmukaisesti[121]
    - *lupaavien käytäntöjen kokoelman*[122]
    - *yhdenvertaisuustietojen kartoitustyökalun*[123].
- ✓ Yhdenvertaisuustietojen keruun edistäminen nimettiin yhdeksi komission perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman painopisteistä[124].

Monet jäsenvaltiot raportoivat yhdenvertaisuustietojen keräämistä koskevista hyvistä käytännöistä[125], joista voidaan mainita esimerkiksi seuraavat:

- *erilaisten asiaan liittyvien toimijoiden osallistaminen (ja niiden toimien koordinointi)*: mukana oli esimerkiksi tilastolaitoksia, julkishallinnollisia elimiä ja virastoja, valvontaviranomaisia, yliopistoja. tutkimuskeskuksia, kansalaisjärjestöjä tietosuojaviranomaisia ja yksityisen sektorin toimijoita[126]
- tasa-arvoelimille, poliisille, julkishallinnolle, valvontaviranomaisille ja tuomioistuimille tehtyjä *ilmoituksia/valituksia koskevien tietojen* sekä *tuomioita koskevien tietojen julkaiseminen*[127]

---

[118] Yhdenvertaisuutta käsittelevään alaryhmään kuuluu jäsenvaltioiden ja Norjan sekä komission, Eurostatin ja perusoikeusviraston edustajia. Sen tavoitteena on auttaa maita toimissa, joilla edistetään yhdenvertaisuustietojen keruuta ja käyttöä.

[119] Guidelines on improving the collection and use of equality data at national level: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final_guidelines_4-10-18_without_date_july.pdf

[120] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

[121] Ks. erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a, g ja j alakohta sekä johdanto-osan 26 kappale. Ks. myös yhdenvertaisuustietoja käsittelevän alaryhmän ohjeet, s. 7–8 (mainittu alaviitteessä 114).

[122] https://fra.europa.eu/en/promising-practices-list?page=3

[123] Diagnostic mapping tool: https://fra.europa.eu/en/themes/equality-non-discrimination-and-racism/about-compendium#diagnostic-tool

[124] Uusimmat ehdotuspyynnöt luetellaan perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelman rahoituksesta ja työohjelman hyväksymisestä vuosiksi 2019 ja 2020 annettujen komission täytäntöönpanopäätösten liitteissä (ks. C(2018) 7916 final, 29.11.2018, s. 20, ja C(2019) 7824 final, 5.11.2019, s. 33). Tiedonkeruuta koskevan painopisteen osalta tehtiin sekä vuonna 2019 että vuonna 2020 avustussopimukset viiden hankkeen kanssa. Niiden mukaisesti EU:n rahoituksen enimmäismäärä oli 100 000–200 000 euroa hanketta kohden.

[125] Monet jäsenvaltiot raportoivat kattavasti myös kansallisella tasolla toteutetuista laadullisista ja määrällisistä tutkimuksista, joissa käsiteltiin syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta.

[126] Jäsenvaltioilta saaduissa vastauksissa noin joka toisessa mainittiin tähän liittyviä hyviä käytäntöjä.

[127] Esim. seuraavat jäsenvaltiot raportoivat tästä:
- Alankomaat (tasa-arvoelimille, poliisille ja syrjinnän torjunnasta vastaaville viranomaisille tehtyjä ilmoituksia/valituksia koskevat tiedot julkaistaan)
- Slovakia (tuomioistuimet antavat tietoa syrjintää koskevista riita-asioista)
- Puola (työsuojeluviranomaiset julkaisevat syrjintävalitusten lukumäärän).

- *turvautuminen perusoikeusviraston asiantuntemukseen* tietojen keruussa[128]
- yhdenvertaisuustietojen keruun ja käytön edistäminen *tätä varten toteutetuissa hankkeissa*[129]
- yhdenvertaisuustietojen käyttäminen syrjinnän vastaisen lainsäädännön *vaikutuksen ja tuloksellisuuden tarkastelussa ja arvioinnissa*[130]
- *haamuasioinnin* ja *syrjimättömyystestien* käyttäminen erilaisten syrjintätapojen selvittämiseksi[131]
- vähemmistöjä edustavien järjestöjen ottaminen mukaan yhdenvertaisuustietojen *keräämiseen ja levittämiseen*[132]
- sellaisten tilastotietojen kehittäminen, joita voidaan käyttää *näyttönä välillisestä syrjinnästä*[133]
- *eri ominaisuuksien perusteella eriteltyjen tietojen* kerääminen väestölaskennan yhteydessä[134].

Monet jäsenvaltiot katsovat silti, että yhdenvertaisuustietojen puuttuminen on yhä ongelma kansallisella tasolla. *Parantamisen varaa* on erityisesti tietojen asianmukaisuudessa ja vertailtavuudessa[135], valituksia ja syrjintätapauksia (ja niiden johdosta määrättyjä seuraamuksia) koskevien tietojen keruussa, rodun tai etnisen alkuperän mukaan eritellyn tiedon keruussa, yksityisten toimijoiden (kuten työnantajien) suorittamassa tiedonkeruussa sekä kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden välisessä yhteistyössä.

3. ROTUSYRJINTÄDIREKTIIVIÄ KOSKEVAT NÄKÖKOHDAT

Jotta syrjinnän vastainen oikeussuojajärjestelmä olisi kattava, siinä ei saa olla aukkoja. Rotusyrjintädirektiivin antamisesta on nyt kulunut 20 vuotta, ja tässä kertomuksessa

---

Yleisesti ottaen useat jäsenvaltiot ilmoittivat, että valituksia ja/tai tasa-arvoelinten työtä koskevat tiedot julkaistaan. Sen sijaan huomattavasti harvempi ilmoitti poliisille tehtyjä ilmoituksia tai tuomioistuimissa nostettuja kanteita ja/tai tuomioistuinten ratkaisuja koskevien tietojen julkaisemisesta. Tšekki mainitsi kansallisen tasa-arvoelimensä laatiman erityiskertomuksen, jossa käsitellään syrjinnän uhrien oikeussuojan toteutumista. Kertomuksessa ilmoitetaan oikeustapausten lukumäärä ja annetaan muita niitä koskevia tietoja. Luxemburg ilmoitti oikeusviranomaisten antamia langettavia tuomioita koskevat vuotuiset määrät rotusyrjinnän osalta, mutta se ei täsmentänyt, oliko kyseiset tiedot julkaistu.

128 Slovakia kuuli perusoikeusvirastoa syrjintää koskevan kyselylomakkeen laadinnassa. Suomi tukeutui perusoikeusviraston toimintaan yhdenvertaisuustietojen keräämiseen tarkoitetun kyselynsä yhdenmukaistamiseksi. Portugali analysoi kansallisia tietojaan perusoikeusviraston tekemien kyselytutkimusten tulosten valossa.

