

Tämä julkaisu on syntynyt Euroopan Yhteisön Syrjinnän torjumista koskevan toimintaohjelman (2001-2006) tukemana. Toimintaohjelma perustettiin tukemaan uuden EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön tehokasta toimeenpanoa. Kuusivuotinen toimintaohjelma on suunnattu kaikille toimijoille, jotka voivat olla osana kehittämässä asianmukaista ja tehokasta syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä ja politiikkoja niin EU-25 alueella kuten myös EFTA ja EU hakijamaissa.

Toimintaohjelmalla on kolme päätavoitetta. Näitä ovat:

- tehdä syrjintään liittyvät asiat paremmin ymmärrettäviksi
- kehittää mahdollisuuksia puuttua syrjintään tehokkaasti
- edistää ja levittää syrjinnän vastaisen toiminnan perustana olevia arvoja ja toimintatapoja

Lisätietoa on saatavissa osoitteesta:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm

Tässä julkaisussa esitetyt tiedot eivät välttämättä edusta Euroopan Komission virallista näkemystä tai kantaa.



Denna publikation stöds av gemenskapens handlingsprogram för att bekämpa diskriminering (2001-2006). Programmet inrättades för att stödja ett effektivt genomförande av ny EU-lagstiftning om icke-diskriminering. Sexårsprogrammet riktar sig till alla berörda parter som kan bidra till utformandet av lämplig och effektiv lagstiftning och politik om icke-diskriminering runt om i EU-25, EFTA och EU-kandidatländer.

Handlingsprogrammet har tre huvudmål. Dessa är:

- Att förbättra förståelsen för frågor som rör diskriminering
- Att utveckla förmågan att ta itu med diskriminering på ett effektivt sätt
- Att främja de värderingar som ligger bakom kampen mot diskriminering

Mera information:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm

Innehållet i denna publikation avspeglar inte nödvändigtvis Europeiska kommissionens ståndpunkter eller ställningstaganden.



This publication is supported by the European Community Action Programme to combat discrimination (2001-2006). This programme was established to support the effective implementation of new EU anti-discrimination legislation. The six-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective anti-discrimination legislation and policies, across the EU-25, EFTA and EU candidate countries.

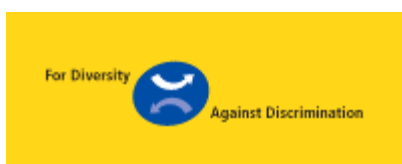
The Action Programme has three main objectives. These are:

- To improve the understanding of issues related to discrimination
- To develop the capacity to tackle discrimination effectively
- To promote the values underlying the fight against discrimination

For more information see:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.



EHDOTUS SYRJINNÄN KANSALLISEKSI SEURANNAKSI

SISÄLLYS

1. Tausta: kansallinen ja kansainvälinen kehittämistyö	1
1.1. Ehdotuksen tausta	1
1.2. Peruskysymyksiä ja –periaatteita	2
2. Ehdotus syrjinnän seuranta- ja raportointijärjestelmäksi	5
2.1. Raportoinnin organisaatiosta ja raportin rakenteesta	7
2.2. Raportoinnin sisältö	9
2.2.1. Yleiset ehdotukset	9
2.2.2. Etninen alkuperä	17
2.2.3. Ikä	20
2.2.4. Vammaisuus, terveydentila	22
2.2.5. Seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu	24
3. Tiivistelmä	26

Lähteet

1. TAUSTA: KANSALLINEN JA KANSAINVÄLINEN KEHITTÄMISTYÖ

1.1. Ehdotuksen tausta

Syrjinnällä on eri tutkimusten mukaan kielteinen vaikutus yhteiskuntaan ja talouteen, mutta tärkein syy syrjinnän kieltämiselle on moraalinen. Euroopan unioni on vuonna 2000 hyväksynyt kaksi syrjinnän kieltävää direktiiviä, *ns. rasismidirektiivin* ja *ns. työsyryntädirektiivin* (2000/43/EY ja 2000/78/EY), jotka on muunnettu osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä pääasiallisesti *yhdenvertaisuuslailla* (21/23.1.2004). Tätä ennenkin syrjintä on ollut Suomessa kielletty muun muassa *perustuslaissa* (6§) ja rikoslaissa (11:9 luvun pykälät 8-9 (21.4.1995/ 578) ja 47:3). Suomi raportoi useiden ratifioitujen kansainvälisten sopimusten mukaisesti sekä Yhdistyneille Kansakunnille¹ että Euroopan neuvostolle² syrjintään liittyvistä kysymyksistä määrävuosin.

Tämän toiminnan tukemiseksi tulee luoda seuranta- ja raportointijärjestelmä nykyisen, melko sirpaleisen ja osittain ad hoc –pohjalta tapahtuvan tiedonkeruun ja raportoinnin sijasta. Järjestelmä antaa tietoa eri perusteisiin liittyvästä syrjinnästä, kuvaa tilanteen kehitystä, auttaa kohdentamaan syrjinnän vastaista politiikkaa ja arvioimaan tämän toiminnan vaikutuksia.

Syrjintä määritellään Suomen lainsäädännössä välittömänä ja välillisenä syrjintänä, häirintänä ja ohjeena tai käskynä syrjimiseen. Tässä ehdotuksessa ei kuitenkaan paneuduta tätä tarkemmin syrjinnän määrittelyyn. Syrjinnän ja rasismin välinen ero ei ole aivan selkeä, ja sitä on kuvattu mm. Rasismi Suomessa -raportissa³. Syrjintälainsäädännön ja syrjinnän vastaisen työn kansainvälistä kontekstia ja terminologisia kysymyksiä on kuvattu tarkemmin MERA (Making Equality a Reality)-hankkeessa valmistumassa olevassa käsikirjassa European Handbook on Equality Data (Makkonen 2006) sekä tämän ehdotuksen tausta-aineistossa, tietoraportissa, jonka nimi on ”Syrjinnän mittaaminen ja raportointi Suomessa – nykytilan kuvaus” (Mannila 2.11.2006).

Suomi on työskennellyt Euroopan unionissa aktiivisesti syrjinnän vastaisen toiminnan alueella. Euroopan komission Working Group on the Data Collection for the Measurement of the Extent and Impact of Discrimination perustettiin Suomen aloitteesta, ja Suomen edustaja toimi työryhmän puheenjohtajana vuosina 2003-05. Vuoden 2004 lopulla Suomi järjesti yhdessä Euroopan komission kanssa laajan kansainvälisen kokouksen Data to Promote Equality (Mannila 2005). Työministeriö johti vuosina 2003-05 SYKE-hanketta, jonka tarkoituksena oli tukea syrjintäindikaattorien kehittämistyötä. Näiden lisäksi Suomen hallinto (ministeriöt, kunnat) osallistuu useisiin kansainvälisiin projekteihin⁴, jotka edistävät syrjinnän vastaista toimintaa.

¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI>

² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31460&contentlan=1&culture=fiFI>

³ www.ihmisoikeusliitto.fi; ks. Salonen & Villa 2006

⁴ SEIS, JOIN-IN; www.seis.fi/suomi/ ; www.join-in.info/

Suomen kansallinen ja kansainvälinen toiminta syrjinnän seuranta- ja raportointijärjestelmän kehittämiseksi ovat yhtyneet MERA-hankkeessa (2005–06). Hankkeen seurantaryhmään ovat kuuluneet Meri-Sisko Eskola (työministeriö, puheenjohtaja), Mikko Cortes Tellez (opetusministeriö, varapuheenjohtaja), Sinikka Keskinen (työministeriö), Pentti Lehmijoki (työministeriö), Saara Patoluoto (työministeriö), Tiina Palotie-Heino (sosiaali- ja terveysministeriö), Eero Aarnio (oikeusministeriö), Mia Murtomäki (tietosuojavaltuutetun toimisto), Risto Jaakkola (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos), Pia Holm (sisäasiainministeriö, poliisiosasto), Arja Kekkonen (ulkomaalaisvirasto), Raine Hiltunen (vähemmistövaltuutetun toimisto), Mauri Nieminen (Tilastokeskus) Veronica Fellman (Svenska pensionärsförbundet), Pirkko Mahlamäki (Vammaisfoorumi ry), Juha Jokela (SETA ry), Timo Makkonen (MERA-hanke), Perttu Salmenhaara (MERA-hanke) ja Oskar Aho (työministeriö, sihteeri).

Seurantaryhmä on hyvin merkittävällä tavalla osallistunut sekä kansallisen tietoraportin (Mannila 2.11.2006) sekä tämän ehdotuksen tekemiseen ja muokkaukseen. Ehdotuksen on laatinut Simo Mannila.

- *Vaikka Suomesta puuttuu yhtenäinen syrjinnän seurantajärjestelmä, meillä on jo useita mekanismeja jotka tuottavat ja analysoivat tietoa eri syrjintäilmiöistä eri aikoina ja eri tarkoituksiin. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on luonnostella syrjinnän kansallinen seuranta- ja raportointijärjestelmä syrjinnän vastaisen toiminnan tukemiseksi.*

1.2. Peruskysymyksiä ja -periaatteita

Syrjintä on määritelty rikokseksi useissa EU-valtioissa, mutta ei kaikissa: monissa EU-maissa syrjintä on kielletty siviilioikeudessa eivätkä EU-direktiivit edellytä kriminalisointia. Tässä ehdotuksessa on omaksuttu näkemys syrjinnästä rikoksena, mikä vastaa Suomen lainsäädännön kantaa. Kaikki rikokset eivät ole samanlaisia, ja aika näyttää, kuinka vakavaksi rikokseksi syrjintä käytännössä koetaan – siihen vaikuttaa myös syrjinnän yleisyys samoin kuin siitä aiheutuvat ja siihen liittyvät muut ongelmat, joista on saatu esimakua joissakin maissa. Esimerkiksi henkirikokset rekisteröidään hyvin tarkoin moniin eri järjestelmiin (poliisin, tuomioistuinten tietojärjestelmät ja niistä johdetut tilastot) ja niitä käsitellään usein laajasti julkisuudessa, kun taas esimerkiksi liikenne rikoksissa, jotka usein eivät olekaan rikoksia vaan rikkomuksia, kiinnostanee rangaistuksen vaikutus liikennekäyttäytymiseen ja tuotto yhteiskunnalle. Henkirikokset ovat myös hyvin näkyviä rikoksia, kun taas liikenne rikoksista suuri osa jää huomaamatta. Mihin kohtaan tällaisten ääri vaihtoehtojen välillä syrjintä sijoittuu? *Yhteiskuntapolitiikan kannalta meidän tulee saada tarkempi tieto syrjinnästä, kuinka laajasti, keiden kohdalla ja missä tilanteissa sitä tapahtuu, vaikka emme tällä tiedolla pyri konkreettisisissa tilanteissa yksilötason syyllisten etsimiseen.*

- *Kriminologian perusaksioomien mukaan (ks. mm. Aromaa 2005) syrjintää koskevalla sääntelyllä ja sen vaikuttavuuden seurannalla ilmiö voidaan tehdä näkyväksi, voidaan kehittää politiikkaa jolla sitä voidaan tehokkaasti rajoittaa, siitä voidaan tehdä suhteellisen kannattamatonta, sen aiheuttamia vahinkoja voidaan kompensoida uhreille ja sen riskejä yhteiskunnassa voidaan jakaa. Se, että päästään näihin tuloksiin, edellyttää toimivaa seurantaa ja raportointia sekä toimivaa oikeusjärjestelmää joka antaa kansalaisille lain turvan.*

Tämä ehdotus perustuu em. kansallisen tietopohjan kuvaukseen, joka on tehty MERA-projektin osana. Kyse on nykyisen tiedonkeruun ja raportoinnin kehittämisestä, uusista analysointitavoista ja hajallaan olevan tiedon kokoamisesta määrääjain samaan raportointiin. Ehdotus osoittaa myös joitakin nykyisessä tietopohjassa olevia aukkoja, joita voidaan paikata monissa muissa maissa jo käytössä olevilla vakiintuneilla menetelmillä.

