EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 30.10.2006
KOM(2006) 643 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29 päivänä kesäkuuta 2000 annetun direktiivin 2000/43/EY soveltamisesta

1. JOHDANTO

Kuusi vuotta sitten annettiin EY:n lainsäädäntöä, jolla haluttiin torjua rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään taikka sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Lainsäädännöllä on merkittävällä tavalla pystytty parantamaan suojan tasoa syrjintää vastaan kaikkialla EU:ssa. Sääntöjen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on kuitenkin viivästynyt joissakin jäsenvaltioissa, ja tarvitaan lisätoimia, jotta voidaan taata sen tehokas täytäntöönpano ja soveltaminen.

Tässä kertomuksessa käsitellään rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta annettua direktiiviä 2000/43/EY[1]. Direktiivi oli ensimmäinen, jonka neuvosto hyväksyi yksimielisesti 1. toukokuuta 1999 voimaan tulleen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen uuden 13 artiklan mukaisesti. Direktiivi kuului osana ehdotuspakettiin, jota komissio esitti marraskuussa 1999. Pakettiin sisältyi toinen direktiiviehdotus, joka koski rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään taikka sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää, sekä toimintaohjelma, joka tarjoaa rahoitustukea syrjinnän vastaisiin toimiin.

Tässä kertomuksessa ei niinkään anneta yksityiskohtaista selontekoa direktiivin 2000/43/EY säännösten täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa vaan pyritään tuomaan esiin tiettyjä erityisen ongelmallisia tai tärkeitä näkökohtia ja kartoittamaan hyviä toimintatapoja. Kertomuksessa keskitytään direktiivin vaikutukseen, sen täytäntöönpanoon liittyviin ongelmiin, tiedon levittämiseen, oikeuksien harjoittamiseen, tasa-arvoelinten asemaan, työmarkkinaosapuoliin ja kansalaisjärjestöihin, positiivisiin erityistoimiin sekä suosituksiin tulevaisuutta varten.

Direktiivin 17 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden oli ilmoitettava komissiolle tätä kertomusta varten tarvittavat tiedot 19. heinäkuuta 2005 mennessä. Toukokuussa 2005 lähetetystä muistutuksesta huolimatta monet jäsenvaltiot myöhästyivät määräajasta ja jotkin eivät vastanneet lainkaan. Joulukuuhun 2005 mennessä komissiolle eivät olleet toimittaneet tietoja Itävalta, Puola, Yhdistynyt kuningaskunta, Ranska, Saksa, Liettua ja Portugali eivätkä myöskään työmarkkinaosapuolet Euroopan ammatillista yhteisjärjestöä EAY:tä lukuun ottamatta. Komissio kuuli Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskusta, työmarkkinaosapuolia[2] sekä kansalaisyhteiskunnan järjestöjä[3]. Myös jotkin kansalliset tasa-arvoelimet toimittivat tietoja.

2. DIREKTIIVIN 2000/43/EY VAIKUTUS

Direktiivin 2000/43/EY pohjana käytettiin joitakin EY-lainsäädännön käsitteitä, jotka kieltävät sukupuoleen ja kansallisuuteen perustuvan syrjinnän, mutta neuvoston hyväksymä lopullinen teksti oli monin tavoin innovatiivinen. Direktiivi kattaa **kaikki** henkilöt, mutta sen lisäksi suojan soveltamisala laajennettiin perinteistä työllisyyden alaa paljon laajemmalle, niin että se koskee sosiaalietuuksia, terveydenhuoltoa, koulutusta sekä kansalaisille tarjolla olevien

---

1 EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22.

2 Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö EAY, Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestö UNICE, Julkisten työnantajien ja julkisten yritysten eurooppalainen keskus CEEP, Euroopan ylempien toimihenkilöiden keskusjärjestö CEC, Käsiteollisuuden ja pienten ja keskisuurten yritysten eurooppalainen liitto UEAPME sekä johtotehtävissä olevia edustava EUROCADRES.