129 Belgia mainitsi perusoikeus-, tasa-arvo- ja kansalaisuusohjelmasta rahoitetun hankkeen, jonka tavoitteena on hyödyntää uusia työkaluja yhdenvertaisuustietojen keräämisessä ja käytössä.

130 Esim. BE ja FI.

131 Tästä ilmoitti Belgia. Syrjimättömyystesti on menetelmä, jonka avulla voidaan paljastaa syrjintä vertailutestillä esim. lähettämällä kaksi samanlaista työhakemusta, joissa on samat tiedot lukuun ottamatta tiettyä tutkimuksen kohteena olevaa ominaisuutta (esim. ikä).

132 Esim. FI ja IT.

133 Esim. LT.

134 Puolan vuoden 2021 kansallisessa väestö- ja asuntolaskennassa tiedot eriteltiin muun muassa kansallisuuden, etnisen alkuperän ja vammaisuuden perusteella. Irlannin vuoden 2021 väestölaskennassa huomioitiin etninen alkuperä.

135 Algoritmeista voisi olla apua syrjinnän havaitsemisessa, koska ne voisivat osoittaa esim. vähäosaisuuden kaavat.

esitellään EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelman mukaisesti myös mahdollisia puutteita direktiivin tarjoamassa suojassa.

Alhainen ilmoitustaso on edelleen ongelma[136], ja valituksia sekä syrjintätapauksia koskevien tietojen keruussa on yhä parantamisen varaa[137]. Näiden seikkojen takia on hankalaa arvioida niitä elämän osa-alueita, joilla syrjintätapauksia ilmenee.

Perusoikeusviraston kyselytutkimukset osoittavat, että ihmiset eri puolilla EU:ta kokevat säännöllisesti voimakasta syrjintää rotunsa tai etnisen alkuperänsä takia. Rotusyrjintädirektiivin soveltamisalaan kuuluvien alojen osalta perusoikeusviraston tiedot osoittavat selvästi, että etniseen alkuperään tai maahanmuuttajataustaan perustuvaa syrjintää koetaan eniten työssä.[138] Tämä kattaa sekä työnhakuun että työpaikkaan liittyvät tilanteet.

3.1. Käsite ”etninen ja rodullinen alkuperä”

Rotusyrjintädirektiivissä ei määritellä käsitettä ”rodullinen tai etninen alkuperä”.[139] Unionin tuomioistuin on antanut ohjeita etnisen alkuperän käsitteen tulkinnasta.[140] Esimerkiksi asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että etnisen alkuperän käsite ”perustuu ajatukseen siitä, että väestöryhmille on tunnusomaista erityisesti yhteinen kansalaisuus, uskonto, kieli, kulttuurinen ja perinteellinen tausta ja elinympäristö”.[141] Se, onko kyseessä rodullinen tai etninen alkuperä, voidaan siis määrittää erilaisten ominaisuuksien, kuten *kielen, uskonnon, taustan, ihonvärin ja kansalaisuuden*, perusteella. Tällä seikalla on tärkeä merkitys käytännössä, sillä perusoikeusviraston toimittamien tietojen perusteella henkilön ihonväri ja/tai uskonto ovat erityisiä etniseen alkuperään tai rotuun perustuvan syrjinnän laukaisijoita.[142]

---

136 Ks. edellä 2.2.1 kohta oikeuksien puolustamisesta.

137 Ks. edellä 2.5 kohta tiedonkeruusta.

138 Ks. lisätietoa perusoikeusviraston EU-MIDIS II - tutkimuksesta, s. 34.
Jotkin jäsenvaltiot mainitsivat myös työmarkkinoita koskevan arvioinnin yhteydessä, että afrikkalaistaustaisten tilanne aiheuttaa erityistä huolta.

139 Direktiivissä säädetty suoja koskee kaikkia henkilöitä, myös EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia. Toisaalta direktiivissä säädetään, etteivät *kansalaisuuteen* perustuva erilainen kohtelu sekä EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten ja valtiottomien henkilöiden *oikeusasemasta* johtuva kohtelu kuulu sen soveltamisalaan (ks. 3 artiklan 2 kohta ja johdanto-osan 13 kappale).

140 Käsitteen ”rodullinen alkuperä” tulkinnasta ei ole annettu vastaavia ohjeita. Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä ei viitata käsitteisiin ”rotu” tai ”rodullinen alkuperä”, jotta voitaisiin välttää ryhmiin kohdistuvat yleistykset. Tämä huoli näkyy myös direktiivin johdanto-osan 6 kappaleessa, jossa todetaan, että EU ”ei hyväksy teorioita, jotka pyrkivät osoittamaan, että on olemassa toisistaan erillisiä ihmisrotuja”.

141 Asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annetun tuomion (alaviite 33) 46 kohta. Ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 6.4.2017, Jyske Finans, C-668/15, ECLI:EU:C:2017:278, 17 kohta. Kyseistä määritelmää laatiessaan unionin tuomioistuin otti huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä käytetyt määritelmät. Esimerkkeinä voidaan mainita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Natchova ym. v. Bulgaria, nro 43577/98 ja nro 43579/98, ECHR 2005-VII ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Sejdić ja Finci v. Bosnia ja Hertsegovina, nro 27996/06 ja nro 34836/06, 43–45 ja 50 kohta, ECHR 2009 (ks. asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annetun tuomion 46 kohta).

142 Perusoikeusviraston toimittamien tietojen mukaan.

Unionin tuomioistuin korosti asiassa Jyske Finans annetussa tuomiossa, että myös henkilön *syntymämaata* voitaisiin pitää merkityksellisenä tekijänä.[143] Se kuitenkin täsmensi, ettei syntymämaata voida katsoa yksinään *riittäväksi* kriteeriksi. Unionin tuomioistuin katsoi, että henkilön syntymämaa ”[on] vain yksi niistä erityisistä tekijöistä, joiden perusteella henkilön voidaan katsoa kuuluvan johonkin etniseen ryhmään, eikä se [ole] tässä yhteydessä mitenkään ratkaiseva”[144]. Unionin tuomioistuimen mukaan se, että luottolaitos kohtelee henkilöä eri tavalla ainoastaan tämän syntymämaan perusteella (ilman mitään muita perusteita), ei riitä tukemaan väitettä etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä. Välillisen syrjinnän osoittamiseksi olisi siis voitava yksilöidä *tietty etninen ryhmä*, jota on kohdeltu muita ryhmiä epäsuotuisammin. Unionin tuomioistuimen mielestä väitettä siitä, että henkilön syntymämaa vaikuttaisi yleisesti ottaen todennäköisemmin tiettyä etnistä alkuperää oleviin henkilöihin kuin muihin henkilöihin, ei voida hyväksyä.[145]

