

KVTR Nikander Maarit

03.09.2008

*Eduskunta
Suuri valiokunta*

Viite

Asia

Komission tiedonanto 'Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen'

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta 'Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen'.

Neuvotteleva virkamies

Maarit Nikander

LIITTEET 1. Perusmuistio SM2008-00340 2. KOM(2008) 420 lopullinen 3. KOM(2008) 420 slutlig

Asiasanat	yhdenvertaisuus, syrjintä
Hoitaa	OM, SM, STM
Tiedoksi	EUE, OPM, TPK, UM, VM, VNEUS, TEM

KVTR Nikander Maarit

03.09.2008

Asia

EU/Komission tiedonanto 'Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen'

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio on antanut tiedonannon 2.7.2008.

Asiakirjat:

KOM(2008) 420 (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle 'Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen')

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Sisäasiainministeriö/OIKY, Sinikka Keskinen, p.160 43419

Sisäasiainministeriö/OIKY, Päivi Pekkarinen, p. 160 44613

Sisäasiainministeriö/OIKY, Timo Makkonen, p. 160 43509

Sisäasiainministeriö/KVY, Maarit Nikander, p. 160 42735

Sosiaali- ja terveysministeriö/RONK, Sarita Friman-Korpela, p. 160 74308

Oikeusministeriö/LAVO, Anna-Elina Pohjolainen, p. 160 67687

Työ- ja elinkeinoministeriö/Työympäristön sääntely, Tarja Kröger, p. 010 60 48937

Opetusministeriö/KAS, Marianne Rönkä, p. 160 77243

Suomen kanta/ohje:

Yleistä:

Suomi pitää kannatettavana tavoitetta turvata kaikille ihmisille mahdollisimman yhdenmukainen vähimmäissuoja syrjintää vastaan riippumatta siitä, millä perusteella ja millä elämänalalla heitä syrjitään. Suomessa on käynnissä hanke yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistamiseksi niin, että kaikille syrjintäperusteille taattaisiin samantasoinen suoja syrjintää vastaan kuitenkin heikentämättä nykyistä suojaa minkään perusteen osalta.

Tiedonantoon liittyvä komission ehdotus yhdenvertaisuusdirektiiviksi on sopusoinnussa Suomen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa, jonka mukaan eri asemaan asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta on kielletty myös direktiiviehdotuksessa mainituilla perusteilla. Suomen kantaa yhdenvertaisuusdirektiiviehdotukseen täsmennetään myöhemmin erillisessä U-kirjelmässä.

Yksityiskohtaisia kantoja tiedonannon asiakohtiin:

Syrjinnän ja edistymisen arviointi

Suomi pitää syrjintätiedon keräämistä ja analysointia erittäin tärkeänä, ja kannattaa komission suunnitelmaa vertailevan tiedon keräämiseksi unionin tasolla. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon, että henkilötietojen suoja voi asettaa jäsenvaltiokohtaisia rajoituksia tiedon keräämiselle esimerkiksi vammaisuuden tai etnisen alkuperän osalta. Suomen näkemyksen mukaan unionin tasolla tapahtuvan tiedonkeruun lisäksi on tärkeää, että jäsenvaltiot kehittävät omia syrjinnän seurannan menetelmiään.

Vammaisten henkilöiden asema

Suomi yhtyy komission näkemykseen, ettei vammaisten henkilöiden osalta pelkkä syrjinnän kieltäminen ei ole riittävä toimenpide. Lisäksi tarvitaan positiivisia erityistoimia. Suomi haluaa korostaa, että vammaisille henkilöille suunnatut toimenpiteet, palvelut ja tuet ovat jäsenmaiden vastuulla. Komission rooli on tuoda esille tärkeitä kehittämisalueita sekä edesauttaa vammaisia henkilöitä koskevien hyvien käytäntöjen levittämistä jäsenmaiden keskuudessa.

Romanien sosiaalisen osallisuuden edistäminen

Suomi tukee komission ehdotuksia romanien osallisuuden lisäämiseksi. Samalla Suomi kuitenkin korostaa, että vastuu romanien yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumisesta ja heidän sosio-ekonomisen asemansa parantamisesta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla. Komission rooli romanien osallisuuden tukemisessa liittyy yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja syrjimättömyyden vahvistamiseen, yhteisöohjelmien koordinointiin ja yhdenmukaistamiseen yhteisten mittareiden avulla sekä romanien osallisuutta tukevien raporttien ja selvitysten tuottamiseen.

Pääasiallinen sisältö:

Tiedonanto uudistaa sitoumuksen syrjinnän torjumisen ja syrjimättömyyspolitiikan välineiden tehostamiseksi yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi. Tiedonantoon liittyy ehdotus uudeksi direktiiviksi, jolla kielletään ikään, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen, uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä työelämän ulkopuolella. Direktiiviehdotuksesta annetaan eduskunnalle erillinen U-kirjelmä. Oikeudellisen suojan parantamisen lisäksi tiedonanto korostaa vuoropuhelua ja nykyisten välineiden tehokasta hyödyntämistä syrjimättömyyspolitiikan toimeenpanossa sekä romanien yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämisessä.

Tiedonannossa esitellään malli syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Malli perustuu vuoden 2005 syrjinnän torjumista ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskevaan puitestrategiaan, Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2007 kokemuksiin ja tuloksiin sekä EU:n toimielimien, kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten syrjinnän vastaiseen toimintaan.

Luku 2: Syrjinnän torjunnan tehostaminen

Luvun johdannossa todetaan, että vaikka syrjinnän vastaista taistelua ei voiteta pelkästään säätämällä lakeja, on tehokas ja asianmukaisesti toimeenpantu syrjinnän kieltävä lainsäädäntö todellisen muutoksen edellytys ja lähtökohta. Nykyinen lainsäädäntö koostuu pääosin kolmesta direktiivistä: 1) neuvoston direktiivi rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43/EY), 2) yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY) ja 3) miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla (2004/113/EY). Direktiivit kieltävät sukupuoleen, etniseen alkuperään, ikään, seksuaaliseen suuntautumiseen, vammaisuuteen ja uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän työssä, ammatissa ja ammatillisessa koulutuksessa. Sen sijaan työelämän ulkopuolelle ulottuvaa syrjintäsuojaa ne antavat vain sukupuolen ja etnisen alkuperän perusteella.

Komission arvion mukaan tilanne direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä on hyvä, ja monet jäsenvaltiot ovat säätäneet laajemmastakin suojasta kuin mitä direktiivit edellyttävät. Kuitenkin komissio on käynnistänyt rikkomismenettelyn niitä jäsenvaltioita kohtaan, joiden kohdalla se on katsonut, ettei velvoitteita ole täytetty asianmukaisesti (noin puolet jäsenvaltioista, mm. Suomi).

Koska nykyisen lainsäädännön antama syrjintäsuoja ei ole samantasoinen eri elämänalueilla kaikkien syrjintäperusteiden osalta, on komissio antanut direktiiviehdotuksen sen varmistamiseksi, että kaikenlainen ikään, seksuaaliseen suuntautumiseen, vammaisuuteen ja uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä ja häirintä kielletään kaikissa jäsenvaltiossa, ja että syrjinnän uhreilla on käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot. Näin kumotaan myös se käsitys, jonka mukaan suojelu voisi olla eritasoista syrjintäperusteesta tai elämänalueesta riippuen. Komission tiedonannon mukaan direktiivin antaminen saattaa päätökseen EY perustamissopimuksen 13 artiklan täytäntöönpanon.

Direktiiviehdotuksessa ei edellytetä minkään jäsenvaltion muuttavan nykyisiä lakejaan tai käytäntöjään siltä osin, kun kysymys on koulutuksen järjestämisestä ja sisällöstä,

siviilisäädyn tai perheaseman tunnustamisesta, adoptiosta, lisääntymisoikeuksista ja muista sen kaltaisista kysymyksistä, joista on paras päättää kansallisella tasolla. Sillä ei myöskään ole vaikutusta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat kirkkoja ja muita uskonnollisia järjestöjä ja niiden suhdetta valtioon. Erilainen kohtelu, kuten esimerkiksi edullisemmat hinnat liikennevälineissä joillekin ikäryhmille, olisi edelleen mahdollista.

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi ei syrjinnän kieltäminen yksin riitä. Lisäksi on toteutettava positiivista erityiskohtelua, joilla tarkoitetaan esteellisuuden poistamiseen ja yhteiskuntaan aktiivisesti osallistumiseen tähtääviä toimia. Näiden mukautustoimien olisi oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia sekä käyttäjän tarpeisiin nähden että kyseiselle elimelle tai yritykselle aiheutuviin kustannuksiin nähden.

Luku 3: Vahvemmat politiikan välineet yhdenvertaisuuden edistämiseksi

Tiedonannon tässä luvussa käsitellään yhdenvertaisuuspolitiikan välineiden vahvistamista, vuoropuhelun kehittämistä yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyyskysymyksissä sekä välineitä edistää romanien yhteiskunnallista osallisuutta.

Syrjimättömyyden valtavirtaistaminen

Euroopan unioni on jo perustanut erityiset välineet vammaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvän syrjimättömyyden valtavirtaistamiseksi: EU:n vammaisstrategian ja siihen liittyvät toimintasuunnitelmat sekä naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelman 2006–2010. Komissio jatkaa toimia syrjimättömyyden valtavirtaistamiseksi muiden perusteiden osalta, ja kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään jo nyt käytettävissä olevia valtavirtaistamisvälineitä, hyviä käytäntöjä ja menetelmiä. Tulevia kehittämisalueita ovat syrjimättömyyden ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien edistäminen hankintapolitiikan ja – käytäntöjen avulla, lasten oikeuksien toteutumisessa, unionin laajentumisessa ja EU:n ulkosuhteissa.

Syrjinnän mittaaminen ja edistymisen arviointi

Syrjinnän esiintymistä koskevat tiedot vaihtelevat jäsenvaltioittain ja syrjintäperustekohtaisesti, mikä tekee vertailevien selvitysten tekemisen vaikeaksi. Todellisen syrjinnän laajuuden ja luonteen arvioimiseksi tarvitaan paikkansapitäviä ja tarkkoja tietoja kaikkien syrjintäperusteiden osalta. Suomen näkemyksen mukaan jatkossa olisi tarpeen tehdä myös alakohtaisia vaikutusarvioita ja selvityksiä eri syrjintäperusteiden osalta sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa.

Komissio selvittää mahdollisuuksia kerätä säännöllisesti EU:n tilasto-ohjelman kautta yhteistyössä jäsenvaltioiden tilastoviranomaisten kanssa tilastotietoja syrjinnän laajuudesta ja vaikutuksista, erityisesti etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvasta syrjinnästä. Komissio kehittää ja ottaa käyttöön syrjintää koskevan tutkimusmallin sekä tekee yhteistyötä kansallisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselinten (Equinet – verkoston avulla) kanssa tiedonkeruujärjestelmän kehittämiseksi.