3 Euroopan sosiaalialan kansalaisjärjestöjen foorumi, Eurooppalainen rasismin vastainen verkosto ENAR, Euroopan vammaisfoorumi EDF, Kansainvälinen homojen ja lesbojen järjestö ILGA, Euroopan ikäihmisten foorumi AGE sekä Euroopan romanien oikeuksien keskus.

tavaroiden ja palveluiden, myös asuntojen, saatavuutta. Joissakin jäsenvaltioissa esiintyy ongelmia, jotka liittyvät julkisen ja yksityisen sektorin väliseen jakoon, ja on havaittu päätäntä- ja sopimusvapauteen puuttumista. Jos tavaroita, palveluita tai työpaikkoja mainostetaan, vaikka kyseessä olisi esimerkiksi vain ilmoitus ikkunassa, ne ovat tällöin julkisesti saatavilla ja näin ollen kuuluvat direktiivin soveltamisalaan.

Direktiivissä 2000/43/EY on selvät ja täsmälliset määritelmät syrjinnästä. Direktiivissä esitetty välittömän syrjinnän määritelmä pohjautui sukupuolista syrjintää koskevaan lainsäädäntöön[4], mutta välillisen syrjinnän määritelmä saatiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä[5], joka liittyy työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Sekä häirintää että kehottamista syrjintään pidetään syrjinnän muotoina. On huomattava, että vaatimus taata suoja vastatoimenpiteiden torjumiseksi on ratkaiseva tekijä, jotta ihmiset pystyvät puolustamaan oikeuksiaan, ja sitä sovelletaan kaikkiin neljään syrjinnän käsitteeseen: välittömään ja välilliseen syrjintään, häirintään ja syrjintäkehotukseen.

Jäsenvaltioiden oli otettava käyttöön direktiivissä annetut yksityiskohtaiset säännökset, jotka koskevat oikeuksien harjoittamista, myös vaatimus, jonka mukaan todistustaakka on vastaajalla, kun uhri on esittänyt tosiseikat, joiden perusteella voidaan olettaa tapahtuneen syrjintää. Velvoite oli jäsenvaltioille tuttu naisten ja miesten välisestä syrjinnästä työllisyyden alalla, mutta direktiivillä 2000/43/EY todistustaakkaa koskevat säännöt ulotetaan koskemaan uusia alueita, kuten tavaroiden ja palveluiden saatavuutta.

Direktiivi oli innovatiivinen sikäli, että siinä velvoitettiin jäsenvaltiot perustamaan elin, joka edistää kaikkien yhdenvertaista kohtelua ilman rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää (jos tällaista elintä ei vielä ollut). Useat jäsenvaltiot toimivat erittäin positiivisesti ja laajensivat tasa-arvoelinten toiminta-alaa niin, että ne voivat käsitellä myös muuhun kuin rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää (ks. kohta 3.2, tasa-arvoelinten tehtävä).

Kaikkien jäsenvaltioiden, myös niiden joilla oli jo kauan voimassa ollutta rotusyrjinnän vastaista lainsäädäntöä, oli tehtävä joitakin muutoksia kansalliseen lainsäädäntöönsä direktiivin noudattamiseksi (esim. Yhdistyneessä kuningaskunnassa muutettiin välillisen syrjinnän ja häirinnän määritelmiä). Jotkin jäsenvaltiot laativat uutta ja kattavaa syrjinnän vastaista lainsäädäntöä, vaikka syrjinnän vastaisia toimia sisältyy monien jäsenvaltioiden perustuslakiin samoin kuin siviili- ja rikoslainsäädäntöönkin, mikä voi vaikeuttaa sovellettavan menettelyn tunnistamista.