- *Ehdotus pyrkii ensisijaisesti hyödyntämään käytettävissä olevaa tietoa ja välttää päällekkäistä raportointia. Suositellaan syrjintäkysymysten integroimista julkishallinnon tutkimusohjelmiin ja yhteistyön kehittämistä julkishallinnon ja akateemisen tutkimuksen välillä yhteiskunnassa ilmenevien tarpeiden mukaisesti. Syrjinnän vastaisen työn kannalta olennaisten julkisten tahojen kuten ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten tutkimus- ja muihin ohjelmiin on helppo liittää syrjintäfokus (esimerkiksi ikää ja vajaakuntoisuutta koskeva tutkimus ja hanketyö). Voidaan tarvita myös hieman uutta julkista rahoitusta tai nykyisen rahoituksen selvempää kohdentamista syrjintää koskevan tiedon hankkimiseen. Joissakin uusissa tiedonkeruumuodoissa (lähinnä workplace monitoring) yksityinen sektori ja työntekijäjärjestöt voivat osallistua tiedonkeruun kehittämiseen ja toteuttamiseen.*

Syrjintää koskeva raportointi ja tiedonkeruu ovat Euroopan unionissa painottuneet hyvin oikeudellisesti, eli tietoa kerätään lähinnä oikeustapausten ja poliisille tai muille toimivaltaisille viranomaisille ilmoitettujen syrjintätapausten määristä. Tämän näkökulman lisäksi tarvitaan siis yhteiskuntatieteellistä ja tilastollista näkökulmaa, joka pyrkii kuvaamaan koko ilmiötä. Se on ollut melko vaikeata toteuttaa, koska tiedonhankintaan liittyy yksityisyyden suojaa koskevia ongelmia, ilmiön epäsuora mittaaminen tuottaa tulkinnanvaraisia tuloksia, tapausmäärät voivat olla kvantitatiiviseen analyysiin pieniä ja syrjintää koskevat direktiivit ovat EU:ssa uusia, jolloin kulttuurista sensitiivisyyttä syrjinnän havaitsemiseen puuttuu. Ongelma näkyy sekä Suomessa että koko Euroopan unionissa. Tässä ehdotuksessa syrjinnän seurantaa ja raportointia varten on otettu huomioon sekä oikeudellinen että yhteiskuntatieteellinen näkökulma.

Kvantitatiiviset aineistot ovat erityisen tärkeitä, jos ne ovat edustavia ja jos ne kuvaavat ilmiötä riittävästi. Kvantitatiivisten aineistojen tehtävänä on panna ilmiö ja sen sisäiset suhteet paikalleen, ts. luonnehtia paitsi ns. jäävuoren huippu myös sitä kuinka laaja ilmiö kokonaisuudessaan on ja missä sen rajat kulkevat. Suomessa kvantitatiiviset aineistot ovat monesti ongelmallisia, esimerkiksi etniset ryhmät ovat pieniä eikä eri etnisten ryhmien yhdistäminen analyysissa ole useinkaan hyvä ratkaisu. Myös

esimerkiksi sellainen perinteinen, syrjitty ryhmä kuten romanit on liian pieni näkyäkseen yleisessä tilastoaineistossa. Samoin esimerkiksi rikos- ja tuomioistuintilastojen kuva syrjintärikoksista jää vaatimattomaksi, koska tapausmäärät ovat pienet. Ikä on puolestaan tekijä, joka on mukana useimmissa tilastollisissa aineistoissa – kuitenkin ei ole helppoa saada esille ikäsyrjintää epäsuorastikaan kuvaavia tietoja aineistoista, jotka on alun perin koottu muuhun tarkoitukseen. Kvantitatiivisten aineistojen käyttökelpoisuus on siis usein rajallinen vaikka parantuneen oletettavasti tulevaisuudessa. Tiedon aukot tulisi korjata erillistutkimuksin tai tyydyttävä kansalaisjärjestöjen ja julkishallinnon toimintatietoihin, jotka useimmiten ovat *kvalitatiivisia*.

Tutkimus on tärkeä osa syrjinnän mittaamista ja seuranta, mutta se on käytännössä ad hoc tyyppistä ja aiheuttaa lisäkuluja. Syrjinnän tutkimusta on menetelmällisesti laaja kirjo, joka ulottuu *asennetutkimuksista discrimination testing* –tyyppisiin kokeellisiin asetelmiin. Tutkimuksia tilattaessa on huolehdittava siitä, että riittävä tieteellinen taso säilyy samalla kun niiden kulut pysyvät kohtuullisina. Syrjintää koskevan soveltavan tiedon kokoaminen ja analysointi on mahdollista yhdistää osittain akateemisiin tutkimusohjelmiin. Jäljempänä esitetään muutamia tutkimusaiheita, jotka nykytilanteessa vaikuttavat tärkeiltä. Tässä ei ole määritelty soveltuvimpia tutkimuksen tekijöitä: kiinnostusta on sekä akateemisella taholla että soveltavissa tutkimuslaitoksissa, osittain riippuen syrjintäperusteista, eikä selkeätä osaamiskeskusta voi nimetä.

Syrjintää voi mitata suoraan tai epäsuorasti, molemmat mittaustavat ovat tärkeitä mutta kummallakin on omat ongelmansa. *Suorasta mittauksesta* on kyse kun tieto perustuu omaan ilmoitukseen syrjinnästä: tämä tieto kertoo ilmiöstä suoraan, mutta sillä tavalla nähdään usein vain osa ilmiöstä. Esimerkiksi oikeustilastot ja oikeustapaukset antavat juuri tällaista, hyvin tärkeitä, mutta kokonaiskuvan kannalta vain osittaista tietoa. Myös kyselytutkimuksen vastaukset kysymykseen siitä onko nähnyt tai kokenut syrjintää voivat johtaa ilmiön aliarvioimiseen: usein on kiusallista vastata myöntävästi. *Epäsuora mittaus* tarkoittaa sitä, että erilaisten, esimerkiksi koulutusta, tulotaso, työttömyyttä tms. koskevien tietojen avulla päätellään syrjintää esiintyneen. Ongelmana on tällöin se, että väestöryhmien välisten erojen ei voi suoraan katsoa johtuvan syrjinnästä: niihin voi olla muitakin syitä. Esimerkiksi maahanmuuttajien heikko työllisyys voi johtua heidän koulutustasostaan, ja se vakioitunakin erilaisen kulttuurisidonnaisten taitojen puuttumisesta. Jos kuitenkin ero muuhun väestöön on suuri, täytyy ajatella, että myös syrjintä vaikuttaa asiaan. Erityisesti romanilasten heikomman koulunkäynnin on eräissä Itä-Euroopan maissa katsottu johtuvan ainakin osaksi syrjinnästä. Mutta kuinka suuri eron tulee olla että näin voidaan väittää?