Unionin tuomioistuin vahvisti tämän lähestymistavan asiassa Maniero annetussa tuomiossa, jossa oli kyse opiskelustipendistä, jonka voivat saada vain Saksassa oikeustieteellisen valtiontutkinnon suorittaneet henkilöt ja jota ei siis myönnetty vastaavan tutkinnon muissa maissa suorittaneille henkilöille. Unionin tuomioistuin totesi asiassa Jyske Finans annetussa tuomiossa esittämänsä päättelyn mukaisesti, ettei minkään *tietyn etnisen ryhmän* voitu katsoa joutuneen muita epäsuotuisampaan asemaan.[146]

Useat jäsenvaltiot kiinnittivät rotusyrjintädirektiivin soveltamisesta toimittamissaan tiedoissa huomiota kansallisella tasolla tarjottavaan suojaan muun muassa ihonväriin, syntymäpaikkaan, kieleen, syntyperään tai kansalliseen alkuperään perustuvaa syrjintää vastaan. Ihonvärin, kielen ja syntyperän kaltaiset perusteet mainitaan nimenomaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa[147]. Perusoikeuskirjaa sovelletaan unionin oikeuden puitteissa, ja sen 21 artiklalla on tunnustettu olevan horisontaalinen välitön vaikutus.[148] Käsitettä ”etninen alkuperä” tulkitessaan unionin tuomioistuin on vedonnut siihen, että yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan oikeuden varmistaminen on tärkeää sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 21 artiklassa.[149] Unionin tuomioistuin totesi, ettei direktiivin soveltamisalaa voida määritellä suppeasti. Se teki kuitenkin selväksi, ettei sitä voida laajentaa koskemaan muita syrjintäperusteita kuin ne, jotka on lueteltu direktiivissä tyhjentävästi.[150]

3.2. Soveltamisala

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että rotusyrjintädirektiivin oikeusperustana olevassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 19 artiklassa annetaan unionin lainsäätäjälle toimivalta perussopimuksissa unionille uskotun toimivallan rajoissa.

---

[143] Asiassa Jyske Finans annetun tuomion (alaviite 141) 18 kohta. Kyseisessä asiassa luottolaitos vaati Bosniassa ja Hertsegovinassa syntynyttä Tanskan kansalaista toimittamaan lisätodistuksen henkilöllisyydestään, vaikka samaa ei vaadittu Tanskassa syntyneiltä Tanskan kansalaisilta.

[144] Asiassa Jyske Finans annetun tuomion (alaviite 141) 18 ja 20 kohta.

[145] Asiassa Jyske Finans annetun tuomion (alaviite 141) 34 ja 35 kohta.

[146] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2018, Maniero, C-457/17, ECLI:EU:C:2018:912, 47 ja 48 kohta.

[147] Määräykseen sisältyvä luettelo syrjintäperusteista on kaiken lisäksi *avoin*.

[148] Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 25.5.2018, Egenberger, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257.

[149] Ks. asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annetun tuomion (alaviite 33) 42, 55 ja 56 kohta.

[150] Ks. esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 11.7.2006, Chacón Navas, C-13/05, ECLI:EU:C:2006:456.

Rotusyrjintädirektiivin 3 artiklassa viitataan työhön ja ammatin harjoittamiseen, sosiaaliseen suojeluun ja sosiaalietuuksiin, koulutukseen sekä yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuuteen ja tarjontaan, mukaan lukien asuminen.

Näissä puitteissa direktiiviä sovelletaan myös *tekoälyn* käytöstä johtuvaan syrjintään.[151]

Työn osalta rotusyrjintädirektiiviä sovelletaan työn tai itsenäisen ammatin harjoittamista koskeviin edellytyksiin, kaikenlaisen ja kaikentasoisen ammatillisen ohjauksen ja ammatillisen koulutuksen saantiin sekä työoloihin ja -ehtoihin, myös irtisanomiseen ja palkkaan. Direktiivissä säädetään kuitenkin poikkeuksesta, jonka nojalla rotuun tai etniseen alkuperään liittyvään ominaisuuteen liittyvä erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kyseinen ominaisuus on tietyn ammatillisen toiminnan osalta välttämätön erityisvaatimus.[152] Tämä tarkoittaa, että elokuvan roolituksista vastaava henkilö voi etsiä tiettyä roolia varten tiettyä rotua edustavaa näyttelijää.

Direktiivi kattaa kaikenlaisen yleisen ja ammatillisen, julkisen ja yksityisen sekä uskonnollisen ja maallisen *koulutuksen* aina varhaiskasvatuksesta korkea-asteen koulutukseen. Asiassa Maniero annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin täsmensi käsitteen ”koulutus” kattavuutta. Unionin tuomioistuin luki direktiiviä sen yhdenvertaisuuden edistämistä koskevan päämäärän valossa ja tulkitsi kyseistä käsitettä laaja-alaisesti niin, että se kattaa myös *mahdollisuuden koulutukseen* sekä *siihen liittyvien taloudellisten esteiden poistamisen*. Näin ollen rahallisten etuuksien myöntäminen kuuluu direktiivin soveltamisalaan silloin, kun kyseisten etuuksien ja henkilön opiskeluhankkeisiin osallistumisen välillä on läheinen yhteys.[153]

Rotusyrjintädirektiivi kattaa yleisesti saatavilla olevien *tavaroiden ja palvelujen* saatavuuden ja *tarjonnan*. *Palvelujen käsite* perustuu SEUT-sopimuksen 57 artiklaan, eli kyseessä on oltava taloudellinen toiminta, josta maksetaan tavallisesti korvaus ja johon kuuluu erityisesti teollinen ja kaupallinen toiminta.

Direktiiviä sovelletaan riippumatta siitä, tuotetaanko yleisesti saatavilla olevat tavarat ja palvelut julkisella vai yksityisellä sektorilla. Direktiivi siis kattaa *julkiset* palvelut, mutta vain siltä osin kuin ne vastaavat edellä kuvatun, SEUT-sopimuksen 57 artiklassa tarkoitetun palvelun käsitettä.