Suomella on ollut aktiivinen rooli syrjintätiedon keräämistä ja arviointia koskevien kehittämishankkeiden suunnittelussa ja toteuttamisessa Euroopan unionin tasolla. Suomi on laatinut esityksen kansalliseksi syrjinnän seurantajärjestelmäksi ja aloittanut sen toimeenpanon.

Positiivinen erityiskohtelu

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää lähtökohtaisten yksilöllisten ja ryhmäkohtaisten erojen huomioon ottamista ja positiivisten erityistoimien käyttämistä yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumiseksi. Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan niitä erityisiä toimenpiteitä, joilla estetään tai korvataan syrjintään liittyviä haittoja. Komissio aikoo edistää positiivisen erityiskohtelun mahdollisuuksien hyödyntämistä jäsenvaltioissa erityisesti koulutukseen, työelämään ja terveydenhuollon palveluihin pääsyn sekä asumisen osalta.

Tiedotus ja koulutus

Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevasta lainsäädännöstä tiedottaminen on olennaista, jotta syrjinnän kohteeksi joutuvat tietäisivät oikeutensa ja osaisivat vaatia niitä. Yhtä lailla tärkeää tiedottaminen ja kouluttaminen ovat, jotta työnantajat, palvelujen tarjoajat ja viranomaiset tiedostaisivat velvoitteensa. Komissio aikoo jatkaa Euroopan laajuista tiedotuskampanjaa ”Moninaisuuden puolesta. Syrjintää vastaan” sekä koulutustoimia, jotka on suunnattu tasa-arvoelimille, tuomareille, juristeille, kansalaisjärjestöille, työmarkkinaosapuolille ja muille keskeisille sidosryhmille.

Suomi on hyödyntänyt tehokkaasti Yhteisön eri instrumentteja tietoisuuden lisäämiseksi oikeudesta syrjimättömään kohteluun ja siihen velvoittavasta lainsäädännöstä. Syrjintää koskevan Eurobarometritutkimuksen 2008 mukaan Suomessa on jäsenmaiden korkein tietoisuuden taso oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun.

Työpaikan monimuotoisuuden hyötyjen korostaminen

Neuvosto on kehottanut jäsenvaltioita ja komissiota jatkamaan työvoiman moninaisuuden edistämistä ja asiaan liittyvien liiketoiminnan välineiden, kuten vapaaehtoisten peruskirjojen ja monimuotoisuusjohtamisen, kehittämistä erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Komissio aikoo tukea liike-elämän ja työnantajajärjestöjen tuella EU:n laajuisia aloitteita ja edistää yritysten, liiketalouden oppilaitosten ja yliopistojen välistä monimuotoisuustutkimusta ja keskinäistä yhteistyötä. Myös julkisen sektorin monimuotoisuusjohtamista aiotaan tukea sekä kansainvälisesti että kansallisella tasolla.

Suomessa työpaikkojen monimuotoistuminen erityisesti etnisen ja kansallisen alkuperän osalta tuo uusia haasteita rekrytoinnin, perehdyttämisen, työjärjestelyiden ja monimuotoisen työvoiman johtamisen osalta. Tämä koskee sekä julkista että yksityistä sektoria.

Syrjimättömyyttä ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevan vuoropuhelun kehittäminen

Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuotta 2007 toteutettiin jäsenvaltioissa horisontaalisesti, eri syrjintäperusteita edustavien tahojen ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Teemavuoden 2007 kokemusten pohjalta komissio on perustanut jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan ryhmän käsittelemään ja arvioimaan syrjimättömyyspolitiikan vaikutuksia sekä perehtymään jäsenvaltioiden ja EU:n syrjimättömyystoimenpiteiden vaikutuksiin ja hyvien käytäntöjen tunnistamiseen. Ryhmä tapaa säännöllisesti kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten ja Equinet -verkoston edustajia. Komissio raportoi yhdenvertaisuutta käsitteleville

huippukokouksille tämän työn tuloksista. Komissio aikoo käyttää asiantuntijaryhmää myös puuttuakseen moniperusteiseen syrjintään.

Yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuotta 2007 toteutettiin Suomessa laajapohjaisessa yhteistyössä, joka kattoi eri viranomaistahojen, tasa-arvoelinten ja työmarkkinaosapuolten lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoita mukaan lukien eri syrjintäperusteita edustavat järjestöt. Teemavuoden toteuttamisesta saatujen hyvien kokemusten pohjalta vuoropuhelua ja yhteistyötä tulee edelleen kehittää eri vähemmistöjä ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien tahojen lisäksi elinkeinoelämää ja yrittäjiä edustavien tahojen kanssa.

Romanien osallisuuden edistäminen

Romaneihin kohdistuu jatkuvaa yksilötason ja institutionaalista syrjintää kaikissa jäsenvaltioissa, joissa heitä asuu. Sen lisäksi erityisen huolestuttavaa on heidän laaja sosiaalinen syrjäytymisensä, ottaen huomioon, että kyse on miljoonista ihmistä. Tätä ei voida mitenkään hyväksyä yhdenvertaisuuden, ihmisoikeuksien toteutumisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta. Ongelmien ratkaiseminen on sekä Euroopan unionin että sen yksittäisten jäsenvaltioiden tehtävä. Komissio tuomitsee kaikki romanivastaisuuden (anti-Gypsyism) ilmenemismuodot erityisenä rasismin muotona. EU:n syrjimättömyyslainsäädännön soveltaminen jäsenvaltioissa on romanien yhteiskuntaan integroitumisen välttämätön lähtökohta.

Komissio tukee ja edistää jäsenvaltioiden, EU:n toimielimien ja kansalaisyhteiskunnan yhteistä sitoutumista romanien osallisuuden parantamiseksi, ja järjestää kaikille sidosryhmille tarkoitetun romaniväestöä käsittelevän EU-tason huippukokouksen syyskuussa 2008. Huippukokouksen päätelmät luovutetaan puheenjohtajavaltio Ranskalle, jotta niitä voidaan käsitellä ministerineuvostossa ennen joulukuussa 2008 kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa.

Komissio aikoo lisäksi käynnistää kattavan selvityksen nykyisistä politiikoista ja institutionaalisista mekanismeista sekä niiden yhteyksistä romaneja koskeviin ohjelmiin ja hankkeisiin.

Komission tiedonantoon liittyy erillinen komission työpaperi (Commission staff working document "Community Instruments and Policies for Roma Inclusion"), jossa selvitetään romanien osallisuuteen liittyviä eri toimijoita, käytettävissä olevia instrumentteja ja vastuualueita. Työpaperissa rajataan romanien osallisuuden ydinalueiden – koulutus, työllisyys, terveydenhuolto, asuminen, infrastruktuuri ja köyhyyden vastainen taistelu – kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan. Unionin toimialueeseen taas kuuluvat yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vahvistaminen ja yhteisöohjelmien koordinointi. Yhteisöohjelmien osalta keinona on kohdistaa toimia romaneihin ja heidän osallisuuttaan vahvistaviin raportteihin, maakohtaisiin suosituksiin ja selvityksiin.

Työpaperissa romaneihin kohdistettujen toimenpiteiden periaatteet linjataan siten, että täydellinen etnisen alkuperän huomiotta jättäminen veisi pois pohjan romanien erityisten tarpeiden huomioimiselta ja täysin etninen lähestymistapa taas sotisi syrjimättömyyden periaatteen valtavirtaistamistavoitteita vastaan. Romanien kohtaaman syrjinnän käsittely eurooppalaisella tasolla ei saa tarkoittaa kansallisen, jäsenvaltiolle kuuluvan vastuun vähenemistä. Lisäksi työpaperissa korostetaan romanien ja romanikansalaisyhteiskunnan roolia subjekteina ja toimijoina, kuten myös jäsenmaiden poliittista tahtoa ja kykyä allokoita resursseja. Työpaperi kiinnittää myös huomiota romanien lukumäärän

voimakkaaseen lisääntymiseen Euroopan unionin alueella vuoden 2004 laajentumisen myötä.

Suomessa tavoitteena on nykyistä kokonaisvaltaisempi lähestymistapa romanien asemaan, osallisuuteen ja yhteiskunnassa vallitseviin asenteisiin. Suomi aikoo laajapohjaisessa yhteistyössä valmistella ensimmäisen kansallisen romanipoliittisen ohjelman.

Luku 4: Loppupäätelmät

Tiedonannon loppupäätelmissä todetaan, että komissio on lujasti sitoutunut torjumaan kaikkia EY:n perustamissopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuja syrjinnän muotoja, ja aikoo edelleen seurata tarkasti nykyisten direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi todetaan, että lainsäädännön täydentämiseksi se on tehnyt ehdotuksen uudeksi direktiiviksi, jolla kielletään ikään, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen, uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä työelämän ulkopuolella. Komissio kehottaa neuvostoa ja parlamenttia käsittelemään ehdotusta ensi tilassa.

Komissio seuraa tiedonannossa esitettyjen aloitteiden täytäntöönpanoa yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten kanssa.

Kansallinen käsittely:

Jaosto EU25 (sosiaaliasiat), kirjallinen menettely 5.-11.9.2008

Jaosto EU35 (oikeudelliset kysymykset), kirjallinen menettely 5.-10.9.2008

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	yhdenvertaisuus, syrjintä
Hoitaa	OM, SM, STM
Tiedoksi	EUE, OPM, TPK, UM, VM, VNEUS, TEM



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 7. heinäkuuta 2008 (11.07)
(OR. fr)**

11530/08

**SOC 410
JAI 367
MI 245**

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	4. heinäkuuta 2008
Vastaanottaja:	Javier SOLANA, pääsihteeri, korkea edustaja

Asia:	Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle
	– Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja – KOM(2008) 420 lopullinen.

Liite: KOM(2008) 420 lopullinen



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 2.7.2008
KOM(2008) 420 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Syrjimättömyys ja yhtäläiset mahdollisuudet: uusi sitoutuminen

{SEC(2008) 2172}

1. JOHDANTO

Euroopan unioni perustuu vapauden, demokratian sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen yhteisiin periaatteisiin. Kaikissa EU-maiden yhteiskunnissa tunnustetaan ehdottomasti, että kaikki ihmiset ovat saman arvoisia ja kaikilla olisi oltava yhtäläinen mahdollisuus hyödyntää elämän tarjoamia tilaisuuksia. Syrjintä horjuttaa näitä yhteisiä arvoja.

EU on jo pitkään toiminut ihmisten tasa-arvon hyväksi. Amsterdamin sopimuksessa EU sai uusia valtuuksia torjua toimillaan sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää. Kaikkiin näihin syihin perustuva syrjintä on kielletty työssä ja ammattiin liittyvissä asioissa. Syrjinnän kieltäminen rodun, etnisen alkuperän tai sukupuolen perusteella kattaa monia aloja työelämän lisäksi.

Euroopan unionin nykyinen syrjimättömyyslainsäädäntö on maailman edistyksellisimpiä. Edistystä on siis tapahtunut, mutta monien eurooppalaisten mielestä syrjintää esiintyy yhä paljon: 15 prosenttia sanoo kokeneensa henkilökohtaisesti syrjintää viimeisen vuoden aikana ja 29 prosenttia sanoo joutuneensa todistamaan sitä¹.