Syrjintä kohdistuu yksilöön, jolla on tai oletetaan olevan ominaisuuksia, jotka johtavat syrjimiseen: kuva syrjinnästä koostuu yksittäisistä tapauksista. Tämän lisäksi on *rakenteellista syrjintää*, jota ei hevin voi mitata yksittäisten tapausten kautta. Koko yhteiskunnassa tai esimerkiksi julkishallinnossa voi olla sellaisia rakenteita, jotka johtavat syrjintään vaikka yksittäisissä tapauksissa sitä ei voi katsoa tapahtuvan. Esimerkkinä tästä voi mainita erilaiset kriteerit, joiden perusteella työsuoritusta asiakaspalvelussa ja myös palkkaa voidaan mitata määrällisin kriteerein: tämä voi johtaa

vaikeasti palveltavien ja aikaa vievien asiakkaiden (esimerkiksi vammaiset ja kulttuurisesti vieraista maista tulevat maahanmuuttajat vs. muut) syrjäyttämiseen. Jos tämä on toimintaa ohjaavan ohjelman tai lainsäädännön mukaan mahdollista, ei työntekijän voi katsoa syrjivän: kyse on rakenteellisesta ilmiöstä eikä käyttäytymisestä, johon tulee puuttua ohjelmien ja lainsäädännön tasolla. Rakenteellisen syrjinnän raportointi on tärkeää, mutta siihen on hankala rakentaa erillisiä indikaattoreita, sen havaitseminen edellyttää syrjintäperusteita ja - tilanteita koskevaa sensitiivisyyttä.

- *Kansallinen raportointi oman politiikan suuntaamisen tarpeisiin edellyttää enemmän kuin kansainvälisten sopimusten ja EU:n syrjintädirektiivien mukainen raportointi: ne asettavat syrjinnän vastaisen toiminnan minimitason. Vertailu Suomen perustuslain, rikoslain ja yhdenvertaisuuslain välillä osoittaa, että syrjintäkiellon soveltamisala on meillä laajempi kuin mitä johtuu EU:n direktiiveistä sinänsä. EU:n syrjintädirektiiveissä syrjintä kielletään palvelujen tarjonnan osalta pelkästään etnisen alkuperän perusteella. Suomen lainsäädännön soveltamisala on tällä alueella laajempi, ja syrjintä palvelujen tarjonnassa on kielletty useammilla perusteilla kuin mitä direktiiveistä johtuu. **Syrjinnän seurannan tulee vastata Suomen lain soveltamisalaa.** Tässä ehdotuksessa ei kuitenkaan paneuduta siihen, mitä kulloisestakin laista johtuu: tärkeätä on, kuuluuko joku asia seurannan piiriin vai ei. Tämä ehdotus rakentuu yhdenvertaisuuslain mukaisesti kuitenkin ottaen huomioon yhdenvertaisuuden vaatimuksen myös yksityisellä sektorilla ("services, facilities, goods").*

Syrjintää koskeva lainsäädäntö käsittää myös sukupuoleen perustuvaa syrjintää koskevan kiellon. Sukupuolten tasaveroisten mahdollisuuksien edistäminen ja sukupuolisyryjinnän estäminen on ollut Suomessa tärkeä asia pitkään: sitä varten meillä on sosiaali- ja terveyshallinnon alalla luotu myös institutionaaliset rakenteet. Tässä ehdotuksessa ei erikseen kiinnitetä huomiota sukupuolisyryjintään ja sen raportointiin – sen sijaan *sukupuoli on läpikäyvästä teemasta (cross-cutting issue) jäljempänä esitettävässä ehdotuksessa.* Jos tilastoja ja muuta tietoa voidaan yleensä koota, on hyvin yksinkertaista tarkastella siinä miehiä ja naisia erikseen. Tämä asetelma ei kuitenkaan tuo esiin sukupuolivähemmistöjen ongelmia, joita ei myöskään sukupuolisen suuntautumisen puitteissa käyty diskurssi aina ota huomioon.

2. EHDOTUS: SYRJINNÄN SEURANTA- JA RAPORTOINTIJÄRJESTELMÄ

MERA-hankkeessa tuotetun käsikirjan mukaan syrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämistyön alkuun kuuluu kaksi selvitystyötä, joista toinen kuvaa, mitä tietoja on jo käytettävissä, kuka nämä tiedot kerää sekä miten olemassa olevia tiedonkeruujärjestelmiä voidaan kehittää niin että tietopohja kehittyisi. Toinen selvitystyö kuvaa kansallisen lainsäädännön vaikutusta syrjinnän vastaiseen politiikkaan ja yksityisyyden suojaa sekä tietosuojaa koskevan lainsäädännön vaikutusta tiedonkeruuseen. Tämän jälkeen arvioidaan tilanne ottaen huomioon eri syrjintäperusteet ja niihin liittyvät tiedontarpeet, selvitetään mekanismit, joilla puutteet voidaan korjata, rationaalistetaan työtä siten että päällekkäisyyttä ei synny ja tarkistetaan tietosuojalakeja tarpeen mukaan. Näiden perusteella luodaan lopulta

kansallinen toimintasuunnitelma syrjinnän seurantaan ja raportointia varten. Suunnitelman tulee sisältää konkreettinen raportointiehdotus, varmistaa käsitteiden ja luokittelujen kansainvälinen yhteensopivuus, määrittellä rahoituslähteet ja kuvata miten koottuja tietoja ja tehtyä raporttia käytetään (Makkonen 2006).

Tätä raporttia on edeltänyt jo mainittu kansallinen tietoraportti, joka sekä kuvaa että arvioi käytettävissä olevia tietoja, tilastoja, tutkimusta, oikeus- ja valvontaviranomaisten toimintatietoja sekä kansalaisjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten toimintatietoja. Sen sijaan ei ole pidetty tärkeänä selvittää kansallisen tietosuojaa ja yksityisyyden suoja koskevan lainsäädännön vaikutusta antidiskriminaatiopolitiikkaan. Sekä MERA-hankkeen seurantaryhmässä että sitä edeltäneessä SYKE-hankkeen seurantaryhmässä on ollut tietosuojavaltuutetun toimiston edustus, jonka näkemykset on otettu huomioon ehdotusta tehtäessä. Tutkimusten osalta tietojenkeruuta koskevat yleiset tutkimustyötä koskevat säännöt lupamenettelyineen, jotka on ratkaistava tapauskohtaisesti. Tilastoja käytettäessä tietosuojakysymykset eivät tule esiin, koska ne on jo ratkaistu tilastoviranomaisen toimesta. Sama pätee oikeus- ja valvontaviranomaisten toimintatietoihin. Yksityisyyden suoja ja tietosuoja vaativat erityistä huomiota kansalaisjärjestöjen ja mahdollisesti työmarkkinaosapuolten kehittäessä toimintaansa syrjinnän selvittämiseksi. Tietosuojan osalta tärkeässä asemassa on säännös, jonka mukaan tietoja koottaessa niiden käyttö tulee määrittellä ja tietoja tulee käyttää vain tähän määrättyyn tarkoitukseen. Vallitseva lainsäädäntö ei estä syrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämistä.