Direktiivissä tarkoitettuja *palveluja* ovat esimerkiksi asuminen[154] ja sähkönjakelu[155]. Direktiivi kattaa terveydenhuollon yhtenä sosiaaliturvan osa-alueena. Terveydenhuolto

---

[151] Komissio julkaisi 19. helmikuuta 2020 tekoälyä käsittelevän valkoisen kirjan, jossa hahmotellaan toimia ihmiskeskeiseen lähestymistapaan perustuvan lainsäädäntöehdotuksen antamiseksi vuoden 2021 aikana. Mm. seuraavissa julkaisuissa annetaan lisätietoja algoritmeihin perustuvasta syrjinnästä: tekoälystä ja perusoikeuksista vuonna 2020 annettu perusoikeusviraston julkaisu ”Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights” (https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights) sekä massadatasta ja päätöksenteosta vuonna 2018 annettu perusoikeusviraston julkaisu ”#BigData: Discrimination in data-supported decision making” (https://fra.europa.eu/en/publication/2018/bigdata-discrimination-data-supported-decision-making).

[152] Ks. direktiivin 4 artikla.

[153] Ks. asiassa Maniero annettu tuomio (alaviite 146).

[154] Direktiivissä ei määritellä käsitettä ”asuminen”. Tämän termin rajoja ei ole toistaiseksi juurikaan haastettu.

[155] Asiassa CHEZ Razpredelenie Bulgaria annetun tuomion (alaviite 33) 43 kohta.

saattaa tosin kuulua direktiivin soveltamisalaan myös palveluna, mutta vain siinä tapauksessa, että siitä maksetaan palkkio tuottoa tavoittelevalle elimelle.[156]

Lainsäätäjä ei kuitenkaan sisällyttänyt direktiivin aineelliseen soveltamisalaan sellaisia julkisen sektorin toimia, joihin sisältyy julkisen elimen tai viranomaisen (kuten poliisin, petostentorjuntaviranomaisten taikka rikos- ja siviilioikeudellisten viranomaisten) harjoittama toiminta ja joissa ei ole kyse palvelun tarjoamisesta.[157] Direktiiviä ei esimerkiksi voida soveltaa tilanteissa, joissa poliisi pysäyttää henkilön tai häiritsee tätä rodun tai etnisen taustan takia.[158]

Viittaus ”yleisesti saatavilla oleviin” tavaroihin ja palveluihin herättää joskus kysymyksiä. Yleistä saatavuutta koskeva edellytys kattaa tilanteet, joissa tiettyä tavaraa tai palvelua on tarjottu julkisesti (esim. sanomalehdessä olevassa mainoksessa, kaikille avoimella verkkosivulla tai ikkunaan kiinnitetyssä ilmoituksessa), eikä se siis kata perheenjäsenten keskuudessa tarjottuja tavaroita tai palveluja.

3.3. Romanit on yksi syrjityimmistä väestöryhmistä

Useat jäsenvaltiot ja sidosryhmät toivat esiin, että romaneihin[159] kohdistuu erityisen paljon syrjintää etenkin koulutuksessa sekä työn ja asunnon saannissa (tämä on linjassa perusoikeusviraston toteuttamien kyselytutkimusten[160] kanssa). Romaniyhteisöjen keskuudessa on vakavia ongelmia myös oikeuksia koskevan tietoisuuden ja oikeussuojan toteutumisen suhteen.[161] Covid-19-pandemia on vaikuttanut suhteettomasti romaneihin ja lisännyt edelleen eriarvoisuutta erityisesti koulutuksessa, terveydenhuollossa ja työssä.[162]

Jäsenvaltiot ilmoittivat reagoineensa kyseisiin haasteisiin erityisillä politiikkatoimilla, tutkimuksilla ja kampanjoilla. Vuoteen 2020 ulottuvia, romanien integraatiota edistäviä kansallisia strategioita koskevan EU:n puitekehyksen arvioinnin[163] perusteella komissio

---

[156] Ks. perusoikeusviraston vuonna 2018 julkaiseman Euroopan syrjinnän vastaisen oikeuden käsikirjan s. 134 sekä viittaukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

[157] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 12.5.2011, Runevič-Vardyn ja Wardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, 45, 47 ja 48 kohta. Unionin tuomioistuin huomautti, ettei neuvosto hyväksynyt direktiivin valmisteluvaiheessa Euroopan parlamentin esittämää muutosehdotusta, jonka mukaan direktiivin soveltamisalaa olisi laajennettu kattamaan ”minkä tahansa julkisen elimen tai viranomaisen harjoittama toiminta, myös järjestyksen ylläpitäminen, maahanmuuton valvonta ja rikos- ja siviilioikeudellinen järjestelmä”.

[158] Etnisille ja maahanmuuttajien muodostamille vähemmistöryhmille kohdennetussa kyselytutkimuksessa 14 prosenttia vastaajista kertoi tulleensa poliisin pysäyttämäksi tutkimusta edeltävien 12 kuukauden aikana. Kyseisenä aikana poliisin pysäyttämiksi tulleista vastaajista 40 prosenttia uskoi, että viimeisin kerta johtui heidän etnisestä tai maahanmuuttajataustaan (perusoikeusviraston EU-MIDIS II - tutkimus, s. 69). Vihamielistä häirintää kokeneista vastaajista 3 prosenttia ilmoitti, että tekijänä oli poliisi tai rajavartija (perusoikeusviraston EU-MIDIS II - tutkimus, s. 17).

[159] Irlanti viittaa myös nk. kiertolaisiin (”Travellers” eli kiertävää elämäntapaa harjoittava etninen alkuperäisyhteisö, jonka jäsenet noudattavat tiettyjä perinteitä). Vaikka heidät rinnastetaan joskus romaneihin (aiempien) kiertolaisperinteiden sekä vastaavanlaisen syrjinnän ja sosiaalisen syrjäytymisen takia, kyseessä on kielellisesti erillinen ryhmä.

[160] Perusoikeusvirasto toteutti vuonna 2020 kuudessa maassa kyselytutkimuksen, jonka mukaan 60 prosenttia romaneista ja kiertolaisista oli kokenut tulleensa syrjityksi taustansa takia edellisten viiden vuoden aikana, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-roma-travellers-six-countries_en.pdf

[161] Sidosryhmien mukaan oikeudet tunnetaan romaniyhteisössä erityisen huonosti.

[162] https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-coronavirus-pandemic-eu-bulletin-roma_en.pdf

[163] *Kertomus vuoteen 2020 ulottuvia, romanien integraatiota edistäviä kansallisia strategioita koskevan EU:n puitekehyksen arvioinnista* (COM(2018) 785 final).

esitteli aiempaa vahvemman ja uudistetun *romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevan EU:n strategiakehyksen* vuosiksi 2020–2030[164]. Se koostuu kolmesta pilarista ja täydentää romanien sosioekonomista osallisuutta lisääviä toimia edistämällä tasa-arvoa ja osallistumista. Yksi tämän aloitteen tärkeistä osa-alueista on tiedonkeruun parantaminen[165].