Tiedonannossaan *Uudistettu sosiaalinen toimintaohjelma: mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu 2000-luvun Euroopassa*², johon tämä tiedonanto liittyy, komissio pitää edelleen kiinni siitä, että kaikille tarjotaan yhtäläiset mahdollisuudet kehittää itseään.

Tämä tiedonanto tukeutuu vuoden 2005 syrjinnän torjumista ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia koskevan puitestrategian³ onnistuneeseen täytäntöönpanoon ja Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoteen 2007 sekä EU:n toimielimien, kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten panoksiin, ja siinä esitellään kattava malli, jolla pyritään vauhdittamaan syrjinnän vastaista toimintaa ja edistämään yhtäläisiä mahdollisuuksia.

Ennen kaikkea tähän tiedonantoon liittyy ehdotus uudeksi direktiiviksi, jolla kielletään ikään, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen, uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä työelämän ulkopuolella. Tämä historiallinen ehdotus avaa tien Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklassa tarkoitetun kaikenlaisen syrjinnän vastaisia Euroopan laajuisia toimia koskevan lainsäädäntökehyksen loppuun saattamiselle.

Samalla, kun parannetaan oikeudellista suojaa syrjintää vastaan, on otettava käyttöön aktiivinen syrjimättömyyden ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämisstrategia. Tässä tiedonannossa ehdotetaan siksi myös toimia, joilla annetaan uutta pontta syrjimättömyyspolitiikasta käytävälle vuoropuhelulle ja hyödynnetään tehokkaammin nykyisiä välineitä sekä yleisellä tasolla että etenkin aivan erityisistä syrjintäongelmista kärsivien romanien yhteiskunnallisen osallisuuden lisäämiseksi.

¹ Erityinen Eurobarometri-tutkimus 296 (2008).

² KOM(2008) 412 lopullinen.

³ KOM(2005) 224 lopullinen.

2. SYRJINNÄN TORJUNNAN TEHOSTAMINEN

Syrjinnän vastaista taistelua ei voiteta pelkästään säätämällä lakeja. Kaikkein tärkeintä on asenteiden ja käyttäytymisen muuttaminen. Ei kuitenkaan ole epäilystäkään siitä, etteikö tehokas ja asianmukaisesti täytäntöön pantu syrjinnän kieltävä lainsäädäntö, joka takaa syrjinnän uhreille tehokkaat oikeuskeinot, olisi todellisen muutoksen olennainen edellytys. Komissio pitää tärkeänä, että nykyistä lainsäädäntöä noudatetaan, mutta toteaa myös, että uusi lainsäädäntö on tarpeen oikeudellisen suojan ulottamiseksi kaikkeen syrjintään kaikilla elämän alueilla.

2.1 *Nykyisen lainsäädännön täytäntöönpano*

EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan täytäntöönpanemiseksi on jo annettu kolme direktiiviä⁴. Artiklan mukaisesti EU voi toteuttaa toimenpiteitä sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Direktiiveissä kielletään ikään, sukupuoliseen suuntautumiseen, vammaisuuteen, uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä työssä, ammatissa ja ammatillisessa koulutuksessa, kun taas suoja rotuun ja sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä ulottuu työelämän ulkopuolelle ja kattaa myös sosiaaliturvan sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuuden.

Komissio pyrkii aktiivisesti varmistamaan näiden direktiivien asianmukaisen täytäntöönpanon. Kaikkiaan tilanne on hyvä. Direktiivit on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, millä on ollut kouraantuntuva vaikutus syrjinnän torjuntaan. Monet jäsenvaltiot ovat jo säätäneet laajemmasta syrjintäsuojasta kuin EU:n direktiiveissä edellytetään. Komissio antoi vuosina 2006⁵ ja 2008⁶ kertomukset rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää sekä syrjintää työssä ja ammatissa koskevien direktiivien täytäntöönpanosta. Jos komissio on katsonut, ettei jäsenvaltio ole täyttänyt velvoitteitaan asianmukaisesti, se on käynnistänyt rikkomismenettelyn. Menettelyt koskevat noin puolta jäsenvaltioista. Ongelmana on yleensä se, ettei kaikkia direktiivien piiriin kuuluvia ihmisiä tai aloja ole katettu, että syrjinnän määritelmät poikkeavat direktiiveissä olevista määritelmistä tai että syrjinnän uhrien auttamista koskevissa säännöksissä on epäyhtenäisyyttä. Komissio on parhaillaan tarkastamassa myös sitä, ovatko jäsenvaltiot panneet asianmukaisesti täytäntöön vuoden 2004 direktiivin sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä tavaroiden ja palvelujen saatavuudessa. Komissio esittää direktiivin täytäntöönpanosta kertomuksen vuonna 2010 ja saattaa liittää siihen tarvittaessa muutosehdotuksia, kuten direktiivissä säädetään.

EU:n sääntöjen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei kuitenkaan vielä riitä. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että sekä uhreille tarkoitettut oikeussuojajärjestelmät

⁴ Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29. kesäkuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/43/EY (EYVL L 180, 19.7.2000, s. 22), yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27. marraskuuta 2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY (EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16) ja miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla 13. joulukuuta 2004 annettu neuvoston direktiivi 2004/113/EY (EUVL L 373, 21.12.2004, s. 37).

⁵ KOM(2006) 643 lopullinen.

⁶ KOM(2008) 225 lopullinen.

että tiedotustoimet ovat tehokkaat ja toimivat⁷. Ihmisten on tunnettava oikeutensa ja kyettävä käyttämään niitä.

Direktiivien mukaisesti perustetuilla kansallisilla tasa-arvoelimillä, joiden tehtävänä on edistää yhdenvertaista kohtelua ja torjua rotuun, etniseen alkuperään tai sukupuoleen perustuvaa syrjintää, on tärkeä tehtävä, sillä ne avustavat syrjinnän uhreja tarjoamalla tietoa ja tukea syrjintävalituksia tutkittaessa. Ne voivat neuvoa palveluntarjoajia ja muita asiaankuuluvia tahoja velvoitteiden täyttämässä sekä edistää sovittelun ja vaihtoehtoisten riidanratkaisukeinojen käyttämistä. Tämän seurauksena valitukset voidaan usein ratkaista ilman oikeudenkäyntiä. Komissio tukee Progress-ohjelmasta⁸ tasa-arvoelimien keskinäisen yhteistyön tehostamista ja niiden valmiuksien kehittämistä Equinet-verkoston⁹ kautta.

Komissio järjestää myös säännöllistä tietojenvaihtoa tasa-arvoelimien kanssa ajankohtaisesta lainsäädäntötilanteesta ja sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevista yhteisistä ongelmista. Komissio selvittää tämän perusteella kansallisten seuraamusten tehokkuutta ja määräaikoja, joihin mennessä asiat on vietävä kansallisiin tuomioistuimiin. Nämä kaksi seikkaa vaikuttavat olennaisesti syrjivän käyttäytymisen ehkäisemiseen ja uhreille tarjottaviin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Komissio tekee näiden elinten kanssa yhteistyötä myös sen arvioimiseksi, kuinka tehokkaasti samapalkkaisuuslainsäädännöllä pystytään kuroma umpeen yhä jatkuvaa naisten ja miesten välistä palkkaeroa.

2.2 Lainsäädännön kehittäminen edelleen

Näistä saavutuksista huolimatta EU:n syrjintälainsäädäntö ei vielä ole täydellinen. Vaikka osa jäsenvaltioista on toteuttanut toimia ikään, sukupuoliseen suuntautumiseen, vammaisuuteen, uskontoon tai vakaumukseen perustuvan syrjinnän kieltämiseksi työelämän ulkopuolella, Euroopan unionissa ei ole yhtenäistä vähimmäissuojaa tällaisen syrjinnän uhreille.

Syrjintä näillä perusteilla on kuitenkin kiistatta yhtä väärin työelämän ulkopuolella kuin työelämässäkin. Suojelu syrjintää vastaan ei voi olla eritasoista eri elämänaloilla. Komissio on siksi ilmoittanut vuoden 2008 lainsäädäntö- ja työohjelmassaan, että se aikoo ehdottaa uusia aloitteita lainsäädännön täydentämiseksi. Aloitteet perustuvat laajan julkisen kuulemisprosessin tuloksiin. Taustalla on myös se, että neuvosto on toistuvasti kehottanut komissiota selvittämään, onko yhteisön nykyisessä syrjimättömyyslainsäädännössä aukkoja. Myös Euroopan parlamentti on useaan otteeseen pyytänyt, että lainsäädäntöä laajennetaan.

Direktiiviehdotus, joka liittyy tähän tiedonantoon, tekee mahdolliseksi EU:n syrjimättömyyslainsäädännön loppuun saattamisen. Direktiivillä varmistetaan, että kaikenlainen ikään, sukupuoliseen suuntautumiseen, vammaisuuteen taikka uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä häirintää myöten kielletään EU:n kaikissa 27 jäsenvaltiossa ja että syrjinnän uhreilla on käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot. Kun direktiivi on annettu, EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan täytäntöönpanoprosessi on saatettu päätökseen. Kaikkiin syihin perustuva syrjintä kielletään ja hankkiudutaan eroon käsityksestä, jonka mukaan suojelu voi olla eritasoista syrjinnän perusteista tai alasta riippuen.

⁷ Eurobarometri-tutkimuksen mukaan vain 33 prosenttia eurooppalaisista tietää, mitä oikeuksia heillä on, jos he joutuvat syrjinnän kohteiksi. Ks. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm.

⁸ Päätos N:o 1672/2006/EY, tehty 24. lokakuuta 2006, EUVL L 315, 15.11.2006, s. 1.

⁹ European Network of Equality Bodies: <http://www.equineteurope.org>.

Tämä kunnianhimoinen tavoite edellyttää toimia, jotka ovat soveltamisalueeltaan laajat mutta realistiset ja jotka kuvastavat kyseisten alojen erityispiirteitä. Eri maiden perinteet ja lähestymistavat terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja koulutuksen kaltaisilla aloilla eroavat yleensä toisistaan enemmän kuin työelämään liittyvillä aloilla. Näille aloille ovat ominaisia kansalliseen toimivaltaan kuuluvat, oikeutetut yhteiskunnalliset valinnat.

Euroopan yhteiskuntien moninaisuus on yksi sen vahvuuksista, ja sitä on kunnioitettava toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Koulutuksen järjestämisestä ja sisällöstä, siviilisäädyn tai perheaseman tunnustamisesta, adoptiosta, lisääntymisoikeuksista ja muista sen kaltaisista kysymyksistä on paras päättää kansallisella tasolla. Direktiiviehdotuksessa ei näin ollen edellytetä minkään jäsenvaltion muuttavan näitä asioita koskevia nykyisiä lakejaan tai käytäntöjään. Sillä ei liioin vaikuteta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat kirkkoja ja muita uskonnollisia järjestöjä ja niiden suhdetta valtioon. Jäsenvaltiot voivat siis edelleen itse päättää esimerkiksi siitä, sallitaanko valikoiva kouluun pääsy, tunnustetaanko avioliitot samaa sukupuolta olevien välillä tai mikä on järjestäytyneen uskonnon ja valtion välinen suhde.