Joillekin EU-10-valtioille ajatus yksilöiden suojaamisesta rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää vastaan poikkesi erittäin paljon niiden politiikasta, jolla pyritään tunnistamaan ja suojaamaan ”kansallisten” vähemmistöjen oikeudet.[6]

Muihin esiin tulleisiin ongelmiin sisältyi peruskysymyksiä, kuten kansallisessa lainsäädännössä olevat välittömän ja välillisen syrjinnän ja häirinnän määritelmät, jotka joissakin tapauksissa poikkesivat huomattavasti direktiivin määritelmistä. Vaikuttaa siltä, että joissakin jäsenvaltioissa sallitaan syrjimättömyyden periaatteeseen poikkeuksia, jotka ovat laajempia kuin direktiivissä sallitut. Syrjinnän uhrien oikeuksien täytäntöönpanoon liittyy

---

4 Neuvoston direktiivi 97/80/EY, annettu 15. joulukuuta 1997, todistustaakasta sukupuoleen perustuvissa syrjintätapauksissa (EYVL L 14, 20.1.1998, s. 6).

5 Asia C-237/94, O’Flynn, Kok. 1996, s. I-02617. Määritelmä on sisällytetty direktiivillä 2002/73/EY sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevalle alalle (EYVL L 269, 5.10.2002, s. 15).

6 Esimerkiksi unkarilaiset ja italialaiset vähemmistöt Sloveniassa.

vakavia ongelmia, kuten todistustaakkaa, järjestöjen oikeutta auttaa syrjinnän uhreja, seuraamuksia ja muutoksenhakumenettelyjä koskevien sääntöjen virheellinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Useissa tapauksissa jäsenvaltiot joko ilmoittivat komissiolle erittäin myöhässä direktiivin 2000/43/EY kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä tai eivät toimittaneet mitään tietoja. Tämän vuoksi komissio käynnisti näitä jäsenvaltioita kohtaan EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisia jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevia menettelyitä, joista suurin osa raukesi, kun tarvittava lainsäädäntö saatettiin voimaan. Vain neljää jäsenvaltiota[7] vastaan nostettiin kanne Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa, joka katsoi, että maat eivät ole noudattaneet perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska direktiiviä ei ole pantu täysimääräisesti täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Kaksi jäsenvaltiota (Saksa ja Luxemburg) eivät ole vieläkään toimittaneet komissiolle direktiivin täytäntöön panevaa lainsäädäntöään.

Komissio tarkastelee jäsenvaltioiden ilmoittamia kansallisia lainsäädäntötoimia arvioidakseen ovatko ne direktiivin mukaiset, ja varmistaakseen, että syrjinnän uhrit voivat harjoittaa heille annettuja oikeuksia. Tämän jälkeen se toteuttaa tarvittavat toimet, joilla varmistetaan täysimääräinen ja moitteeton täytäntöönpano.

Lisätietoja direktiivin 2000/43/EY täytäntöönpanosta kussakin jäsenvaltiossa samoin kuin linkkejä julkaisuihin, kansalliseen lainsäädäntöön ja tasa-arvoelinten sivuille löytyy seuraavasta www-osoitteesta: http://europa.eu.int/comm/antidiscrimination.

3. AVAINKYSYMYKSET

3.1 Muutoksenhakuoikeus

Kansalaisjärjestöjen ja hallitusten toimittamista tiedoista käy selvästi ilmi, että monet syrjinnän uhrit eivät vie valituksiaan tuomioistuimen käsiteltäväksi kustannusten takia ja vastatoimenpiteiden pelossa. Syrjinnän uhrit ottavat todennäköisemmin yhteyttä kansalaisjärjestöihin tai tasa-arvoelimiin, joilta he yleensä saavat tietoa ja neuvoja nopeasti ja maksutta.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti järjestöjen on saatava auttaa syrjinnän uhreja viemään asia tuomioistuimeen, mutta jäsenvaltiot voivat päättää, millä järjestöillä on oikeutettua etua tällaisen toimen toteuttamiseen. Useimmissa jäsenvaltioissa järjestöt voivat auttaa uhreja tai edustaa heitä oikeudessa, mutta joissakin maissa on tiukkoja sääntöjä järjestöjen toiminnasta tällä alalla.