Seuraavassa esitetään syrjinnän seurantaan ja raportointia Suomessa koskeva ehdotus kolmessa osassa. Luvussa 2.1. käsitellään raportoinnin organisaatiota ja rakennetta, ja luvussa 2.2. esitetään ehdotukset, jotka koskevat raportoinnin sisältöä. Sisällöllinen osuus luvussa 2.2. jakautuu yleisiin (2.2.1) ja syrjintäperusteikohtaisiin (2.2.2) ehdotuksiin.

2.1. Raportoinnin organisaatiosta ja raportin rakenteesta

Raportoinnin organisaation kehittämiseksi ehdotetaan:

- 1. Syrjintää koskevat kysymykset kuuluvat Suomessa hallinnollisesti usealle eri taholle, kuten työministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, opetusministeriölle, oikeusministeriölle, sisäasiainministeriölle, ulkoasiainministeriölle ja niissä toimiville neuvottelukunnille. Ehdotetaan, että **työministeriö** koordinoi tässä ehdotetun syrjinnän seuranta- ja raportointijärjestelmän kehittämistä ja toimintaa.
- 2. Koska syrjintää koskeva raportointi on useiden julkisten ja yksityisten tahojen kuten kansalaisjärjestöjen ja yritysten yhteinen intressi, on lisäksi koottava laaja, julkisista tai muista tahoista koostuva **seurantaryhmä** raportoinnin ohjaamiseksi. Seurantaryhmään tulee kuulua edellä mainittujen ministeriöiden edustajien lisäksi vähemmistövaltuutettu tai hänen toimistonsa edustaja, tietosuojavaltuutettu tai hänen toimistonsa edustaja, työsuojelupiirien edustus, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen edustus, etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO), romaniasiain neuvottelukunnan ja Saamelaiskäräjien edustus, valtakunnallisen vammaisneuvoston edustus, keskeisten kansalaisjärjestöjen edustajia sekä työnantaja- ja työntekijätahon edustus. Eri tahoilla voi olla useita edustajia (esimerkiksi työministeriöstä maahanmuuttoasiain ja työvoimapalvelujen edustus, sisäasiainministeriöstä poliisin ja ulkomaalaisviraston edustus).
- 3. Tässä ehdotettu syrjinnän seuranta ja raportointi **täydentää** eri neuvottelukuntien toimintaa ja raportointia eikä ehdotuksella ole tarkoituksena muuttaa syrjinnän kannalta tärkeiden toimielimien nykyisiä suhteita.

Vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan vuosittaisissa toimintakertomuksissa kommentoidaan tällä hetkellä vaihtelevasti etnistä syrjintää, ja aiheesta on lausuntoja ja ratkaisuja. Tässä kiinnittää kuitenkin huomiota vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan toimenkuvan kapeus: syrjintäperusteita on useita, mutta näiden viranomaistahojen tehtävät kohdentuvat vain etnisen syrjinnän kysymyksiin. Toisaalta tehtävänasettelu on laaja: vähemmistövaltuutetun toimiston tehtäviin kuuluu myös mm. tutkimus ja muu tiedonhankinta. Jos vähemmistövaltuutetun ja syrjintälautakunnan toimenkuvat koskisivat kaikkea syrjintää, nämä tahot voisivat tuottaa arvokasta seurantatietoa myös muusta kuin etnisestä syrjinnästä. Muitakin vaihtoehtoja kehittämiselle on: sosiaali- ja terveysministeriön tiedon mukaan osana eri valtuutettujen toimialojen kehittämissyökimystä tällä hetkellä keskustellaan myös mm. vammaisasian valtuutetun viran perustamisesta.

- 4. Oikeusministeriön tammikuussa 2007 käynnistytävä **valtuutettujen toimialojen kehittämistyö** tukee kaikissa tapauksissa myös syrjinnän seurannan- ja raportoinnin kehittämistä.

Raportoinnin ainesosat on koottava hyvin monista, yhteismitallisuutta vailla olevista tietolähteistä. Raportoinnin tarpeet voivat myös vaihdella vuosittain – eri aikoina

voidaan haluta tietoja eri syrjintäperusteista ja eri syrjintätilanteista. Resurssien rajallisuuden takia kaikkia kiinnostavia kysymyksiä on mahdotonta selvittää samalla kertaa.

➤ 5. On tarkoituksenmukaista jakaa raportointi siten, että siinä on **pysyvä perusosa**, joka käsittelee riittävällä tasolla kvantitatiivisesti ja kvalitatiivisesti tässä raportissa määriteltyjä syrjintäperusteita ja jonka tietolähteet on määritelty etukäteen, ja sen lisäksi vaihteleva **ad hoc –osa tai useita tällaisia osia**, joilla kootaan tarkempaa tietoa erityiskysymyksistä erilaisten selvitysten ja tutkimusten (ml. situation testing, jota Suomessa ei juuri lainkaan ole käytetty) avulla. Ad hoc-osasta ja sitä varten tarvittavista selvityksistä tai tutkimuksista rahoittavat tahot päättävät seurantaryhmän esityksestä jokaista raportointikautta varten erikseen. Tässä ehdotuksessa on käsitelty sekä pysyvää perusosaa että ad hoc -osaa: kun esimerkiksi puhutaan uhritutkimusten (victim surveys) toteuttamisesta säännöllisesti, kyse on pysyvästä mallista, sen sijaan on erikseen päätettävissä, mikä syrjintäperuste tai -tilanne ansaitsee kulloinkin huomiota. Ehdotetaan myös muutamia konkreettisia selvityksiä tai tutkimuksia, jotka luonnollisesti ovat ad hoc -luonteisia, ts. ne eivät vaadi säännöllistä toistamista.

Tässä ehdotettavalle raportoinnille on jo olemassa toimivia malleja. Ihmisoikeusliiton raportti Rasismi Suomessa - pätevä, tietoja monipuolisesti kokoava mutta vain ns. rasismidirektiivin aihepiiriin liittyvä kuvaus - ilmestyy vuosittain suhteellisen vaatimattomin kustannuksin. Joitakin muita raportteja, joiden työnjako on organisoitu useiden hallintokuntien, kansalaisjärjestöjen ja asiantuntijatahojen yhteistyön pohjalta, on tuotettu esimerkiksi kerran vaalikaudessa tai tarpeen mukaan esimerkiksi erillistä selontekoa varten. Raportoinnin useus on tarkoituksenmukaisuus- ja rahoituskysymys.