Syrjinnän eri perusteet poikkeavat toisistaan huomattavasti ja vaativat omat räätälöidyt vastatoimensa. Kyse ei ole perusteiden asettamisesta tärkeysjärjestykseen, vaan parhaan mahdollisen suojan tarjoamisesta kutakin vastaan.

On tilanteita, joissa pelkkään ikään perustuva erilainen kohtelu voi olla perusteltua yleisen edun vuoksi. Esimerkkeinä voidaan mainita koulutukseen pääsulle ja tiettyjen tuotteiden ja palvelujen saatavuudelle asetetut vähimmäisikärajat taikka tietyille ikäryhmille tarjottavat edullisemmat hinnat julkisissa liikennevälineissä tai museoissa. Myöskään silloin, kun vakuutuslaitokset ja pankit käyttävät ikää laskennallisena tekijänä arvioidessaan asiakkaiden riskiprofilia, kyseessä ei välttämättä ole syrjintä, mutta tekijää olisi käytettävä vain silloin kun se on aiheellinen ja perustuu objektiiviseen näyttöön. Sama pätee vammaisuuteen. Komissio aikoo käynnistää vuoropuhelun rahoituspalvelujen tarjoajien ja muiden sidosryhmien kanssa parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi ja edistämiseksi.

Vammaisuus edellyttää myös omanlaisiaan, yksilöllisiä vastatoimia. Monissa jäsenvaltioissa vammaisia suojellaan jo syrjinnältä lainsäädännöllä, mutta tarjotun suojan luonteessa ja kattavuudessa on huomattavia eroja. Vammaisten oikeuksia koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksessa, jonka Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä allekirjoittaneet, kehoitetaan lisäksi noudattamaan yhteisiä vaatimuksia, kun sopimuksen mukaisia oikeuksia saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Vammaisille ei voida turvata todellista tasa-arvoa vain kieltämällä syrjintä. On toteutettava positiivisia erityistoimia, joilla tarkoitetaan muun muassa vammaisten tarpeiden huomioon ottamista. Yhä harvemmassa eurooppalaisessa yhteiskunnassa hyväksytään enää ympäristön esteellisyys. Siitä, että vammaisille tehdään mahdolliseksi osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan, on todellista taloudellista ja yhteiskunnallista hyötyä. Kuten työelämään liittyvässä vuoden 2000 direktiivissä, vammaisten tarpeet huomioon ottavien mukautustoimenpiteiden olisi oltava kohtuullisia ja oikeasuhteisia sekä asiakkaan tai käyttäjän tarpeisiin nähden että kyseiselle elimelle tai yritykselle aiheutuviin kustannuksiin nähden. Jäsenvaltiot voivat edelleen tarjota vammaisille koulutusta joko yleisessä tai erityisopetuksessa.

Uutta direktiiviä sovelletaan tulevaisuudessa hyvin erilaisissa tilanteissa eri puolilla Euroopan unionia. Jäsenvaltioille on siksi syytä jättää liikkumavaraa. Jotkin neutraaleilta vaikuttavat

säännöt voivat esimerkiksi käytännössä vaikuttaa haitallisesti tiettyyn ihmisryhmään, mutta kuitenkin olla hyväksyttäviä, jos ne ovat kohtuullisia ja niiden tarkoitusperä on oikeutettu. Seuratessaan direktiivin soveltamista komissio aikoo kiinnittää erityistä huomiota tämän mahdollisuuden käyttämiseen.

Direktiiviluonnosta sovelletaan kaikkien tavaroiden ja palvelujen tarjontaan. Olisi kohtuutonta vaatia, että pelkästään yksityishenkilön ominaisuudessa toimivat henkilöt noudattavat kaikkia direktiivin vaatimuksia. Ehdotus perustuu siksi useiden jäsenvaltioiden käytäntöihin ja sisältää säännöksiä, joissa sen soveltaminen rajoitetaan tavaroiden ja palvelujen kaupalliseen tarjontaan. Yksityishenkilöitä se koskee ainoastaan silloin, kun he harjoittavat kaupallista toimintaa.

Direktiivissä käytetään samoja hyväksi havaittuja pääkäsitteitä ja -mekanismeja kuin jo voimassa olevissa direktiiveissä. Direktiivin määritelmissä, jotka koskevat välitöntä ja välillistä syrjintää, häirintää ja käskyä tai ohjetta syrjiä henkilöitä, kuvastuu näin ollen nykyinen lainsäädäntö. Säännökset, jotka koskevat tasa-arvoelinten tehtävää ja jäsenvaltioiden velvoitetta taata riittävät oikeudet aloittaa kansallinen tuomioistuinmenettely syrjintätapauksissa, ovat samat kuin nykyisessä lainsäädännössä. Nämä käsitteet ja mekanismit ovat siten jo tuttuja jäsenvaltioiden julkisille ja yksityisille organisaatioille, minkä vuoksi uuden direktiivin täytäntöönpano ja soveltaminen todennäköisesti helpottuu. Koska ehdotettu lähestymistapa perustuu nykyisten direktiivien täydentämiseen, ei myöskään tarvitse käynnistää uudelleen keskustelua tai luoda olemassa olevaa lainsäädäntöä koskevaa epävarmuutta.

Komissio uskoo, että ehdotus tarjoaa tasapainoisen ja realistisen tavan täydentää EU:n syrjinnänvastaista lainsäädäntöä, ja kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia käsittelemään sitä ensi tilassa.

3. VAHVEMPIA POLITIIKAN VÄLINEITÄ TASA-ARVON AKTIIVISEKSI EDISTÄMISEKSI

Syrjimättömyyden ja tasa-arvon edistäminen kaikkien perusteiden osalta edellyttää vankan lainsäädäntöpohjan lisäksi erilaisia politiikan välineitä. Näitä ovat muun muassa tietoisuuden lisääminen, valtavirtaistaminen, tiedonkeruu ja positiiviset erityistoimet. Neuvoston päätöslauselmassa Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2007 seurannasta korostetaan, kuinka tärkeää on ottaa täysimääräisesti huomioon nämä välineet ja kehittää niitä edelleen.

3.1 Politiikan välineiden vahvistaminen

Syrjimättömyyden valtavirtaistaminen

Kaikkiin EY:n perustamissopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuihin syrjintäperusteisiin on sovellettava valtavirtaistamisperiaatteita, jos halutaan vähentää kaikkiin ryhmiin kohdistuvaa eriarvoisuutta ja syrjintää. EU on jo perustanut kahta perustetta koskevat erityiset välineet, jotka sisältävät kattavan valikoiman valtavirtaistamistoimia. Ensinnäkin EU:n vammaisstrategia perustuu vammaistoimintasuunnitelmaan 2003–2010 ja tarkemmin eurooppalaiseen toimintasuunnitelmaan 2008–2009¹⁰. Alan tiiviimpi yhteistyö perustuu

¹⁰ KOM(2007) 738 lopullinen.

siihen, että yhteisö ja jäsenvaltiot panevat täytäntöön YK:n yleissopimuksen vammaisten oikeuksista. Toiseksi naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelma 2006–2010¹¹ tarjoaa puitteet sukupuolten tasa-arvoa koskeville toimille. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, että tasa-arvonäkökulma otetaan huomioon ehdotetuissa toiminnaissa.

Komissio aikoo näiden saavutusten pohjalta edistää kaikkia 13 artiklassa tarkoitettuja perusteita koskevien syrjimättömyys- ja tasa-arvonäkökohtien järjestelmällistä sisällyttämistä kaikkiin politiikan lohkoihin erityisesti työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta ja koulutusta koskevien, olemassa olevien koordinoitujen menetelmien kautta. Omalta osaltaan komissio aikoo tehostaa uusien ehdotustensa vaikutustenarviointia syrjimättömyyttä ja tasa-arvoa koskevien asioiden osalta ja rohkaista sellaisia kansalaisjärjestöjä osallistumaan kuulemisiin, joilla on kokemusta erityisistä syrjimättömyyden muodoista.

Se kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään jo käytettävissä olevia yhteisön ja jäsenmaiden erilaisia valtavirtaistamisvälineitä, hyviä käytäntöjä ja menetelmiä¹². Suunnitteilla olevassa, sosiaalisesti vastuullisia julkisia hankintoja koskevassa oppaassa käsitellään yhtäläisiä mahdollisuuksia, syrjimättömyyttä ja esteettömyysvaatimuksia. Tarkoituksena on lisätä jäsenvaltioissa tietoisuutta siitä, miten hankintapolitiikalla ja -käytännöillä voidaan edistää syrjimättömyyttä ja yhtäläisiä mahdollisuuksia.

Komissio aikoo myös edelleen edistää syrjimättömyyden ja yhtäläisten mahdollisuuksien arvoja muissa politiikoissaan, kuten lasten oikeuksia¹³ ja unionin laajentumista koskevissa politiikoissaan, ja yleisemmin EU:n ulkosuhteissa, myös monenvälisellä tasolla. Erityistä huomiota kiinnitetään sellaisten ihmisten oikeuksiin, jotka kuuluvat EU:n ulkopuolisten maiden vähemmistöihin.

Syrjinnän mittaaminen ja edistymisen arviointi

Todellisen syrjinnän laajuuden ja luonteen arvioimiseksi ja politiikan suunnittelemiseksi, mukauttamiseksi, seuraamiseksi ja arvioimiseksi tarvitaan paikkansapitäviä ja tarkkoja tietoja. Kaikista syrjintäperusteista kaivataan kuumeisesti tietoja. Käytettävissä olevat tiedot vaihtelevat huomattavasti sekä perusteittain että jäsenvaltioittain¹⁴, mikä tekee tietojen vertailemisesta vaikeaa ellei mahdotonta.

Yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevassa lainsäädännössä asetetaan tietojen keräämistä ja käsittelemistä koskevat edellytykset¹⁵. Kaikkiaan eurooppalaiset ovat valmiita kertomaan nimettömänä henkilökohtaisia tietoja tutkimuksissa, kun kyseessä on syrjinnän torjuminen¹⁶. Komissio perehtyy parhaillaan seuraaviin mahdollisuuksiin: i) kerätään yhteisön tilasto-ohjelman puitteissa yhteistyössä jäsenvaltioiden tilastoviranomaisten kanssa säännöllisesti tilastotietoja syrjinnän laajuudesta ja vaikutuksista, erityisesti

¹¹ KOM(2006) 92 lopullinen.

¹² *Non-discrimination mainstreaming: instruments, case studies and the way forwards*, Euroopan komissio, huhtikuu 2007.

¹³ Tiedonanto "Tavoitteena lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia" (KOM(2006) 367 lopullinen).

¹⁴ Katso *Conceptual Framework Study Report*, Euroopan komissio, tammikuu 2008:

¹⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/measprog08_en.pdf.