Jäsenvaltioiden ja tasa-arvoelinten toimittamien tilastojen perusteella vaikuttaa siltä, että useimmat kansallisten tuomioistuinten ja/tai tasa-arvoelinten käsiteltäviksi viedyt syrjintätapaukset liittyvät työhön, minkä jälkeen tulee tavaroiden, palveluiden ja asuntojen saatavuuteen liittyvä syrjintä. Tilastojen mukaan suurimmassa osassa EU-10-valtioita romanit tekivät eniten valituksia. Irlannissa lukuisia valituksia saatiin liikkuvalta väestöltä. Romanien esittämien valitusten lukumäärä osoittaa, että direktiiviä hyödynnetään menestyksekkäästi kyseiseen ryhmään kohdistuvan syrjinnän torjumiseksi.

---

[7] Luxemburg, asia C-320/04, ja Suomi, asia C-329/04, tuomiot annettu 22.5.2005; Saksa, asia C-329/04, tuomio 28.4.2005; Itävalta, asia C-335/04, tuomio 4.5.2005.

3.2. Tasa-arvoelimet

Monissa jäsenvaltioissa oli jo elimiä yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi, mutta useimmat perustivat joko uuden elimen tai laajensivat olemassa olevan elimen toiminta-alaa. Joissakin jäsenvaltioissa (Belgiassa, Kyproksella, Ruotsissa, Irlannissa ja Alankomaissa) on ylitetty direktiivin 2000/43/EY vaatimukset ja perustettu tasa-arvoelimiä, jotka käsittelevät *kaikkia* EU:n syrjinnänvastaisen lainsäädännön ja/tai yleisemmän ihmisoikeuslainsäädännön piiriin kuuluvia syrjintäperusteita. Direktiivissä on vähimmäisvaatimuksena, että elimen on kyettävä antamaan riippumatonta apua syrjinnän uhreille, tekemään riippumattomia tutkimuksia syrjinnästä, julkaisemaan riippumattomia raportteja ja antamaan syrjintään liittyviä suosituksia.

Jäsenvaltioissa tasa-arvoeliminä toimivat esimerkiksi oikeusasiamiehet ja työsuojeluviranomaiset ja -komiteat, jotka toisinaan jakavat direktiivissä säädetyt tehtävät. Esimerkiksi Kreikassa työsuojeluviranomaiset vastaavat tasa-arvon edistämisestä työllisyyden alalla kun taas oikeusasiamies käsittelee muita kuin työhön liittyviä asioita, laatii raportteja ja antaa suosituksia. Kyproksella, Sloveniassa ja Itävallassa syrjinnän uhrien avustamisesta vastaa erityinen oikeudellinen edustaja eikä niinkään tasa-arvoelin.

Annettujen tietojen perusteella on selvää, että tasa-arvoelimet antavat oikeudellista neuvontaa syrjinnän uhreille, mutta ne vievät vain vähän tapauksia tuomioistuinten käsiteltäväksi. Tapaukset valitaan kyseessä olevan oikeudellisen kysymyksen merkityksen, uhrin käytettävissä olevan muun avun (esim. ammattiliitto tai muu järjestö) sekä tietenkin tasa-arvoelimen taloudellisten ja henkilöresurssien perusteella. Pelkästään strategisten oikeudenkäyntien tukeminen on monien tasa-arvoelinten selvä tavoite. Jotkin tasa-arvoelimet antavat lisäksi yksityis- tai oikeushenkilöiden pyynnöstä lausuntoja siitä, onko tietty käytäntö kansallisen syrjinnänvastaisen lainsäädännön mukainen. Useimmissa maissa tasa-arvoelimen päätökset tai lausunnot eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta vaikuttaa siltä, että niitä noudatetaan suurimmaksi osaksi. Yksityishenkilö voi aina viedä asian tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen oikeudellisesti sitovan päätöksen. Tanskassa tasa-arvoelin voi suosittaa oikeusavun antamista, jos se katsoo, että on esiintynyt laitonta syrjintää, jotta kantaja voi mennä oikeuteen tarvitsematta huolehtia rahoituksesta.

Joissakin jäsenvaltioissa korostetaan yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistämistä ja syrjinnän ehkäisemistä eikä niinkään oikeudellista tukea yksittäisille valituksille. Suomen vähemmistövaltuutettu on esimerkki tasa-arvoelimestä, jonka toimintaan kuuluu monenlaista tiedotusta ja valistusta. Belgiassa, Kyproksella ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa hallitus ja/tai tasa-arvoelin julkaisevat erityisiä ohjeita työnantajille, jotta nämä osaisivat täyttää lakisääteiset velvoitteensa ja lisäksi saisivat yleisesti tietoa siitä, miten käsitellä syrjintäkysymyksiä.