Uutta kehystä täydentää ehdotus neuvoston suositukseksi romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta. Sen yhtenä päätavoitteena on rotusyrjintädirektiivin tehokas täytäntöönpano ennaltaehkäisemällä ja torjumalla romaneihin kohdistuvaa syrjintää. Siinä annetaan suosituksia romanivastaisuuteen puuttumiseksi ja kannustetaan jäsenvaltioita lisäämään kansallisten tasa-arvoelinten ja kansalaisjärjestöjen osallistumista ja niiden kanssa tehtävää yhteistyötä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on aloittanut vuoden 2014 jälkeen rikkomusmenettelyt kolmea jäsenvaltiota vastaan koulussa harjoitetun romanilasten erottelun takia.[166] Nämä menettelyt ovat edelleen käynnissä.

4. TYÖSYRJINTÄDIREKTIIVIÄ KOSKEVAT NÄKÖKOHDAT

Jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet merkittävistä hankaluuksista työsyrjintädirektiivin säännösten tulkinnassa ja soveltamisessa vuosina 2014–2020, vaikka ne toivatkin esiin joitakin direktiiville yhteisiin käsitteisiin liittyviä vaikeuksia[167]. Jotkin sidosryhmät keskittyivät erityisesti vammaisia henkilöitä varten tehtävään kohtuulliseen mukauttamiseen, mukaan lukien käsitteen ymmärtämiseen liittyvät haasteet, sen soveltaminen käytännössä sekä sitä koskevien asianmukaisten ohjeiden luominen. Muutama sidosryhmä ehdotti, että kohtuullista mukauttamista koskeva velvollisuus ulotetaan kattamaan vammaisuuden ohella myös muut syrjintäperusteet.

Työsyrjintädirektiivin osalta ei ole tällä hetkellä käynnissä rikkomusmenettelyjä. Unionin tuomioistuin antoi kuitenkin useiden jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta lukuisia tuomioita, joissa käsiteltiin kaikkia työsyrjintädirektiivin soveltamisalaan kuuluvia syrjintäperusteita.[168]

4.1. Soveltamisala

Unionin tuomioistuin antoi useita merkittäviä tuomioita työsyrjintädirektiivin *soveltamisalasta*.

---

[164] https://ec.europa.eu/info/publications/new-eu-roma-strategic-framework-equality-inclusion-and-participation-full-package_fi

[165] Ehdotuksen mukaan romaneja koskevan strategiakehyksen tavoitteissa saavutettua edistymistä seurattaisiin EU:n yhteisen indikaattorikehyksen avulla, jossa otetaan huomioon maakohtaiset erityispiirteet. Ks. kyseisten indikaattorien joukkoa koskeva hahmotelma perusoikeusviraston julkaisussa ”Monitoring framework for an EU Roma Strategic Framework for Equality, Inclusion and Participation: Objectives and indicators”, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2020-portfolio_of_indicators_working-paper_en.pdf

[166] CZ ja HU (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_1823, 5 kohta) sekä SK (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_5950, 4 kohta).

[167] Ks. 2 kohta edellä.

[168] Noin 50 tuomiota vuoden 2014 jälkeen. Vireillä on vielä kymmenen ennakkoratkaisuasiaa.

Yhdessä tuomiossa[169] unionin tuomioistuin täsmensi, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a kohdassa käytetty käsite ”työhönottoperusteet” voi kattaa *työnantajan julkiset lausunnot*, vaikka mitään työhönottomenettelyä ei ole meneillään tai suunnitteilla, kunhan ne voidaan tosiasiallisesti yhdistää kyseisen yrityksen työhönottopolitiikkaan. Tuomiossa esillä olevassa asiassa oli kyse asianajajan antamista julkisista lausunnoista, joiden mukaan hän ei koskaan palkkaisi homoseksuaaleja[170]. Unionin tuomioistuimen antamaa tulkintaa ei horjuta siitä mahdollisesti seuraava sananvapauden käytön rajoitus.

Eräässä toisessa tuomiossa[171] unionin tuomioistuin katsoi, että työsyrjintädirektiiviä sovelletaan *verotusjärjestelmään*, jonka tarkoituksena on helpottaa nuorten pääsyä ammatilliseen koulutukseen ja jossa koulutuksen kustannusten verotuksellinen kohtelu on erilaista koulutettavan iästä riippuen. Toisessa asiayhteydessä, asiassa C[172] annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin kuitenkin katsoi, ettei eläketulon lisäveroa koskeva kansallinen lainsäädäntö kuulu kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan. Tällainen lainsäädäntö ei nimittäin koske ”palkkaa”, vaan kyse on ennemminkin verokannasta, joka on työsuhteen ulkopuolinen tekijä.[173]

Unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään, että työsyrjintädirektiivin 1 artiklassa mainitut *syrjintäperusteet* on lueteltu tyhjentävästi, eikä niihin kuulu asianomaisten henkilöiden ammattiryhmä[174] tai työsuhteen luonne[175].

4.2. Uskonto

Ensimmäistä kertaa työsyrjintädirektiivin hyväksymisen jälkeen unionin tuomioistuimelle tarjoutui tilaisuus antaa merkittäviä tuomioita *uskontoon perustuvaa syrjintää* koskevista säännöksistä.

Asiassa Achbita annetussa tuomiossa[176] unionin tuomioistuin tulkitsi käsitettä ”uskonto” laaja-alaisesti niin, että se kattaa myös henkilöiden vapauden tunnustaa julkisesti vakaumustaan. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin katsoi, ettei yksityisen yrityksen sisäinen sääntö, jossa kielletään kaikkien poliittisten, filosofisten tai uskonnollisten tunnusmerkkien näkyvä käyttäminen, merkitse välitöntä syrjintää edellyttäen, että kaikkia työntekijöitä kohdellaan samalla tavalla. Unionin tuomioistuimen mukaan tällainen näennäisesti puolueeton sääntö voi kuitenkin merkitä välillistä syrjintää, paitsi jos se on puolueettomasti perusteltavissa asianmukaisuuden ja tarpeellisuuden perusteella. Poliittiseen, filosofiseen ja uskonnolliseen neutraliteettiin pyrkiminen voi olla oikeutettu tavoite.

---

169 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 23.4.2020, Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI, C-507/18, ECLI:EU:C:2020:289.

170 Kyseisen käsitteen tulkinta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä täsmentänyt työsyrjintädirektiivin yhteydessä, voi olla analogisesti merkityksellinen myös rotusyrjintädirektiivin tulkinnassa, sillä senkin soveltamisala kattaa työhönottoedellytykset.

171 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 10.11.2016, de Lange, C-548/15, ECLI:EU:C:2016:850.

172 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 2.6.2016, C, C-122/15, ECLI:EU:C:2016:391.

173 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.9.2020, YS v. NK AG, C-223/19, ECLI:EU:C:2020:753.