¹⁵ Katso *Measuring discrimination: Data collection and EU equality law*, syrjimättömyyttä käsittelevä oikeudellisten asiantuntijoiden eurooppalainen verkosto, helmikuu 2007:

¹⁶ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf.

¹⁶ 75 prosenttia eurooppalaisista on valmis ilmoittamaan rotutaustansa, 74 prosenttia uskontonsa ja 65 prosenttia sukupuolisen suuntautumisensa. Katso erityinen Eurobarometri 263, tammikuu 2007.

rotuun ja etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen ja sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvasta syrjinnästä, sillä sitä koskevasta tiedosta on edelleen puutetta, ja ii) otetaan käyttöön syrjintää koskeva EU:n tutkimusmalli. Se tekee myös tiivistä yhteistyötä Equinetin kanssa kehittämiseen järjestelmän tietojen keräämiseksi kansallisten tasa-arvoelimien käsittelemistä valituksista.

Positiiviset erityistoimet

Yhtäläinen kohtelu saattaa johtaa muodolliseen tasa-arvoon, mutta pelkästään sen avulla ei saavuteta käytännön tasa-arvoa. EU:n syrjimättömyyslainsäädäntö ei estä jäsenvaltioita käyttämästä tai hyväksymästä erityisiä toimenpiteitä, joilla estetään tai korvataan lainsäädännössä kiellettyihin syihin perustuvaan syrjintään liittyvät haitat.

Se, että positiivisilla erityistoimilla voidaan tehokkaasti korvata yhteiskunnasta puuttuva todellinen tasa-arvo, ymmärretään yhä paremmin¹⁷. Joissakin jäsenvaltioissa¹⁸ on otettu käyttöön säännöksiä, joissa viranomaiset veloitetaan edistämään tasa-arvoa kaiken toimintansa keskeisenä tavoitteena. Komissio aikoo jäsenvaltioiden kanssa käymässään pysyvässä vuoropuhelussa edistää positiivisten erityistoimien tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä erityisesti koulutukseen ja työelämään pääsyssä sekä asuntojen ja terveydenhuollon saatavuudessa.

Tiedotus ja koulutus

Jotta mahdolliset uhrit voisivat vedota lainsäädäntöön ja jotta työnantajat, palvelujen tarjoajat ja viranomaiset voisivat tiedostaa velvoitteensa, lainsäädännöstä on tiedotettava. Syrjimättömyyslainsäädäntö tunnetaan kuitenkin huonosti, kuten aiemmin todettiin¹⁹. Jos halutaan saavuttaa edistystä, suurimmat – ja vaikeimmin saavutettavat – muutokset edellyttävät kaikenlaisten stereotyyppien ja ennakkoluulojen murtamista. EU:n tiedotuskampanjaa *Moninaisuuden puolesta. Syrjintää vastaan* jatketaan läheisessä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan, viranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien edustajista koostuvien kansallisten työryhmien kanssa. Komissio aikoo myös edelleen tukea nykyllä lainsäädännöllä koskevia koulutustoimia, jotka on tarkoitettu tasa-arvoelimille, tuomareille, juristeille, kansalaisjärjestöille, työmarkkinaosapuolille ja muille keskeisille sidosryhmille.

Työpaikan monimuotoisuuden hyötyjen korostaminen

Komissio²⁰ ja jäsenvaltiot²¹ katsovat, että lainsäädäntö on tehokkaampaa, jos siihen liittyy edistyksellisiä ja innovatiivisia strategioita, joilla työnantajat johtavat yhä monimuotoisempaa

¹⁷ *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Euroopan komissio, lokakuu 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

¹⁸ Yhdistynyt kuningaskunta ja Suomi.

¹⁹ Erityinen Eurobarometri 263 / TNS Opinion and Social.

²⁰ *The Business Case for Diversity – Good practices in the workplace*, Euroopan komissio, 2005: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/busicase_en.pdf.

²¹ Ranska, Belgia (Brysselin pääkaupunkialue) ja Saksa.

työvoimaa, ja antavat siksi tukensa monimuotoisuusjohtamisen kehittämiseksi sekä suurissa että pienissä ja keskisuurissa yrityksissä²².

Neuvosto on kehottanut jäsenvaltioita ja komissiota jatkamaan työvoiman moninaisuuden edistämistä ja asiaan liittyvien liiketoiminnan välineiden, kuten vapaaehtoisten peruskirjojen, kehittämisen kannustamista²³. Komissio aikoo tätä varten tukea liike-elämän ja työnantajajärjestöjen tuella vapaaehtoisia EU:n laajuisia aloitteita. Lisäksi se edistää yritysten, kauppakorkeakoulujen ja yliopistojen välistä, monimuotoisuustutkimusta ja -koulutusta koskevaa yhteistyötä sen tiivistämiseksi. Se aikoo niin ikään edistää monimuotoisuutta ja monimuotoisuusjohtamisen parantamista julkisessa hallinnossa sekä EU:ssa että kansallisella tasolla.²⁴

3.2 Syrjimättömyyttä ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevan vuoropuhelun kehittäminen

Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuosi 2007 avasi uusia mahdollisuuksia edistää syrjimättömyyttä ja yhtäläisiä mahdollisuuksia ottamalla mukaan kaikki toimijat EU:n ja jäsenvaltioiden tasoiseen vuoropuheluun kaikista syrjintäperusteista. Jäsenvaltiot ja kansalaisyhteiskunta ovat todenneet, että vuoropuhelulle kannattaa antaa pysyvämmät puitteet. Keskustelut perustuvat vuosittaisiin yhdenvertaisuutta käsitteleviin huippukokouksiin, joissa korkeimman tason sidosryhmät arvioivat tilannetta, antavat uusia virikkeitä ja näyttävät uusia suuntia.

Komissio on perustanut jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan ryhmän²⁵ käsittelemään syrjimättömyyttä ja perehtymään jäsenvaltioiden ja EU:n syrjimättömyystoimenpiteiden vaikutuksiin, validoimaan hyviä käytäntöjä vertaisoppimisen kautta sekä kehittämään vertailukohtia, joiden avulla syrjimättömyyspolitiikan tehokkuutta voidaan arvioida. Komissio aikoo tämän työryhmän avulla esimerkiksi työstää edelleen Euroopan unionin perusoikeusviraston suorittaman, homofobiaa ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää EU:ssa koskevan vertailevan tutkimuksen tuloksia. Ryhmä tapaa säännöllisesti kansalaisyhteiskunnan, työmarkkinaosapuolten ja Equinetin edustajia. Yhteisö voisi tukea Progress-ohjelmasta innovatiivisten käytäntöjen etsimistä tämän prosessin avulla. Komissio raportoi yhdenvertaisuutta käsitteleville huippukokouksille tämän työn tuloksista.

Komissio aikoo käyttää näitä uusia hallintomekanismeja puuttuakseen moniperusteiseen syrjintään. Se tukeutuu joissakin jäsenvaltioissa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan tällainen syrjintä voidaan käsitellä ja valitukset esittää yhdessä ainoassa oikeusmenettelyssä ja jossa todisteita siitä, että syrjintää on harjoitettu useilla perusteilla, pidetään raskauttavana tekijänä. Komissio lisää tietoisuutta moniperusteisesta syrjinnästä rahoitustoimilla ja rahoittamalla moniperusteisen syrjinnän uhreja edustavien pienempien kansalaisjärjestöjen verkostoja.

²² *Moninaisuus työelämässä: 8 askelta pienille ja keskisuurille yrityksille*, Euroopan komissio, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/8steps07_fi.pdf.

²³ Neuvoston päätöslauselma 2007/C 308/01, annettu 5. joulukuuta 2007.

²⁴ Esimerkiksi kartoittamalla julkissektorin työnantajien menettelyjä, joilla torjutaan syrjintää ja edistetään monimuotoisuutta.

²⁵ K(2008) 3261.

3.3 Parempia välineitä romanien sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi

Syrjinnän vastainen lainsäädäntö ja poliittiset välineet hyödyttävät kaikkia potentiaalisia sidosryhmiä, mutta on tärkeää myös puuttua yksittäisten ryhmien erityisongelmiin. Romanien tilanne on tällä hetkellä erityisen huolestuttava, sillä sille ovat ominaisia jatkuva yksilöihin kohdistuva ja institutionaalinen syrjintä sekä laaja sosiaalinen syrjäytyminen. Miljoonien ihmisten syrjäytymistä on mahdotonta hyväksyä etenkin tasa-arvon ja ihmisoikeuksien aidon toteutumisen kuten ei myöskään sosiaalisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta. Unohtaa ei sovi myöskään sitä, että laajalle levinnyt työttömyys ja köyhyys näin suuressa ihmisryhmässä on taloudellisesti katsottuna tuhlauksia. Tämän kipeän ongelman ratkaiseminen on niin Euroopan unionin kuin sen jäsenvaltioidenkin tehtävä.

Komissio on useaan otteeseen tuominut kaikki mustalaisvastaisuuden ilmenemismuodot erityisenä rasismien muotona, joka on vastoin EU:n periaatteita. EU:n syrjimättömyyslainsäädännön soveltaminen jäsenvaltioissa on romanien yhteiskuntaan integroitumisen välttämätön lähtökohta. Komissio pysyy tällä alalla valppaana ja tehostaa työtään kansallisten tasa-arvoelimien kanssa parantaakseen niiden valmiuksia puuttua romaneihin kohdistuviin syrjintätapauksiin. Komissio tukee edelleen romanien kansalaisyhteiskunnan valmiuksien parantamista ja edistää niiden osallistumista politiikan kehittämiseen ja täytäntöönpanoon kaikilla tasoilla.

Eurooppa-neuvosto on tunnustanut romanien tilanteen. Se pyysi joulukuussa 2007 komissiota ”tutkimaan nykyisiä politiikkoja ja ohjauskeinoja ja raportoimaan neuvostolle edistymisestä”. Tähän tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa vastataan tähän kehoitukseen. Siitä ilmenee, että käytettävissä on vahvoja lainsäädännöllisiä ja rahoituksellisia välineitä sekä politiikan koordinoituvuutta ja että näitä käytetään lisääntyvässä määrin, mutta niiden tehokkuudessa on vielä parantamisen varaa. Jotta nämä välineet todella vaikuttaisivat ruohonjuuritasolla, jäsenvaltioiden on kuitenkin sitouduttava niihin ja kaikkien alan toimijoiden on hyödynnettävä niitä täysimääräisesti. Eurooppa-neuvosto pyysi kesäkuussa 2008 neuvostoa käsittelemään asiaa kiireellisesti. Komissio tukee tätä prosessia kaikilla käytettävissään olevilla keinoilla ja toivoo Eurooppa-neuvostolta selkeää sitoutumista Ranskan puheenjohtajakauden lopulla.