Tasa-arvoelimen toimintakyvyn kannalta tärkeää on se, miten sitä rahoitetaan (tasa-arvoelinten käytössä olevat taloudelliset ja henkilöresurssit vaihtelevat valtavasti jäsenvaltioiden välillä). Toinen tärkeä seikka koskee niitä jäsenvaltioita, joilla on liittovaltio- ja aluehallinto. Jos tasa-arvoelin toimii vain toisella tasolla, se saattaa olla voimaton toimimaan asioissa, jotka kuuluvat toisen tason toimivaltaan.

3.3. Tietojen jakelu

Komissio järjesti vuonna 2004 vihreään kirjaan *Tasa-arvo ja syrjimättömyys laajentuneessa Euroopan unionissa*[8] liittyvän julkisen kuulemisen, ja siihen saaduissa vastauksissa keskeiselle sijalle nousi oikeutta syrjimättömyyteen koskevan tiedotuksen merkitys. Lakisääteisten oikeuksien turvaamisella ei juurikaan ole merkitystä, elleivät ihmiset tiedä oikeuksistaan, ja tämä tuodaan esiin direktiivin 10 artiklassa, jossa edellytetään jäsenvaltioiden tiedottavan direktiivin mukaisesti annetuista kansallisista säännöksistä kaikille, joita asia koskee.

Tämän velvoitteen täyttämisestä ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Joitakin kiinnostavia aloitteita on kuitenkin toteutettu, esimerkiksi Alankomaissa käyttöön otettu tiedotuspuhelin. Portugalissa kaikilla työpaikoilla täytyi laittaa esille ilmoitus uusista oikeuksista. Komissiolle toimitetuissa tiedoissa jäsenvaltiot viittasivat syrjinnän torjumista koskevaan yhteisön toimintaohjelmaan ja erityisesti siihen liittyvään tiedotuskampanjaan. Toimintaohjelman puitteissa monissa jäsenvaltioissa järjestettiin kansallisia konferensseja syrjinnän torjunnasta, julkaistiin esitteitä, CD-levyjä ja tiedotteita, toteutettiin syrjinnän vastainen rekkakiertue ja rahoitettiin muita toimia, kuten Rooman maratonjuoksu, jonka teemana oli ”juosten rasismia vastaan”. Suomen tiedotuskampanjan verkkosivusto osoittautui suosituksi, ja siellä oli 10 000 kävijää kuukaudessa. Komissio on rahoittanut monia aloitteita, joiden tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden (ja ehdokasmaiden) kansalaisjärjestöille, lakimiehille ja tuomareille koulutusta syrjinnän vastaisista direktiiveistä.[9]

3.4. Työmarkkinaosapuolten ja kansalaisjärjestöjen asema

Direktiivissä korostetaan asemaa, joka työmarkkinaosapuolilla voi olla yhdenvertaisen kohtelun edistämisessä. Direktiivin 11 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita edistämään työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua yhdenvertaisen kohtelun edistämiseksi, myös työehtosopimusten, käytännesääntöjen ja hyvien toimintatapojen vaihdon kautta. Jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista käy selvästi ilmi, että velvoitteeseen on vastattu hyvin eri tavoin. Joissakin jäsenvaltioissa (esim. Alankomaissa) on tuettu ammattiliittojen yhteistyössä etnisten vähemmistöjen kanssa toteuttamia hankkeita tai monimuotoisuuden edistämiseen pyrkiviä hankkeita. Belgiassa syrjinnän vastaisen lausekkeen sisällyttäminen työehtosopimuksiin on vakiintunut keino syrjinnän torjunnassa. Italiassa tasa-arvoelin UNAR antaa työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen edustajille koulutusta, jolla pyritään torjumaan syrjintää ja edistämään monimuotoisuutta.