174 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 8.10.2020, FT, C-644/19, ECLI:EU:C:2020:810.

175 Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 17.3.2017, Milkova, C-406/15, ECLI:EU:C:2017:198.

176 Ks. asiassa Achbita annettu tuomio (alaviite 33).

Asiassa Bougnaoui ja ADDH[177] annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, ettei työnantaja voinut vaatia asiakkaan toivomusten huomioon ottamiseksi, että työntekijä lakkaisi käyttämästä islamilaista huivia työssä, koska työnantajan pyrkimyksenä ei tällöin ollut neutraliteetti. Tällaisessa kohtelussa ei ole kyse työsyrjintädirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta todellisesta ja ratkaisevasta työhön liittyvästä vaatimuksesta, jonka työntekijän ammatillisen toiminnan luonne voisi oikeuttaa.

Kahdessa muussa antamassaan tuomiossa[178] unionin tuomioistuin tulkitsi työsyrjintädirektiivin 4 artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään poikkeuksesta syrjintäkiellon periaatteeseen kirkkojen tai muiden organisaatioiden, joiden eetos perustuu uskontoon tai vakaumukseen, osalta. Unionin tuomioistuin katsoi, että kansallisten tuomioistuinten on kohdistettava tiettyyn eetokseen perustuvien organisaatioiden työhön liittyviin vaatimuksiin *tehokas tuomioistuinvalvonta*. Vaatimusten on oltava tarpeellisia ja liityttävä objektiivisesti arvioituna kyseisen ammatillisen toiminnan luonteeseen tai yhteyksiin, joissa tätä toimintaa harjoitetaan, kun otetaan huomioon asianomaisen organisaation eetos. Ne eivät saa kattaa kyseiseen eetokseen tai asianomaisen organisaation autonomiaan kuulumattomia seikkoja, ja niiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Unionin tuomioistuimen odotetaan täsmentävän oikeuskäytäntöään kahdessa vielä vireillä olevassa asiassa eli asioissa C-804/18 ja C-344/20[179]. Viimeksi mainitussa asiassa esillä on myös vakaumuksen käsite. Useat jäsenvaltiot ovat sanoneet toivovansa, että tätä käsitettä selvennetään lisää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

4.3. Sukupuolinen suuntautuminen

Unionin tuomioistuin selvensi edellytyksiä, joiden täyttyessä *homofobisia julkisia lausuntoja* voidaan pitää syrjintänä[180], ottaen huomioon työsyrjintädirektiivin taustalla olevat tavoitteet ja perusarvot. Se, että työnantaja esittää työhönottoon liittyviä syrjiviä mielipiteitä, on omiaan saamaan niiden kohteena olevat henkilöt luopumaan työpaikan hakemisesta.

Toisessa tuomiossa[181] unionin tuomioistuin huomautti, että jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää *samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliitosta* tai vaihtoehtoisesta heidän suhteensa laillisen tunnustamisen muodosta sekä tarvittaessa säätää, mistä ajankohdasta lukien tällaisen avioliiton tai tällaisen vaihtoehtoisen muodon vaikutukset syntyvät. Unionin tuomioistuin katsoi, että Irlannissa sovellettava sääntö, jonka mukaan rekisteröidyllä kumppanilla on oikeus ammatillisesta etuusjärjestelmästä maksettavaan jälkeenjääneen etuuteen vain sillä edellytyksellä, että parisuhde on rekisteröity ennen kuin kyseisen järjestelmän jäsen täytti 60 vuotta, ei merkinnyt sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää, vaikka rekisteröity parisuhde ei ollut kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollinen ennen kuin asianomaiset henkilöt täyttivät 60 vuotta.

[177] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 14.3.2017, Bougnaoui ja ADDH, C-188/15, ECLI:EU:C:2017:204.
[178] Ks. asiassa Egenberger annettu tuomio (alaviite 148) ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 11.9.2018, IR, C-68/17, ECLI:EU:C:2018:696.
[179] Vireillä olevat asiat C-804/18, Wabe, ja C-344/20, S.C.R.L.
[180] Ks. asiassa Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI annettu tuomio (alaviite 169).
[181] Ks. asiassa Parris annettu tuomio (alaviite 36).

4.4. Vammaisuus

Muutama sidosryhmä mainitsi käsitteen ”vammaisuus” tulkintaan liittyvät haasteet. Unionin tuomioistuin selvensi tätä asiaa hyödyllisellä tavalla viittaamalla Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista, jäljempänä ’YK:n vammaisyleissopimus’, joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta neuvoston päätöksellä 2010/48/EY ja josta on tullut voimaantulopäivänsä 3. toukokuuta 2008 jälkeen EU:n oikeusjärjestyksen erottamaton osa. Unionin tuomioistuin katsoi[182], että käsitteitä ”vammaisuus” ja ”työkykyyn kohdistuva pitkäaikainen rajoite” on tulkittava kaikkialla EU:ssa itsenäisesti ja yhtenäisesti.

Käsitteellä ”vammaisuus” tarkoitetaan fyysisistä, henkisistä tai psyykkisistä vaurioista johtuvaa pitkäaikaista rajoitetta, joka vuorovaikutuksessa erilaisten muiden esteiden kanssa voi estää asianomaisen henkilön täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen työelämään yhdenvertaisesti muiden työntekijöiden kanssa. Asiassa Z annetussa tuomiossa[183] unionin tuomioistuin täsmensi, että kyvyttömyys saada lasta tavanomaisin keinoin[184] ei ole itsessään este ammatillisen toiminnan harjoittamiselle. Asiassa FOA annetussa tuomiossa[185] unionin tuomioistuin puolestaan katsoi, että vaikka lihavuus ei itsessään ole ”vamma”, se voi tietyissä olosuhteissa täyttää työsyrjintädirektiivissä säädetyt edellytykset ja kuulua näin ollen direktiivin soveltamisalaan.