Komissio haluaa tukea ja edistää jäsenvaltioiden, EU:n toimielimien ja kansalaisyhteiskunnan yhteistä sitoutumista asiaan ja järjestää siksi kaikille sidosryhmille tarkoitetun romaniväestöä käsittelevän EU-tason huippukokouksen syyskuussa 2008 Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuoden yhteydessä. Huippukokouksen päätelmät luovutetaan puheenjohtajavaltio Ranskalle, jotta niitä voidaan käsitellä ministerineuvostossa ennen joulukuussa 2008 kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa. Komissio aikoo lisäksi käynnistää jo suoritettuun laajan tutkimukseen perustuvan kattavan selvityksen nykyisistä politiikoista ja institutionaalisista mekanismeista sekä niiden yhteyksistä romaneja koskeviin ohjelmiin ja hankkeisiin tarkoituksena siirrettävissä olevien, toimivien käytäntöjen löytäminen ja siten yhteisön ja jäsenvaltioiden välineiden tehokkaampi hyödyntäminen.

4. PÄÄTELMÄT

Komissio on lujasti sitoutunut torjumaan kaikkia EY:n perustamissopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuja syrjinnän muotoja ja aikoo edelleen seurata tarkasti nykyisten direktiivien saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. EU:n lainsäädännön täydentämiseksi se esittää ehdotuksen uudeksi direktiiviksi, jolla kielletään ikään, vammaisuuteen, seksuaaliseen

suuntautumiseen, uskontoon tai vakaumukseen perustuva syrjintä työelämän ulkopuolella. Komissio kehottaa neuvostoa ja parlamenttia käsittelemään ehdotusta ensi tilassa.

Yksilön oikeuksia voidaan suojata oikeudellisesti vain, jos samalla aktiivisesti edistetään syrjimättömyyttä ja yhtäläisiä mahdollisuuksia. Komissio on sitoutunut saavuttamaan edistystä EU:ssa ja jäsenvaltioissa avainalueilla, joita ovat muun muassa tiedotus, syrjimättömyyden valtavirtaistaminen, positiiviset erityistoimet ja tiedonkeruu. Syrjimättömyyspolitiikan vankempi hallinnoiminen todennäköisesti helpottaa hyvien käytäntöjen vaihtamista, vertaisoppimista ja vertailukohtien laatimista jäsenvaltioiden välillä ja edistää uusien suhtautumistapojen kehittämistä esimerkiksi moniperusteiseen syrjintään.

Komissio seuraa tässä tiedonannossa esitettyjen aloitteiden täytäntöönpanoa yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Se arvioi tiettyjen toimien edistymistä ja vaikutusta.



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 7 juli 2008 (11.7)
(OR. fr)**

11530/08

**SOC 410
JAI 367
MI 245**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
mottagen den:	4 juli 2008
till:	Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant
Ärende:	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Ickediskriminering och lika möjligheter: Ett förnyat engagemang

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2008) 420 slutlig.

Bilaga: KOM(2008) 420 slutlig



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 2.7.2008
KOM(2008) 420 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN
OCH REGIONKOMMITTÉN**

Ickediskriminering och lika möjligheter: Ett förnyat engagemang

{SEK(2008) 2172}

1. INLEDNING

Europeiska unionen grundar sig på de gemensamma principerna frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Gemensamt för de europeiska samhällena är grundtanken att alla människor har lika värde och bör ha rättvis tillgång till möjligheter i livet. Diskriminering undergräver dessa gemensamma värderingar.

Europeiska unionen har en lång tradition när det gäller att vidta åtgärder för att skapa lika rättigheter och möjligheter för alla. Amsterdamfördraget gav EU nya befogenheter att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Diskriminering i arbetslivet är förbjuden på alla dessa grunder. När det gäller ras eller etniskt ursprung gäller förbudet mot diskriminering även en rad områden utanför arbetslivet.

Idag är EU:s diskrimineringslagstiftning bland de mest avancerade på det internationella planet. Stora landvinningar har gjorts, men många EU-medborgare anser att diskriminering fortfarande är vanligt förekommande – 15 % uppger att de har utsatts för diskriminering under det senaste året och 29 % uppger att de har bevittnat diskriminering¹.

I meddelandet ”En förnyad social agenda: Möjligheter, tillgång och solidaritet i framtidens Europa”², som detta meddelande åtföljer, förnyar kommissionen sitt engagemang för att se till att alla får lika möjligheter att förverkliga sin potential.

Detta meddelande ska betraktas mot bakgrund av det framgångsrika genomförandet av ramstrategin mot diskriminering 2005³ och Europeiska året för lika möjligheter för alla 2007 samt de bidrag som lämnats av EU-institutionerna, det civila samhället och arbetsmarknadens parter. Meddelandet innehåller en heltäckande strategi för att förstärka insatserna mot diskriminering och främja lika möjligheter.

Meddelandet åtföljs av ett förslag till nytt direktiv som förbjuder diskriminering på grund av ålder, funktionshinder, sexuell läggning samt religion eller övertygelse även utanför arbetslivet. Detta ambitiösa förslag banar väg för att fullborda EU:s diskrimineringslagstiftning på grundval av artikel 13 i EG-fördraget.

Bättre lagstiftningskydd mot diskriminering måste åtföljas av en aktiv strategi för att främja ickediskriminering och lika möjligheter. I detta meddelande ingår därför även förslag som ska ge nya impulser till dialogen om en ickediskrimineringspolitik och se till att tillgängliga instrument används på ett mer effektivt sätt, både rent allmänt och med särskilt tonvikt på att främja romernas integration i samhället, med tanke på den diskriminering de utsätts för.

2. FÖRSTÄRKA INSATSERNA MOT DISKRIMINERING

För att bekämpa diskriminering krävs mer än bara lagstiftning. Det första och viktigaste steget är att förändra människors attityder och beteende. Men det råder inget tvivel om att en effektiv och korrekt tillämpad lagstiftning som förbjuder diskriminering och garanterar att

¹ Särskild Eurobarometerundersökning 296 (2008).

² KOM(2008) 412 slutlig.

³ KOM(2005) 224 slutlig.

diskriminerade personer har tillgång till effektiva rättsmedel är en nödvändig förutsättning för att få till stånd en verklig förändring. Kommissionen åtar sig att se till att gällande lagstiftning följs och föreslår samtidigt ny lagstiftning som behövs för att utvidga det rättsliga skyddet till att omfatta all diskriminering på alla områden i livet.

2.1 Genomförande av gällande lagstiftning

Tre direktiv⁴ har redan antagits med stöd av artikel 13 i EG-fördraget för att förbjuda och bekämpa diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder och sexuell läggning. Dessa direktiv förbjuder diskriminering på grund av ålder, sexuell läggning, funktionshinder och religion eller övertygelse i arbetslivet och när det gäller yrkesinriktad utbildning, medan skyddet mot diskriminering på grund av ras och kön även gäller andra områden som socialt skydd och tillgång till varor och tjänster.

Kommissionen arbetar aktivt för att se till att direktiven genomförs korrekt. Situationen är i stort sett positiv. De nationella lagar som antagits för att införliva direktiven har gett påtagliga resultat i arbetet mot diskriminering. Flera medlemsstater har redan infört en högre skyddsnivå än EU:s diskrimineringslagstiftning. Kommissionen lade 2006 fram en rapport om genomförandet av direktivet om förbud mot diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung⁵ och 2008 en rapport om direktivet om likabehandling i arbetslivet⁶. I de fall då kommissionen ansett att medlemsstaterna inte fullgjort sina skyldigheter har överträdelseförfaranden inletts. Det gäller ungefär hälften av medlemsstaterna. Anledningen är oftast att bestämmelserna inte gäller alla personer och områden som omfattas av direktivet, att definitionen av diskriminering skiljer sig från direktivets eller att bestämmelserna om stöd till personer som utsatts för diskriminering inte är konsekventa. Kommissionen granskar för närvarande om medlemsstaterna har fullgjort sina skyldigheter att införliva 2004 års direktiv om könsdiskriminering i fråga om tillgång till varor och tjänster. I enlighet med vad som föreskrivs i det direktivet kommer kommissionen att under 2010 lägga fram en rapport om genomförandet och vid behov föreslå lämpliga ändringar.

Men det räcker inte med att EU-bestämmelserna införlivas på ett korrekt sätt i nationell lagstiftning. Medlemsstaterna måste också se till att systemen för rättslig prövning för dem som utsatts för diskriminering och informationsverksamheten fungerar bra i praktiken⁷. Enskilda personer måste känna till och kunna utnyttja sina rättigheter.

De nationella organ som enligt direktiven har inrättats för att främja likabehandling och bekämpa diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung eller kön fyller en viktig funktion när det gäller att bistå personer som utsatts för diskriminering genom att tillhandahålla information och stöd när de söker rättelse. Dessa organ kan ge vägledning till tjänsteleverantörer och andra berörda parter om hur de ska fullgöra sina skyldigheter samt främja medling och alternativ tvistlösning. Klagomålsärenden kan därför ofta behandlas utan

⁴ Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (EGT L 180, 19.7.2000, s. 22), rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16) och rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster (EUT L 373, 21.12.2004, s. 37).

⁵ KOM(2006) 643 slutlig.

⁶ KOM(2008) 225 slutlig.

⁷ En Eurobarometerundersökning visade att bara 33 % av EU-medborgarna känner till vilka rättigheter de har om de skulle utsättas för diskriminering

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/public/pubst_en.htm

att de hänskjuts till domstol. Genom programmet Progress⁸ stöder kommissionen utveckling av samarbetet mellan och kapacitetsuppbyggnad hos dessa organ via nätverket *Equinet*⁹.

Kommissionen anordnar dessutom regelbundet informationsutbyten med organen för främjande av likabehandling om den senaste utvecklingen på lagstiftningsområdet och vanliga problem i samband med könsdiskriminering. Kommissionen undersöker nu om nationella påföljder och tidsfrister för att väcka talan i nationella domstolar får avsedd verkan. Detta är två grundläggande frågor när det gäller att förebygga diskriminerande beteende och ge personer som utsatts för diskriminering faktiska möjligheter till rättslig prövning. Kommissionen arbetar också tillsammans med dessa organ för att se över hur lagstiftningen om lika lön påverkat de löneskillnader som fortfarande finns mellan könen.

2.2 Vidareutveckling av lagstiftningen

Trots dessa landvinningar kvarstår faktum att EU:s diskrimineringslagstiftning fortfarande inte är heltäckande. Vissa medlemsstater har vidtagit åtgärder för att förbjuda diskriminering på grund av ålder, sexuell läggning, funktionshinder och religion eller övertygelse även utanför arbetslivet, men det finns inget enhetligt minimiskydd i EU för personer som utsatts för sådan diskriminering.

Ändå är diskriminering på dessa grunder självklart lika oacceptabel på andra områden som i arbetslivet. När det gäller diskrimineringskydd kan det inte finnas någon rangordning. Därför förklarade kommissionen i sitt lagstiftnings- och arbetsprogram 2008 att man på grundval av resultaten utifrån ett omfattande offentligt samråd skulle lägga fram förslag om nya initiativ för att komplettera lagstiftningen. Detta var också i linje med rådets uppmaning till kommissionen att undersöka eventuella brister i EU:s gällande diskrimineringslagstiftning och Europaparlamentets upprepade uppmaningar att utöka lagstiftningen.