Yleisesti ottaen työmarkkinaosapuolten asema syrjinnän vastaista politiikkaa ja lainsäädäntöä koskevissa neuvotteluissa on vakiintunut joissakin jäsenvaltioissa, joissa on käytössä pitkäaikaiset kuulemisrakenteet (esim. Tanskan ja Latvian kolmikantajärjestelmä). Muissa maissa työmarkkinaosapuolet eivät aktiivisesti osallistu syrjinnän vastaisen politiikan edistämiseen, vaikka niissä saattaakin olla velvoite kuulla työmarkkinaosapuolia sosiaalilainsäädännöstä.

Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö EAY on havainnut suuntauksen, jonka mukaan hallitukset kuulevat syrjintäasioissa mieluummin kansalaisjärjestöjä kuin

---

[8] KOM(2004) 379 lopullinen.

[9] Ks. esimerkiksi www.era.int.

työmarkkinaosapuolia, vaikka jäsenvaltiolta saatujen tietojen mukaan tilanne on jokseenkin sekalainen.

Myös ammattiliitoilla on selvä tehtävä jäsentensä auttamisessa syrjintätapauksissa direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Portugalissa oikeus edustaa työntekijää syrjintätapauksessa on rajoitettu ammattiliittoihin, ja Ruotsissa ammattiliitot ovat tärkein taho, jolla on oikeus ryhtyä oikeustoimiin.

3.5. Sukupuoleen liittyvien seikkojen huomioon ottaminen (mainstreaming) ja moniin eri syihin perustuva syrjintä

Komissio pyysi jäsenvaltioilta erityisesti tietoja sukupuoleen liittyvien seikkojen huomioon ottamisesta (mainstreamingista) (direktiivin 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti), mutta vain harvat jäsenvaltiot vastasivat. EAY havaitsi, että jäsenvaltiot eivät olleet käsitelleet järjestelmällisesti mainstreamingia direktiivin 2000/43/EY täytäntöönpanossa. Sloveniassa sukupuoleen perustuvan syrjinnän asiantuntija oli mukana yhdenvertaista kohtelua koskevan lain valmistelussa, ja Tanskassa tasa-arvoministeri edisti tasa-arvoa etnisten vähemmistöjen parissa vuonna 2005.

Euroopan ikäihmisten foorumi AGE kiinnitti huomiota etnisiin vähemmistöihin kuuluvien vanhempien naisten kohtaamaan moninkertaiseen syrjintään, ja Kansainvälinen homojen ja lesbojen järjestö ILGA oli erityisen huolestunut uskonnollisen identiteetin ja sukupuolisen suuntautumisen välisestä monimutkaisesta suhteesta. Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskus toi esiin suuntauksen, jonka mukaan perustetaan yksi tasa-arvoelin käsittelemään eri syistä tapahtuvaa syrjintää. Etuna on, että tällöin pystytään paremmin käsittelemään moniperusteista syrjintää, mutta riskinä on, että joitakin syrjintäperusteita saatetaan laiminlyödä, jos resursseja ei lisätä. Seurantakeskus on tarkastellut ensisijaisesti direktiivin vaikutusta romaninaisten pääsyyn terveydenhoitoon.

Komissio on tietoinen moniperusteisen syrjinnän ongelmasta, jota ei juurikaan ole käsitelty, ja se on käynnistänyt osana vuoden 2006 työohjelmaa aiheesta tutkimuksen, jossa tarkastellaan, mitä jäsenvaltioissa alalla on tehty, ja annetaan suosituksia.

3.6. Positiiviset erityistoimet

Kuten komissio totesi vuonna 2005 annetussa tiedonannossaan ”Syrjinnän torjuminen ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kaikille”[10] pelkällä lainsäädännöllä on kuitenkin vaikea poistaa joidenkin ryhmien kokemaa monimuotoista ja syvälle juurtunutta eriarvoisuutta, vaan saatetaan joutua turvautumaan positiivisiin erityistoimiin.