Vammaisten työntekijöiden erityistilanne ja erityistarpeet on otettava huomioon arvioitaessa sitä, ovatko he muita työntekijöitä huonommassa asemassa tai läpäisevätkö kansalliset toimenpiteet suhteellisuusarvioinnin. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi asiassa Ruiz Conejero[186], että vammaisella työntekijällä on suhteessa työntekijään, jolla ei ole vammaa, suurempi riski olla poissa työstä hänen vammaansa liittyvän sairauden vuoksi ja että on siis todennäköisempää, että hänelle kertyy sairauspoissaolopäiviä ja että hän ylittää näin laissa säädetyn rajan. Unionin tuomioistuin totesi, että tämä on omiaan asettamaan vammaiset työntekijät epäedullisempaan asemaan ja johtamaan näin välillisesti vammaisuuteen perustuvaan erilaiseen kohteluun. Arvioidessaan tarkasteltavina olevien kansallisten toimenpiteiden oikeasuhteisuutta unionin tuomioistuin huomautti lisäksi, ettei ole syytä unohtaa, että vammaisilla henkilöillä on yleensä suurempia vaikeuksia päästä takaisin työmarkkinoille kuin työntekijöillä, joilla ei ole vammaa.[187]

Eräässä toisessa asiassa unionin tuomioistuin katsoi, että mikäli työnantaja ei toteuta kohtuullisia mukautuksia (työsyrjintädirektiivin 5 artikla), vammaisen työntekijän irtisanominen työnantajan määrittämien kriteerien perusteella (kuten heikon tuottavuuden, monitaitoisuuden alhaisen tason ja runsaiden poissaolojen takia) merkitsee välillistä syrjintää vammaisuuden perusteella. Unionin tuomioistuin viittasi tässä

[182] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 1.12.2016, Daouidi, C-395/15, ECLI:EU:C:2016:917.

[183] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.3.2014, Z, C-363/12, ECLI:EU:C:2014:159).

[184] Kyseinen asia koski naista, joka ei olisi kestänyt raskautta harvinaisen terveydentilansa takia. Hänen työnantajansa kieltäytyi myöntämästä hänelle äitiys- tai adoptiolomaa vastaavaa palkallista lomaa sijaissynnytystä koskevan sopimuksen perusteella saadun vauvan syntymän jälkeen.

[185] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.12.2014, FOA, C-354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.

[186] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 18.1.2018, Ruiz Conejero, C-270/16, ECLI:EU:C:2018:17. Asiassa oli kyse (Espanjan) kansallisesta lainsäädännöstä, jossa sallittiin tietyin edellytyksin työntekijän irtisanominen ajoittaisten, vaikkakin perusteltujen työpoissaolojen vuoksi, mikäli kyseisten poissaolojen määrä ylitti tietyn laissa säädetyn ylärajan.

[187] Asiassa Ruiz Conejero annettu tuomio (alaviite 186).

yhteydessä YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklaan, jonka nojalla kohtuullisen mukauttamisen epääminen on yksi syrjinnän muoto.[188]

Yhdessä hiljattain antamassaan tuomiossa[189] unionin tuomioistuin tulkitsi syrjinnän käsitettä (direktiivin 2 artikla) ja katsoi, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tarkoituksena on suojata työntekijää, jolla on tässä direktiivissä tarkoitettu vamma, kaikelta vammaisuuteen perustuvalta syrjinnältä paitsi suhteessa niihin työntekijöihin, joilla ei ole vammaa, myös suhteessa muihin työntekijöihin, joilla on vamma.

4.5. Ikä

Valtaosa työsyrjintädirektiiviin liittyvistä unionin tuomioistuimen tuomioista koskee erilaista kohtelua iän perusteella.[190] Jäsenvaltiot ovat saattaneet kyseisen direktiivin asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään, mutta yksittäisten lakien yhteensopivuus sen kanssa herätti useita kysymyksiä. Niitä arvioidessaan unionin tuomioistuin tarkasteli erityisesti seuraavia näkökohtia:

- *tilanteiden vertailukelpoisuus*[191]
- ikään liittymättömän *objektiivisen ja neutraalin seikan* mahdollinen olemassaolo[192]
- tavoitellun *päämäärän (tai päämäärien) oikeutus*[193]
- käytettyjen keinojen *asianmukaisuus tai oikeasuhteisuus*[194].

Unionin tuomioistuin viittasi EU:n perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun *oikeuteen tehdä työtä* ja kiinnitti erityistä huomiota ikääntyneiden työntekijöiden osallistumiseen työelämään ja samalla talous-, kulttuuri- ja yhteiskunnalliseen elämään. Se katsoi myös, että ikääntyneiden pitäminen työelämässä edistää työelämän moninaisuutta.[195] Toisaalta se totesi, että jäsenvaltiot voivat toteuttaa sellaista sosiaali- tai työllisyyspolitiikkaa, jonka tarkoituksena on edistää nuorten työntekijöiden pääsyä työmarkkinoille. Sen mukaan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on löytää oikeudenmukainen tasapaino kysymyksessä olevien eri intressien välille.[196] Esillä olleen kansallisen lainsäädännön oikeasuhteisuutta arvioidessaan unionin tuomioistuin katsoi, että on mahdollista ottaa huomioon se tosiseikka, että palvelukseen tai työhön ottamisen kieltäminen koski henkilöitä, jotka ovat saattaneet työuransa päätökseen ja joille maksetaan vanhuuseläkettä. Se jätti ennakkoratkaisupyynnön esittäneen kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi selvittää,

---

[188] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 11.9.2019, Nobel Plastiques Ibérica, C-397/18, ECLI:EU:C:2019:703.

[189] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 26.1.2021, Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie, C-16/19, ECLI:EU:C:2021:64.

[190] Ks. tästä Liu, K. ja O'Cinneide, C., "The ongoing evolution of the case-law of the Court of Justice of the European Union on Directives 2000/43 and 2000/78/EC" (Euroopan komissio 2019), alkaen s. 60.

[191] Esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 1.10.2015, O, C-432/14, ECLI:EU:C:2015:643 ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 7.2.2019, Escribano Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

[192] Kuten palvelukseenoton päivämäärä. Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 14.2.2019, Horgan ja Keegan, C-154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

[193] Esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 19.7.2017, Abercrombie & Fitch Italia, C-143/16, ECLI:EU:C:2017:566.

[194] Esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 2.4.2020, Comune di Gesturi, C-670/18, ECLI:EU:C:2020:272.

[195] Asiassa Comune di Gesturi annettu tuomio (alaviite 194).

[196] Sama kuin edellisessä alaviitteessä. Kyseinen asia koski kansallista lainsäädäntöä, jolla kiellettiin lähtökohtaisesti viranomaisia palkkaamasta tiettyihin tehtäviin eläkkeellä olevia henkilöitä.

voidaanko tällaisella kiellolla taata asetetun tavoitteen toteutuminen ja vastataanko sillä tosiasiallisesti tähän tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Useat asiat koskivat ikäsyrjintää *palkkojen* osalta. Joissakin julkisen sektorin palkkaa koskevissa kansallisissa säännöksissä sovellettiin ikää palvelusajan pituutta määritettäessä.[197] Toisissa samaa asiaa koskevissa kansallisissa säännöksissä taas ei huomioitu palkanlaskennassa ennen 18 vuoden ikää karttuneita palvelusajanjaksoja.[198] Joissakin tapauksissa tilanteen korjaamiseksi tehdyillä lainsäädäntömuutoksilla syrjintää tosiasiassa lisääntyi.[199]

Unionin tuomioistuin täsmensi lisäksi käsitettä ”todelliset ja ratkaisevat työhön liittyvät vaatimukset” kahdessa asiassa, joissa oli kyse enimmäisiästä, joka oli asetettu poliisivoimien virkoihin pääsylle kyseisten tehtävien erityisluonteen perusteella.[200]

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Unionin tuomioistuin on antanut hyödyllisiä ohjeita useista säännöksistä ja ratkaissut siten joitakin tulkintakysymyksiä. Sekä kansallisella että EU:n tasolla on käynnistetty merkittäviä aloitteita, jotta voitaisiin parantaa syrjinnän vastaisten säännösten soveltamista käytännössä.