Det förslag till direktiv som åtföljer detta meddelande banar väg för att fullborda EU:s diskrimineringslagstiftning. Genom direktivet kommer alla former av diskriminering, inbegripet trakasserier, på grund av ålder, sexuell läggning, funktionshinder och religion eller övertygelse att förbjudas i alla 27 medlemsstater och personer som utsatts för sådan diskriminering kommer att kunna få sin sak prövad. När direktivet har antagits innebär det att diskrimineringskydd har införts för alla diskrimineringsgrunder som anges i artikel 13 i EG-fördraget och att det inte längre finns något stöd för uppfattningen att diskrimineringskyddet är rangordnat.

Detta ambitiösa mål kräver åtgärder i ett brett perspektiv, men som samtidigt är realistiska och avspeglar särskilda förhållanden på de områden som berörs. Nationella traditioner och metoder skiljer sig ofta åt mer inom t.ex. hälso- och sjukvård, socialt skydd och utbildning än inom sysselsättningsområdet. Här har olika nationella förutsättningar i samhället påverkat de val som gjorts inom ramen för nationella befogenheter.

Mångfalden i de europeiska samhällena är en av EU:s stora fördelar och ska respekteras i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Frågor som gäller utbildningens organisation och innehåll, erkännande av civilstånd eller familjerättslig status, adoption, reproduktiva rättigheter och liknande regleras bäst på nationell nivå. Förslaget till direktiv kräver därför inte att någon medlemsstat ändrar gällande lagstiftning eller praxis när det gäller dessa frågor.

⁸ Beslut nr 1672/2006/EG av den 24 oktober 2006, EUT L 315, 15.11.2006, s. 1.

⁹ *European Network of Equality Bodies* <http://www.equineteurope.org>.

Det påverkar inte heller nationella bestämmelser som reglerar kyrkor och andra religiösa organisationer och deras förhållande till staten. Exempelvis kommer medlemsstaterna fortfarande att ha ensam behörighet besluta om sådana frågor som huruvida selektivt antagande till skolor ska vara tillåtet, om äktenskap mellan homosexuella ska erkännas och om hur förhållandet mellan olika religioner och staten ska vara organiserat.

De olika diskrimineringsgrunderna skiljer sig åt i sak och kräver särskilda åtgärder. Det handlar inte om att rangordna de olika diskrimineringsgrunderna, utan att ge det lämpligaste skyddet för var och en av dem.

När det gäller ålder finns det situationer där det allmänna intresset kan motivera särbehandling. Det gäller t.ex. minimiålder för tillträde till utbildning eller tillgång till vissa varor och tjänster samt billigare biljetter för vissa åldersgrupper på allmänna färdmedel och museer. När försäkringsbolag och banker använder ålder som försäkringsteknisk faktor vid bedömning av kundernas riskprofil innebär det inte heller nödvändigtvis diskriminering, men denna faktor bör endast användas när det är relevant och baserat på objektiva faktaunderlag. Ett liknande resonemang kan tillämpas på funktionshinder. Kommissionen avser att tillsammans med andra berörda parter inleda en dialog med företag som tillhandahåller finansiella tjänster för att utbyta och främja god praxis.

Funktionshinder kräver också särskilda åtgärder. Många medlemsstater har redan lagstiftning som skyddar personer med funktionshinder, men det finns stora skillnader i fråga om vilket slags skydd som ges och vilka områden det gäller. Antagandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder, som undertecknades gemensamt av Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, innebär att det är lämpligt att införa gemensamma standarder för genomförandet i nationell lagstiftning av de rättigheter som föreskrivs i konventionen.

Lika rättigheter och möjligheter i praktiken för personer med funktionshinder kan inte säkerställas enbart genom ett förbud mot diskriminering. Här krävs särskilda åtgärder, bland annat för att tillgodose behoven för personer med funktionshinder. Bristande tillgänglighet anses i allt större utsträckning vara oacceptabelt i de europeiska samhällena. Att ge personer med funktionshinder möjlighet att bidra aktivt ger faktiska fördelar för ekonomin och samhället. Som när det gäller direktivet om likabehandling i arbetslivet från år 2000 bör anpassningsåtgärderna vara rimliga, dvs. att stå i proportion till kundens eller användarens behov och till kostnaderna för det berörda organet eller företaget. Medlemsstaterna kommer även i fortsättningen att kunna anordna utbildning för funktionshindrade antingen i den reguljära undervisningen eller genom särskilda utbildningslösningar.

Det nya direktivet kommer att tillämpas på en rad olika situationer i Europeiska unionen. Det är därför lämpligt att ge medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme. Bestämmelser som verkar neutrala men som i praktiken kan missgynna en viss grupp kan vara tillåtna om de är rimliga och fyller ett berättigat syfte. Vid övervakningen av tillämpningen av direktivet kommer kommissionen att särskilt beakta tillämpningen av denna möjlighet.

Förslaget till direktiv gäller tillhandahållande av alla varor och tjänster. Det skulle leda till en oproportionell börda om individer som agerar som privatpersoner omfattades av alla skyldigheter som föreskrivs i förslaget till direktiv. Förslaget bygger därför på praxis från flera medlemsstater och innehåller bestämmelser som begränsar dess tillämpning till

kommersiellt tillhandahållande av varor och tjänster. Privatpersoner omfattas bara när de utövar kommersiell verksamhet.

I förslaget till direktiv återfinns de centrala begrepp och mekanismer som tidigare använts med gott resultat i befintliga direktiv. Direktivet avspeglar därför gällande lagstiftning i fråga om definitionerna av direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och föreskrift att diskriminera. Bestämmelserna om den funktion som organen för främjande av likabehandling ska fylla och om medlemsstaternas skyldighet att ge faktiska möjligheter till prövning av diskrimineringsärenden i nationella domstolar är desamma som i gällande lagstiftning. Dessa begrepp och mekanismer är därför redan kända bland offentliga och privata organisationer i medlemsstaterna, vilket bör göra det lättare att införliva och tillämpa det nya direktivet. Förslaget kompletterar gällande direktiv och undviker samtidigt tidigare diskussioner och osäkerhet avseende det befintliga regelverket. Kommissionen anser att förslaget är ett väl avvägt och realistiskt sätt att fullborda EU:s diskrimineringslagstiftning och uppmanar därför rådet och Europaparlamentet att prioritera diskussionerna om detta förslag.

3. STÄRKA DE POLITISKA VERKTYGEN FÖR ATT AKTIVT FRÄMJA LIKA MÖJLIGHETER

För att man ska kunna främja ickediskriminering och lika möjligheter för alla diskrimineringsgrunder krävs både en solid lagstiftning och en rad olika politiska verktyg, t.ex. informationsinsatser, integrering av ett ickediskrimineringsperspektiv, positiv särbehandling och särskilda åtgärder. I rådets resolution om uppföljningen av Europeiska året för lika möjligheter för alla 2007 framhölls vikten av fullt ut beakta och vidareutveckla dessa verktyg.

3.1 Kraftfullare politiska verktyg

Integrering av ett ickediskrimineringsperspektiv

Principen om integrering av ett ickediskrimineringsperspektiv måste tillämpas på alla diskrimineringsgrunder som omfattas av artikel 13 i EG-fördraget för att man ska kunna minska ojämlikheter och diskriminering för alla berörda grupper. Två diskrimineringsgrunder omfattas redan av särskilda och väl utvecklade EU-strategier för integrering på alla politikområden. Det gäller för det första EU:s handikappstrategi, som grundar sig på handlingsplanen för handikappfrågor för perioden 2003–2010, särskilt EU:s handlingsplan 2008–2009¹⁰. Här kommer gemenskapens och medlemsstaternas genomförande av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder att utgöra grunden för ett närmare samarbete. För det andra gäller det färdplanen för jämställdhet 2006–2010¹¹, som anger riktlinjer för jämställdhetsarbetet. Särskild uppmärksamhet kommer här att ägnas integrering av ett jämställdhetsperspektiv i de åtgärder som föreslås.

Kommissionen kommer att bygga vidare på dessa framgångar genom att systemetiskt främja integrering av ett ickediskrimineringsperspektiv och frågor som rör lika möjligheter avseende samtliga diskrimineringsgrunder i artikel 13 i all politik, särskilt i de befintliga samordningsmekanismerna för sysselsättning, social integration och utbildning. Kommissionen kommer att utöka kartläggningen av effekterna i frågor som rör ickediskriminering och lika möjligheter i sina nya förslag och kommer att uppmantra icke-

¹⁰ KOM(2007) 738 slutlig.

¹¹ KOM(2006) 92 slutlig.

statliga organisationer med erfarenhet av särskilda diskrimineringsfrågor att medverka i samråden.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utnyttja de integreringsverktyg, den goda praxis och de metoder som redan finns på EU-nivå och i medlemsstaterna¹². Frågor som rör lika möjligheter, ickediskriminering och krav på tillgänglighet kommer att ingå i den planerade vägledningen för en socialt ansvarsfull offentlig upphandling med sikte på att öka kunskaperna i medlemsstaterna om hur ickediskriminering och lika möjligheter kan främjas i politik och praxis avseende upphandling.

Kommissionen kommer också att fortsätta att främja ickediskriminering och lika möjligheter i övrig politik, t.ex. när det gäller barns rättigheter¹³ och utvidgningen och mer generellt i EU:s yttre förbindelser, även på multilateral nivå. Rättigheter för personer som tillhör minoriteter i länder utanför EU kommer särskilt att beaktas.

Mäta diskriminering och bedöma framsteg

Tillförlitliga uppgifter är viktiga för att diskrimineringens omfattning och karaktär ska kunna bedömas och för att utforma, anpassa, övervaka och utvärdera den politik som förs. Betydande brister i tillgången till uppgifter gäller för alla diskrimineringsgrunder. De uppgifter som är tillgängliga varierar betydligt beroende på diskrimineringsgrund och medlemsstat¹⁴, vilket innebär att uppgifterna är svåra om inte omöjliga att jämföra.

I lagstiftningen om skydd för privatlivet och om dataskydd finns kriterier för insamling och behandling av uppgifter¹⁵. EU-medborgarna är i allmänhet villiga att lämna ut personuppgifter anonymt i undersökningar med sikte på att bekämpa diskriminering¹⁶. Kommissionen undersöker möjligheten dels att regelbundet samla in statistik om diskrimineringens omfattning och konsekvenser i samarbete med medlemsstaternas statistikmyndigheter inom ramen för gemenskapens statistiska program, särskilt när det gäller diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung, religion/övertygelse och sexuell läggning, där det fortfarande råder brist på information, dels att införa en EU-modell för undersökning av diskriminering. Kommissionen arbetar också i nära samarbete med *Equinet* för att utveckla ett system för insamling av information om klagomål som handläggs av de nationella organen för främjande av likabehandling.

Positiv särbehandling och särskilda åtgärder

Identisk behandling kan formellt sett innebära lika rättigheter och möjligheter, men är inte tillräckligt för att uppnå lika rättigheter och möjligheter i praktiken. EU:s diskrimineringslagstiftning hindrar ingen medlemsstat från att behålla eller anta särskilda

¹² *Non-discrimination mainstreaming: instruments, case studies and the way forwards*, Europeiska kommissionen, april 2007.