Direktiivin 5 artiklan mukaisesti ”täydellisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi käytännössä yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai toteuttamasta erityistoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ehkäistä tai hyvittää henkilöiden rotuun tai etniseen alkuperään liittyviä haittoja”. Tähän liittyen on syytä korostaa eroa sallittujen erityistoimenpiteiden ja direktiivin vastaisten nk. ”positiivista syrjintää” koskevien toimenpiteiden välillä.

Positiivisilla erityistoimilla pyritään saavuttamaan täysi tasa-arvo käytännössä ehkäisemällä tai hyvittämällä rotuun tai etniseen alkuperään liittyviä haittoja. Tällaisia toimia voivat olla

---

10 KOM(2005) 224.

esimerkiksi erityisen koulutuksen tarjoaminen sellaisiin ryhmiin kuuluville henkilöille, jotka eivät yleensä pääse tällaiseen koulutukseen, tai erityisten toimien toteuttaminen sen varmistamiseksi, että tietyt rodut tai etnisen ryhmät saavat tietoa työpaikkailmoituksista, esimerkiksi julkaisemalla ilmoituksia näille ryhmille suunnatuissa julkaisuissa.[11] ”Positiivista syrjintää” koskevilla toimenpiteillä taas asetetaan automaattisesti ja absoluuttisesti jonkin ryhmän jäsenet parempaan asemaan (esim. työpaikan saamisessa) kuin muut ilman muita syitä kuin kuuluminen kyseiseen ryhmään.

Suhtautuminen positiivisiin erityistoimiin vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Alankomaissa positiiviset erityistoimet ovat sallittuja vain, jos on todisteita sukupuoleen, rotuun tai vammaisuuteen perustuvasta rakenteellisesta syrjinnästä. Slovakiassa positiivisia erityistoimia pidetään keinona torjua romanien sosiaalista syrjäytymistä; tämä kiistanalainen lähestymistapa vietiin perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi ja havaittiin perustuslain vastaiseksi.[12] Myös Espanjassa on romaneihin kohdistettu positiivisten erityistoimien ohjelma. Suomessa positiivisia erityistoimia toteutetaan erityisesti saamelaisten osalta. Eurooppalainen rasismin vastainen verkosto ENAR on kehottanut vahvistamaan positiivisia erityistoimia koskevia säännöksiä ja tekemään niiden soveltamisesta pakollisia useimpien heikommassa asemassa olevien ryhmien osalta. Unkarissa myönnetään erityisiä stipendejä romaniopiskelijoille toisen asteen oppilaitoksissa ja korkeakouluissa.

Monissa jäsenvaltioissa (Tšekissä, Suomessa, Irlannissa ja Kyproksella) hyödynnetään erityistoimia poliiseille annettavassa koulutuksessa, joka koskee syrjinnän torjuntaa ja monimuotoisuutta. Joissakin maissa on käytössä tasa-arvon positiivinen edistäminen. Sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa että Suomessa viranomaisilla on lakisääteinen velvoite edistää aktiivisesti tasa-arvoa. Irlannin oikeuskäytännön mukaan työnantajat voivat toteuttaa positiivisia toimia sen varmistamiseksi, että he eivät syrji työntekijöitä rodun perusteella, esimerkiksi jos työntekijän kieli- ja/tai kulttuuritausta saattaa aiheuttaa vaikeuksia heidän oikeuksiensa ymmärtämisessä.[13]

PÄÄTELMÄT

Direktiivi 2000/43/EY on mittava askel eteenpäin rotusyrjinnän torjunnassa EU:ssa. Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa oli jo jonkinlaisia tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskevia lakisääteisiä vaatimuksia, useimmissa direktiivin 2000/43/EY täytäntöönpano vaati kuitenkin melko kattavia muutoksia voimassa olevaan lainsäädäntöön tai kokonaan uusien säädösten antamista. Tämä voi olla syynä siihen, miksi monet jäsenvaltiot panivat direktiivin täytäntöön niin myöhässä, mutta useimmat niistä ovat kuitenkin tehneet sen nyt.