Ne ovat johtaneet myönteiseen kehitykseen muun muassa tiedonkeruun alalla. Samaan aikaan esimerkiksi kostotoimien pelko uhrien keskuudessa, korvausten alhainen taso ja vaihtelevuus, näytön puute sekä oikeuksien ja tukimekanismien (kuten tasa-arvoelinten) heikko tuntemus aiheuttavat edelleen suurta huolta. *Kaikki nämä haasteet vaikuttavat osaltaan siihen, että syrjinnästä ilmoitetaan niin harvoin.*

Tässä kertomuksessa määritettyjen ongelmien ratkaisemiseksi voitaisiin toteuttaa muun muassa seuraavat jatkotoimet:

- Jäsenvaltiot *valvovat aiempaa tarkemmin* rotusyrjintädirektiivin ja työsyrjintädirektiivin täytäntöönpanoa erityisesti vastatoimenpiteiltä suojelun sekä tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten osalta. Komissio tukee näitä toimia esimerkiksi teettämällä *seuraamuksia käsittelevän tutkimuksen*.
- Jatketaan kansallisen ja EU:n tason toimia, joilla
    - *lisätään tietoisuutta* etenkin oikeuksista ja käytettävissä olevista tukimekanismeista niin suuren yleisön kuin erityisessä syrjintävaarassa olevien henkilöiden keskuudessa
    - tuetaan *hankkeita*; komissio aikoo jatkossakin edistää tasa-arvoa ja tukea uhreja EU:n erilaisten rahoituskanavien, kuten kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman sekä oikeusalan ohjelman, kautta
    - tarjotaan päätöksentekijöille, tuomareille ja asianajajille säännöllisesti *tietoa ja koulutusta* syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä, mukaan lukien

[197] Esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 19.6.2014, Specht ym., C-501/12–C-506/12, C-540/12 ja C-541/12, ECLI:EU:C:2014:2005.

[198] Esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 11.11.2014, Schmitzer, C-530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.

[199] Esim. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2019, Leitner, C-396/17, ECLI:EU:C:2019:375.

[200] Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 13.11.2014, Vital Pérez, C-416/13, ECLI:EU:C:2014:2371 ja Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 15.11.2016, Salaberria Sorondo, C-258/15, ECLI:EU:C:2016:873.

sellaiset keskeiset kysymykset kuin välillinen syrjintä, häirintä, todistustaakka, algoritmien käyttöön perustuva syrjintä ja seuraamukset.

- Edistetään *tiedonkeruuta* kansallisella tasolla. Painotetaan tässä yhteydessä tilastotietoja sekä valituksia ja kanteluja, tuomioita ja seuraamuksia koskevaa tietoa ja niiden erittelyä eri tasa-arvotekijöiden mukaisesti (mukaan lukien etnisen tai rodullisen alkuperän kaltaiset tekijät, joita saatetaan pitää arkaluonteisina). EU:n tason koordinoitu lähestymistapa on edelleen keskeisessä asemassa, jotta tiedot olisivat vertailukelpoisia niin ajan kuluessa kuin eri alueiden ja maiden välillä.[201]

Tasa-arvoelimet ovat tärkeitä kumppaneita kaikissa näissä toimissa. On ehdottoman tärkeää parantaa tasa-arvoelinten näkyvyyttä ja vahvistaa niiden asemaa sekä niiden tehokasta ja riippumatonta toimintaa, kuten arvioidaan tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. On myös erittäin hyödyllistä jatkaa hyvien käytäntöjen jakamista EU:n tasolla sekä lisätä tietoisuutta entisestään myös ennaltaehkäisyn alalla. Lisäksi ja aiemmin ilmoitetun mukaisesti[202] komissio harkitsee uuden lainsäädännön ehdottamista kansallisten tasa-arvoelinten aseman vahvistamiseksi vuoteen 2022 mennessä.

Kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät, kuten ammattiliitot, työnantajat ja työnantajien etujärjestöt sekä kansalaisjärjestöt, on otettava mukaan niiden tehtäväkenttään kuuluvissa asioissa. Komissio jatkaa yhteistyötä jäsenvaltioiden, tasa-arvoelinten, perusoikeusviraston, kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten kanssa direktiivien täyden potentiaalin toteuttamiseksi, jotta voidaan varmistaa syrjinnän uhrien järjestelmällinen suojelu.

Olosuhteet ovat muuttuneet siitä, kun rotusyrjintädirektiivi annettiin 29. kesäkuuta 2000. Tämä johtuu esimerkiksi teknologian kehityksestä. Vaikka rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä ei ilmoiteta herkästi, sitä esiintyy laajalti EU:ssa. Syitä on monia, esimerkiksi stereotypiat ja ennakkoasenteet. Tarvitaan lisäarviointia, jotta voidaan määritellä EU:ssa koetun rotusyrjinnän ja syrjinnän vastaisten EU:n sääntöjen noudattamisessa mahdollisesti olevien puutteiden välinen suhde. Samalla voitaisiin arvioida mahdollisia aukkoja lainsäädännön soveltamisalassa ja kattavuudessa. Myös rotusyrjintädirektiivin ja muiden asiaankuuluvien EU:n välineiden välistä johdonmukaisuutta olisi analysoitava. Tietoa olisi kerättävä aloista, joilla syrjintää tapahtuu, mukaan lukien tapaukset, joissa syrjintään syyllistyvät lainvalvontaviranomaiset. Tällaisen arvioinnin avulla saataisiin luotettavia ja hyvälaatuisia tietoja näytöksi koetusta rotusyrjinnästä. Siihen olisi kuuluttava myös kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kuuleminen.

[201] Kuten EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin, komissio aikoo järjestää tasa-arvoa koskevista tiedoista pyöreän pöydän kokouksen, jossa keskeiset sidosryhmät käsittelevät näitä asioita.

[202] EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa, romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevassa EU:n strategiakehyksessä sekä hlbtiq-henkilöiden tasa-arvoa koskevassa strategiassa 2020–2025.