¹³ Meddelandet *Mot en EU-strategi för barnets rättigheter* (KOM(2006) 367 slutlig).

¹⁴ Se *Conceptual Framework Study Report*, Europeiska kommissionen, januari 2008:

¹⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/stud/measprog08_en.pdf.

¹⁶ Se *Measuring discrimination: Data collection and EU equality law*, Europeiska nätverket för juridiska experter i fråga om ickediskriminering, februari 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/07measdis_en.pdf.

¹⁶ 75 % av EU-medborgarna är beredda att uppge sin rastillhörighet, 74 % sin religion och 65 % sin sexuella läggning, se den särskilda Eurobarometerundersökningen 263, januari 2007.

åtgärder i syfte att förebygga eller kompensera för nackdelar som är kopplade till diskriminering på sådana grunder där det finns bestämmelser om skydd.

Medvetenheten ökar snabbt om att positiv särbehandling och särskilda åtgärder kan fylla en positiv funktion när det gäller att åtgärda bristande faktisk jämlikhet i våra samhällen¹⁷. Vissa medlemsstater¹⁸ har infört bestämmelser som ålägger offentliga myndigheter att främja lika rättigheter och möjligheter som en central del i all sin verksamhet. Kommissionen kommer att använda den fortlöpande dialogen med medlemsstaterna till att främja ett fullt utnyttjande av möjligheterna till positiv särbehandling och särskilda åtgärder, i synnerhet när det gäller tillgång till utbildning, sysselsättning, bostäder och hälso- och sjukvård.

Informationsinsatser och utbildning

Information om gällande lagstiftning är en förutsättning för att personer som kan komma att utsättas för diskriminering faktiskt ska kunna utnyttja lagstiftningen och för att arbetsgivare, tjänsteleverantörer och myndigheter ska kunna känna till sina skyldigheter. Men såsom noterades tidigare är kunskaperna om lagstiftningen mot diskriminering fortfarande dåliga¹⁹. Om ytterligare framsteg ska kunna göras är de största förändringarna, som också är svårast att uppnå, att bekämpa stereotyper och fördomar i alla former. EU:s informationskampanj för mångfald mot diskriminering kommer att fullföljas i nära samarbete med nationella arbetsgrupper med företrädare för det civila samhället, statliga tjänstemän, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter. Kommissionen kommer också att lämna fortsatt stöd till utbildning om gällande lagstiftning för de viktigaste berörda parterna, inklusive organen för främjande av likabehandling, domare, jurister, icke-statliga organisationer och arbetsmarknadens parter.

Informera om fördelar med mångfald på arbetsplatsen

Eftersom lagstiftning är mer effektiv när den åtföljs av progressiva och innovativa strategier som arbetsgivarna inför för att kunna hantera en alltmer mångfacetterad arbetsstyrka stöder både kommissionen²⁰ och medlemsstaterna²¹ denna utveckling för hantering av mångfald såväl i stora som i små och medelstora företag²².

Rådet har uppmanat medlemsstaterna och kommissionen att ytterligare främja mångfald på arbetsplatsen och att stödja utvecklingen av lämpliga verktyg för företagen som t.ex. frivilliga stadgor²³. Med stöd av näringslivs- och arbetsgivarorganisationerna kommer kommissionen därför att främja frivilliga initiativ i EU. Kommissionen främjar också samarbetet mellan företag, handelsskolor och universitet om möjligheterna att få till stånd ett närmare samarbete inom forskning och utbildning i frågor som rör mångfald. Kommissionen kommer också att

¹⁷ *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Europeiska kommissionen, oktober 2007:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf.

¹⁸ Storbritannien och Finland.

¹⁹ Särskild Eurobarometerundersökning 263 / *TNS Opinion and Social*.

²⁰ *The Business Case for Diversity – Good practices in the workplace*, Europeiska kommissionen, 2005: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/basicase_en.pdf.

²¹ Frankrike, Belgien (Bryssel) och Tyskland.

²² *Diversity at work: 8 steps for small and medium-sized businesses*, Europeiska kommissionen, 2007: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/8steps07_en.pdf.

²³ Rådets resolution 2007/C 308/01 av den 5 december 2007.

främja mångfald och bättre hantering av mångfald i offentliga förvaltningar på europeisk och nationell nivå²⁴.

3.2 Utveckla dialogen om ickediskriminering och lika möjligheter

Under 2007 skapade Europeiska året för lika möjligheter för alla nya vägar att främja ickediskriminering och lika möjligheter genom att alla berörda aktörer medverkade i en dialog på europeisk och nationell nivå om samtliga diskrimineringsgrunder. Medlemsstaterna och det civila samhället ansåg att en sådan dialog borde föras på varaktig basis. Den kommer att hållas i samband med årliga toppmöten om lika rättigheter och möjligheter, där berörda parter på högsta nivå kan göra en lägesbedömning, ge nya impulser och bestämma ny inriktning.

Kommissionen har inrättat en expertgrupp för ickediskriminering²⁵ för att undersöka konsekvenserna av medlemsstaternas och EU:s åtgärder mot diskriminering, validera god praxis genom ömsesidigt lärande och fastställa riktmärken för utvärdering av politikens effekter. Tillsammans med denna expertgrupp planerar kommissionen bland annat att följa upp resultaten av en jämförande undersökning om homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning i EU som utförts av EU:s byrå för grundläggande rättigheter. Expertgruppen kommer att hålla regelbundna möten med det civila samhället, arbetsmarknadens parter och *Equinet*. EU skulle kunna utnyttja programmet Progress för att stödja kartläggning av innovativa metoder genom denna process. Kommissionen kommer att rapportera om resultaten av detta arbete vid toppmöten om lika rättigheter och möjligheter.

Kommissionen avser att använda dessa nya styrmekanismer för att behandla frågan om diskriminering på flera grunder mot bakgrund av etablerad praxis i vissa medlemsstater, vilket innebär att personer som utsatts för sådan diskriminering ska ha tillgång till ett enda rättsligt förfarande för klagomål och att bevis för att diskriminering på flera grunder har förekommit ska betraktas som en försvårande omständighet. Kommissionen kommer att öka informationsinsatserna om diskriminering på flera grunder genom att finansiera verksamhet och lämna ekonomiskt stöd till mindre nätverk av icke-statliga organisationer som företräder områdesövergripande grupper.

3.3 Bättre verktyg för att främja romernas integration i samhället

Både lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder mot diskriminering gynnar alla berörda grupper, men det är viktigt att vissa frågor som rör särskilda grupper tas upp. Romernas situation är särskilt oroande idag eftersom de utsatts för diskriminering både av individer och institutioner och drabbas av betydande social utestängning. Att miljoner människor marginaliseras är oacceptabelt framför allt i perspektivet av lika rättigheter och möjligheter och respekten för de mänskliga rättigheterna. Det är också oförsvarligt med tanke på den sociala sammanhållningen. Sist men inte minst innebär den utbredda arbetslösheten och fattigdomen bland en så stor befolkningsgrupp ett slöseri med ekonomiska resurser. Att vidta åtgärder för att lösa detta trängande problem är en gemensam sak för EU och medlemsstaterna.

Kommissionen har vid upprepade tillfällen fördömt yttringar av fientlighet mot romer som en särskild form av rasism som är oförenlig med EU:s principer. Tillämpningen av EU:s diskrimineringslagstiftning i medlemsstaterna är en grundförutsättning för romernas

²⁴ Till exempel genom att kartlägga hur offentliga arbetsgivare motverkar diskriminering och främjar mångfald.

²⁵ C(2008) 3261.

integration i samhället. Kommissionen kommer att fortsätta att bevaka utvecklingen och intensifiera sitt samarbete med de nationella organen för likabehandling så att de på ett bättre sätt kan utnyttja sina möjligheter att hantera diskriminering av romer. Kommissionen kommer även i fortsättningen att stödja kapacitetssuppleering i romernas civila samhälle och främja deras medverkan i utarbetandet och genomförandet av politiken på samtliga nivåer.

Romernas situation har uppmärksamats av Europeiska rådet, som i december 2007 uppmanade kommissionen att granska dagens politik och instrument och rapportera till rådet om uppnådda framsteg. Det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar uppfyller detta syfte. Av dokumentet framgår att det finns en god uppsättning verktyg i fråga om lagstiftning, finansiering och samordning av politiken. Dessa verktyg används i allt större utsträckning, men ytterligare insatser kan göras för att få dem att fungera mer effektivt.

Vilka effekter dessa verktyg får i praktiken beror på medlemsstaternas engagemang och de olika aktörernas förmåga att utnyttja dem fullt ut. Vid Europeiska rådets möte i juni 2008 uppmanades rådet att behandla denna fråga utan dröjsmål. Kommissionen kommer att använda alla tillgängliga medel för att stödja denna process och ser fram emot ett tydligt åtagande från Europeiska rådet i slutet av det franska ordförandeskapet.

För att stödja och främja ett gemensamt åtagande från medlemsstaterna, EU-institutionerna och det civila samhället kommer kommissionen att i september 2008 i samband med Europeiska året för interkulturell dialog anordna ett toppmöte för EU och företrädare för romerna, där alla berörda parter inbjuds att delta. Slutsatserna från mötet kommer att överlämnas till det franska ordförandeskapet för vidare behandling i ministerrådet inför Europeiska rådets möte i december 2008. Med utgångspunkt i den omfattande forskning som redan gjorts kommer kommissionen att göra en stor undersökning av nuvarande politik och institutionella mekanismer och deras kopplingar till program och projekt för romerna i syfte att kartlägga god praxis som kan överföras till andra sammanhang för att bättre använda europeiska och nationella instrument.

4. SLUTSATSER

Kommissionen är fast besluten att bekämpa all form av diskriminering med stöd av artikel 13 i EG-fördraget och kommer att fortsätta att noga följa upp införlivandet av gällande direktiv. För att fullborda EU-lagstiftningen lägger kommissionen fram ett förslag till direktiv om förbud mot diskriminering på grund av ålder, funktionshinder, sexuell läggning, religion eller övertygelse utanför arbetslivet. Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att prioritera behandlingen av detta förslag.

Ett fullgott rättsligt skydd av individens rättigheter måste åtföljas av aktiva åtgärder som främjar ickediskriminering och lika möjligheter. Kommissionen förbinder sig att se till att ytterligare framsteg uppnås på europeisk och nationell nivå på de viktigaste områdena, t.ex. informationsinsatser och integrering av ett ickediskrimineringsperspektiv, positiv särbehandling och särskilda åtgärder samt uppgiftsinsamling. En handfastare styrning av ickediskrimineringspolitiken bör göra det lättare för medlemsstaterna att utbyta god praxis, lära av varandra, fastställa riktmärken och utforma nya strategier t.ex. mot diskriminering på flera grunder.

I samarbete med det civila samhället och arbetsmarknadens parter kommer kommissionen att följa upp genomförandet av de initiativ som beskrivs i detta meddelandet samt utvärdera framstegen och effekterna av de särskilda insatserna.