Uudet oikeudelliset puitteet ovat olleet voimassa vähän yli kolme vuotta, mikä ei ole riittävän pitkä aika, jotta voitaisiin arvioida niiden täyttä vaikutusta tai potentiaalia. Tähän mennessä kansalliset tuomioistuimet eivät ole pyytäneet ennakkoratkaisuja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta, joka on ainoa elin, joka voi antaa lopulliset ohjeet direktiivin säännösten soveltamisesta. Tulevat tuomiot auttavat jäsenvaltioita turvaamaan selkeän ja yhtenäisen suojan syrjintää vastaan kaikkialla Euroopan unionissa.

Direktiivin 2000/43/EY 17 artiklan mukaan direktiivin soveltamista koskevaan Euroopan komission kertomukseen on *sisällytettävä tarvittaessa ehdotuksia tämän direktiivin*

---

11 Ks. asiaan liittyvä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-185/97, Coote, 29.3.2000.

12 Tuomio 18.10.2004 (PL.US.8/04).

13 Campbell Catering Ltd v. Rasaq.

tarkistamiseksi ja ajan tasalle saattamiseksi. Komissio ei pidä tällä hetkellä tarpeellisena tällaisten ehdotusten tekemistä. Se on tullut tähän johtopäätökseen, koska direktiivin täytäntöönpanosta sen voimaantulon jälkeen ei ole saatu riittävästi kokemuksia eikä asiasta ole Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Haasteena tulevina vuosina on taata direktiivin 2000/43/EY täysimääräinen ja toimiva saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, täytäntöönpano ja soveltaminen. Tähän liittyen on luotava mekanismit ja menetelmät kansallisten täytäntöönpanotoimien seurantaa ja niistä raportointia varten. Lisäksi on tärkeää kehittää asiaa koskevia tilastoja ja muita indikaattoreita. Etnisten tietojen puute useimmissa jäsenvaltioissa saattaa kuitenkin haitata yhteisön lainsäädännön soveltamisen seurantaa.

Tällaisten tietojen keräämistä on vastustettu sillä perusteella, että keruussa rikottaisiin EU:n tietosuojadirektiivin[14] säännöksiä. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa. Direktiivissä yleisesti ottaen kielletään arkaluonteisten henkilötietojen käsittely. Sääntöön on kuitenkin tiettyjä poikkeuksia, esimerkiksi silloin kun *rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseiseen käsittelyyn*[15] tai kun *käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän erityisten oikeuksien ja velvoitteiden noudattamiseksi työoikeuden alalla*[16] Lisäksi *ottaen huomioon tarvittavat suojatoimet jäsenvaltiot voivat, tärkeää yleistä etua koskevasta syystä, [säätää poikkeuksista]*[17]. On siis jäsenvaltioiden tehtävänä päättää, kerätäänkö etnisiä tietoja vai ei tilastojen laatimiseksi syrjinnän torjumista varten, edellyttäen että tietosuojadirektiivissä säädettyjä suojatoimia noudatetaan.

Komissio tunnustaa myös sen, että pelkin lainsäädäntötoimin ei voida torjua syrjintää ja edistää tasa-arvoa. Se on esittänyt monia ehdotuksia alalla toteutettaviksi lisätoimiksi kesäkuussa 2005 julkaistussa tiedonannossa *Syrjinnän torjuminen ja yhdenvertaiset mahdollisuudet kaikille – puitestrategia*[18]. Esimerkiksi vuosi 2007 on nimetty Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuodeksi, mikä on erittäin tehokas tapa lisätä tietoa oikeudesta syrjimättömyyteen ja kannustaa toimiin kansallisella tasolla. Asianmukaisesti täytäntöön pantu ja sovellettu lainsäädäntö, johon liittyy täydentäviä poliittisia toimenpiteitä sekä jäsenvaltioiden että EU:n tasolla, on keskeisessä asemassa rotuun ja etniseen alkuperään kohdistuvan syrjinnän vähentämisessä.

---

14 Direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31).
15 Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 2 kohdan a alakohta.
16 Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 2 kohdan b alakohta. Ks. myös 8 artiklan 4 kohta.
17 Direktiivin 95/46/EY 8 artiklan 4 kohta.
18 KOM(2005) 224 lopullinen, 1.6.2005.