➤ 6. Ehdotetaan, että **kattava raportointi tapahtuu joka neljäs vuosi eli kerran eduskuntavaalikaudessa. Työministeriö valitsee raportoijan, tekee raportointisuunnitelman nelivuotiskaudelle ja koordinoi raportointia. Seurantaryhmä avustaa tässä työssä, tekee esityksen sekä raportoijaksi työministeriölle että ad hoc -selvitysten ja tutkimusten tekijöiksi niitä rahoittaville tahoille käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Työministeriö vie tehdyn raportin syrjinnästä Suomessa hallituksen käsittelyyn.**

➤ 7. Raportoija kokoaa jatkuvana toimintana syrjintää koskevan tiedon erilliselle **internetsivulle**, jonka tiedot ovat julkisesti saatavilla ja jota päivitetään uusien tilastojen, selvitysten, tutkimusten tai muun tiedon tullessa käytettäväksi. **Tämän tiedon perusteella laaditaan vuosittain väliraportti syrjinnästä.** Ylimenokauden aikana Rasismi Suomessa –raportin fokusta voidaan kehittää vähäisin kustannuksin siten, että julkaisu kattaa myös muita syrjintäperusteita.

➤ 8. **Raportointi tarvitsee riittävät taloudelliset ja osaamisresurssit.** Raportointi voidaan organisatorisesti jakaa **usean eri tahon kesken:** itse raportointiin (raportoija), sen yhteydessä tehtäviin erillisselvityksiin tai – tutkimuksiin (tutkijat) – joita voi olla yksi tai useita - sekä raportoinnin seurantaan (seurantaryhmä, koordinaatiosta vastaavana tahona työministeriö).

Kansallisen raportin tulee noudattaa kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä raportointisuosituksia ja tukea tätä raportointia. Suomi on ratifioinut lukuisia Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan neuvoston sopimuksia, joihin nyt suunnitteilla oleva seuranta- ja raportointijärjestelmä voi tuottaa tietoa, ja myös uusia sopimuksia on tekeillä. Tämä sopimusjärjestelmä tuo Suomelle tietoa kansainvälisistä odotuksista, kommentoi myönteistä kehitystä maassa ja esittää parannusehdotuksia epäkohtiin⁵. Tällä hetkellä voimassa olevat sopimukset on lueteltu MERA-hankkeen kansallisessa dataraportissa. Kansallisen raportoinnin yhteys kansainväliseen kehitykseen ei kuitenkaan toteudu vain kansainvälisten sopimusten raportoinnin kautta. Kansallisesta raportoinnista vastaavan seurantaryhmän johdon tulee olla mukana Euroopan unionin antidiskriminaatiotyössä.

➤ *9. Syrjinnän seurannan ja raportoinnin seurantaryhmän tulee pitää huolta siitä, että Euroopan unionissa tapahtuva, aiheeseen liittyvä käsitteellinen ja muu kehittämistyö kanavoituu kansalliselle tasolle ja tarjota alan kansallisille asiantuntijoille yhteyksiä Euroopan unionin eri maiden vastaaviin asiantuntijoihin.*

2.2. Raportoinnin sisältö

Tässä luvussa esitetään syrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämistä koskevat sisällölliset ja metodiset ehdotukset. Ne liittyvät kaikki raportoinnin ns. pysyvään perusosaan. Kuitenkin esimerkiksi asenne- ja uhritutkimuksen kohdalla ei oteta kantaa millaista asennetutkimusta ja mihin syrjintäperusteisiin liittyvää uhritutkimusta kulloisenakin kautena tulisi tehdä. Nämä ovat asioita, jotka tulee ratkaista edellä esitettyssä seurantaryhmässä. Luvussa 2.2.1 esitetään ehdotuksia, jotka koskevat useita tai kaikkia syrjintäperusteita, ne ovat sisällöllisiä tai sitten hanke-esityksiä, joiden tarkoituksena on tiettyjen sisältöalueiden kehittäminen. Luvussa 2.2.2 ehdotuksia, jotka liittyvät yksittäisiin syrjintäperusteisiin.

2.2.1. Useita syrjintäperusteita koskevat ehdotukset

Asennetutkimus on tärkeä osa syrjintätiedon kartoittamista, kuten mm. ECRIn kommentit osoittavat (ks. edellä). Tästä syystä on tärkeä systematisoida Suomessa tehtävää asennetutkimusta, jota meillä on jo melko runsaasti verrattuna muihin syrjinnän kannalta tärkeisiin tutkimusalueisiin (ks. Jaakkola 2005; Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006; vrt. Raittila 2004) ja laajentaa sen fokus kaikkiin syrjintäperusteisiin ja -tilanteisiin.

⁵ Esimerkiksi Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) suositteli vuonna 1997 antamassaan ensimmäisessä, Suomea koskevassa raportissa ”luotettavan ja yhdenmukaisen tilastotiedon keräämistä kaikilta alueilta”. Toisessa, vuonna 2001 hyväksytyssä ECRIn raportissa toistetaan tämä suositus, todetaan asennetutkimusten tärkeys ja huomautetaan, että kansalaisuus häivyttää etnisen alkuperän eikä ulkomaalaisia koskevassa tilastoinnissa etnisen alkuperän ja syrjinnän mahdollista yhteyttä saada kokonaisuudessaan esille.

www.ihmisoikeusliitto.fi/suosituskansio/ECRI%20raportti%202002.pdf.

➤ **10. Asennetutkimuksen fokuksen laajentaminen.** Etnisiä ryhmiä koskevia sekä yleisiä että viranomaisasenteita on meillä tutkittu paljon. Satunnaisemmin ja osittain samassa yhteydessä on tutkittu asenteita, jotka kohdistuvat eri uskontokuntiin, vammaisiin, seksuaaliseen suuntautumiseen ja eri-ikäisiin ihmisiin. Näitä potentiaalisesti syrjittyjä ryhmiä koskevaa asennetutkimusta tulee tarkastella julkisessa rahoituksessa vastedes kokonaisuutena, jossa kaikki yhdenvertaisuuslaissa mainitut syrjinnän perusteet otetaan huomioon ja jo kertyneiden kokemusten pohjalta luodaan mahdollisimman yhtenäinen metodologia trendien kuvaamiseksi. Yleisten väestö- ja viranomaisasenteiden lisäksi tulisi kiinnittää huomiota myös **työntajien ja työpaikkojen asenteiden selvittämiseen. Ehdotetaan, että kerran neljässä vuodessa ts. jokaisella varsinaisella raportointikaudella tehdään luonteeltaan yleinen tai joihinkin syrjintäperusteisiin ja –tilanteisiin liittyvä asennetutkimus, joka kohdistuu koko väestöön, viranomaisiin tai työpaikkoihin.**

On tärkeitä koota tietoa syrjinnän kohderyhmien omista kokemuksista erityisten uhritutkimusten tai syrjintätietoja sisältävien, yleisten elinolotutkimusten avulla (victim surveys; esim. Jasinskaja-Lahti ym. 2002; Liebkind ym. 2004). Näistä kahdesta vaihtoehdosta uhritutkimuksia on pidettävä syrjinnän raportoinnin kannalta parempina, koska ne kokoavat laajemmin – useammin kysymyksiin - tietoa syrjinnästä, kun taas yleisissä elinolotutkimuksissa syrjintäteemat harvoin voivat olla keskeinen tiedonhankinnan kohde. Lisäksi discrimination testing –menetelmän tuomista suomalaiseseen tutkimukseen tulee tukea.

➤ **11. Tiedonhankinta uhritutkimusten ja muun tutkimuksen avulla.** *Ns. uhritutkimuksia, syrjintään huomiota kiinnittäviä elinolotutkimuksia tai muita, esimerkiksi discrimination testing –menetelmällä tehtyjä selvityksiä tulee tehdä kaikkiin syrjintälainsäädännön kattamiin ryhmiin liittyen (tässä ehdotuksessa: tärkeimmät maahanmuuttajaryhmät, nuoret ja vanhat eli ikääntyneet, vammaiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt) säännöllisin väliajoin. Syynä tähän on, että nykyiset tiedonkeruukeinot eivät yleensä anna syrjintäkysymyksillä täydennettyinäkin riittävää tietoa, koska kohderyhmät ovat pieniä ja keskenään heterogeenisiä (eri etniset ryhmät) tai ilmiö on vaikeasti havainnoitava (seksuaalinen suuntautuminen). Joissakin tapauksissa erilliset uhritutkimukset voidaan korvata täydentämällä muuta tutkimustyötä syrjintäkokemuksia koskevilla kysymyksillä. Ehdotetaan, että uhritutkimuksia tai vastaavia erillisselvityksiä tilataan kerran kahdessa vuodessa eli kahdesti raportointikauden aikana.*

Syrjinnän suora mittaaminen on suotavampi keino kuin epäsuora mittaaminen siitäkin huolimatta, että syrjinnän kokemus on subjektiivinen ja vaihtelee mm. ihmisen sosiaalisen aseman ja kielitaidon mukaan. Syrjinnän raportointialttius vaihtelee samoin sosiaalisen aseman ja tilanteen mukaan. Syrjinnän vastaisen työn kannalta tulisi edistää keinoja, jotka tekevät ilmiön näkyväksi ja antavat mahdollisuuden arvioida sen laajuutta yhteiskunnassa..

➤ **12. Syrjinnän ilmoittamisen kehittäminen raportointia varten.** Raportointi voi käyttää hyväkseen sellaisia syrjintää kokeneiden tekemiä ilmoituksia, joita ei ole tehty poliisille vaan kansalaisjärjestölle. Tällainen ilmoituslomake on Ihmisoikeusliiton sivuilla (RASMUS-verkosto) internetissä⁶. Hanketyön avulla tulee pyrkiä tällaisen kartoitustyön lisäämiseen ja systematisoimiseen, jolloin sen tuloksia voidaan käyttää syrjinnän seurannan ja raportoinnin osana. Tavoitteena on yhdenmukainen institutionaalinen järjestelmä, joka täyttää tietosuojan vaatimukset.

Kansainvälisesti suuri ja tärkeä osa syrjintään liittyvää tietoa on peräisin poliisin tai oikeusviranomaisten toiminnasta syrjintäasioissa. Suomessa nämä tiedot saadaan poliisin PATJA-tietojärjestelmästä, joka sisältää tiedot tehdyistä rikosilmoituksista ja niitä koskevasta tutkinnasta, sekä oikeus- ja tuomioistuintilastoista (ks. Keränen 2005a; 2005b; Oakley 2006). Järjestelmää tulee kehittää ja kehittämisen tueksi olisi ilmoitetuista rasistisista ja syrjintärikoksista ja niiden tutkimisen etenemisestä poliisitoimessa, syyttäjälaitoksessa ja oikeuksissa tehtävä tutkimus.

➤ **13. Poliisin PATJA-tietojärjestelmää koskeva tutkimus ja kehitystyö.** Järjestelmään kirjautuu vuosittain tietoja sadoista rasistisista rikoksista (ks. Sisäasiainministeriö 2001). Rasismi liittyy määritelmän mukaan etniseen alkuperään rikoksen motiivina. Useimmat rasistisiksi luokitelluista rikoksista eivät ole syrjintää vaan muita rikoksia kuten pahoinpitelyjä. Kansainvälisessä diskurssissa puhutaan tällöin laajemmin viharikoksista, joka termi voi liittyä rasististen tekojen kaltaisiin rikoksiin myös muita kuin etnisiä ryhmiä (esim. vammaiset, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt) kohtaan. PATJA-järjestelmää tulee ensiksikin täydentää siten, että rasistisen rikoksen kirjauksen täydennykseksi myös muut viharikokset tilastoidaan ja huomiota kiinnitetään mahdollisen syrjinnän moniperustaisuuteen. **PATJA-järjestelmästä saatavat ja myöhemmin syyttäjän ja tuomioistuinten toiminnasta kootut tilastotiedot (ts. tiedot syrjintätapauksista joita käsitellään) kuuluvat tärkeinä osina raportointiin.** Sekä rasististen rikosten ilmoitusten että myös esimerkiksi työsuojeluviranomaisten kirjaaman epäasiallisen kohtelun – joka voi liittyä eri syrjintäperusteisiin tai olla niihin liittymättä - tapausmäärät ovat suurempia, kuin oikeustilastoissa näkyvät luvut oikeuskäsittelyistä ja niistä annetuista tuomioista. Poliisiammattikorkeakoulun tai Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tulee selvittää, missä vaiheessa ja millaisen prosessin kautta tapaukset karsiutuvat. Tällainen selvitys, vaikka se koskee vain osaksi syrjintää, auttaa ymmärtämään syrjintärikosten luonnetta ja niiden käsittelyä lainvalvonnassa.

Työsuojelupiirien valvonnalla, joka tapahtuu työpaikoilla ja koskee myös syrjintätapauksia, on samankaltaisia piirteitä kuin poliisin tutkintajärjestelmällä, ja sitä koskeva tiedonkeruu voi tuoda esiin myös syrjintärikoksia.

⁶ www.rasmus.fi

➤ **14. Työsuojelupiirien raportointi⁷** antaa sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista tietoa työelämän vähimmäisehtojen noudattamisesta ja havaitusta syrjinnästä tai epäasiallisesta käytöksestä työpaikoilla. Raportoinnissa syrjintänäkökulma on suhteellisen uusi, mutta raportointi on tällä hetkellä voimakkaasti kehittymässä ja raportoinnin esiin tuomat rikokset näkyvät oikeus- ja tuomioistuintilastoissa. Työsuojelupiirien raportointi kuuluu ns. työsyrijntädirektiivin mukaisen syrjinnän raportointiin olennaisena osana, jolloin on syytä kiinnittää huomiota myös muihin syrjintäperusteisiin kuin etniseen alkuperään.

Poliisin tietojärjestelmän sisältämän tapaustiedon ja erilaisten tilastojen lisäksi korkeimpien oikeusasteiden ratkaisut, lausunnot ja muut toimintatiedot, jotka voivat liittyä mihin syrjintäperusteeseen tahansa, kuuluvat raportoinnin keskeisiin tietoihin.

➤ **15. Korkeimpien oikeusasteiden ratkaisut ja muut tiedot.** Raportointiin kuuluvat kaikki syrjintää koskevat **KKO:n⁸** ja **KHO:n⁹** oikeustapaukset ja lausunnot, **oikeuskanslerin¹⁰** ja **Eduskunnan oikeusasiamiehen¹¹** vuosittaisen toimintakertomuksen syrjintää koskevat osat.

Tilastoviranomaisen kokoamat tiedot ovat samoin kansainvälisen käytännön mukaisesti keskeisiä syrjinnän seuranta- ja raportointiaineistoja. Suomessa on valmiita tilastoaineistoja, jotka soveltuvat edelleen kehiteltyinä erityisesti ns. työsyrijntädirektiivin kieltämän toiminnan selvittämiseen.

➤ **16. Työsyrijntädirektiivien kieltämän toiminnan suora seuranta tilastojen avulla.** Tilastokeskuksen **työolotutkimus** (ks. Lehto & Sutela 2004)¹² ja työministeriön Tilastokeskuksen kokoamasta aineistosta tekemä **työolobarometri** (ks. Ylöstalo 2006)¹³ sisältävät molemmat hyödyllistä tietoa eri perusteiden tapahtuvasta syrjinnästä. Työolotutkimus selvittää lisäksi sekä työpaikalla ilmennyttä syrjintää että omakohtaisesti koettua syrjintää. Molemmat tilastoaineistot ovat varsin suuria ja aineistonkeruun kato on pieni. Kummallakin tiedonkeruulla on kuitenkin omat ongelmansa. Työolotutkimus tehdään harvoin ja sen prioriteetti on tilastoinnin kannalta alhainen: tämä merkitsee, että se ei aina anna ajantasaisista tietoa. Työolobarometri tehdään joka vuosi mutta sen kysymys on suppeampi kuin työolotutkimuksen. Molempien kysymykset ovat sisäisesti moniaineksisia, niissä sekoittuvat tässä kuvatut syrjintäperusteet ja muut satunnaisemmat taustatekijät kuten työsuhteen luonne. **Työolotutkimuksen ja työolobarometrin kysymyksiä tulee täydentää niin että ne kattavat tässä raportissa esitellyt kaikki syrjintäperusteet.** Ehdotetaan myös, että ammatillista järjestäytymistä ja sen yhteyttä syrjintään koskevan tiedon puutteen korjaamiseksi **työolotutkimuksen ja työolobarometrin kysymyksen nykyistä johtolausetta**

⁷ www.tyosuojelu.fi

⁸ www.kko.fi

⁹ www.kho.fi

¹⁰ www.okv.fi

¹¹ www.oikeusasiamies.fi

¹² www.stat.fi/til/tyoolot/index.html; Lehto & Sutela 2004

¹³ www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt311.pdf

täydennetään siten, että syrjintätilanteisiin lisätään ”ammattillisessa järjestäytymisessä tai etuuksissa”. **Työolotutkimuksen ja työolobarometrin kysymykset tulee harmonisoida niin, että tiedonhankinta ei ole päällekkäistä (esimerkiksi vuosina, jolloin työolotutkimus tehdään, vastaavat kysymykset voitaisiin jättää työolobarometrasta pois).** Syrjintätiedot tulee raportoida **sukupuolittain**. Nykyinen toimialakohtainen raportointi (teollisuus/ yksityiset palvelut/ kunnat/ valtio) ja yleisen työolobarometrin yhteydessä tuotetun **kuntalan työolobarometrin** (ks. Ylöstalo ym. 2006)¹⁴ osalta hallintokunta-kohtainen raportointi voidaan säilyttää entisellään. Suomen evankelis-luterilainen kirkko toteuttaa myös oman **kirkkobarometrin**, jonka tietoja voidaan käyttää syrjinnän seurantaan kirkon piirissä¹⁵. Samanlaisen tiedon kokoaminen muista uskontokunnista vaatisi erillistä selvitystä. Nämä suorat mittaustavat voivat antaa varsin kattavan kuvan ns. työsyryntädirektiivin kieltämästä toiminnasta.

Työelämää koskevan syrjinnän kaltainen on koulutuksessa tapahtuva syrjintä, jonka seurantaan ja raportointiin voidaan käyttää opetusministeriön ja opetushallituksen useista eri toimintatiedoista koottuja Tilastokeskuksen tilastoja. Nämä tilastot ovat kuitenkin epäsuoria syrjinnän indikaattoreita, joissa näkyvät erot joudutaan tulkitsemaan.

➤ **17. Koulutustilastot syrjinnän epäsuorina indikaattoreina.** Tilastokeskuksen kokoamat tilastot, jotka kuvaavat **perusasteen jälkeiseen koulutukseen hakeutumista ja pääsyä**¹⁶, sekä **koulutusten keskeyttämistä**¹⁷, soveltuvat useiden perusteiden osalta (syntymämaa, ikä) syrjinnän epäsuoraan mittaamiseen, vaikka etnisen alkuperän mukaisia tietoja ei tällä hetkellä koota. Jos halutaan esimerkiksi epäsuoraa tietoa etniseen alkuperään liittyvästä tai ikäsyrjinnästä, perusasteen jälkeiseen koulutukseen hakeutuneiden ja päässeiden sekä koulutuksen keskeyttäneiden osuuksia eri maahanmuuttajaryhmistä ja eri-ikäisistä voidaan verrata vastaaviin osuuksiin koko väestöstä (ikäsyrjinnän osalta, ks. luku 2.2.3 aikuiskoulutustilastot). Kootut tiedot tulee raportoida sukupuoliryhmittäin.

Työhallinnon URA-tietojärjestelmää, joka toimii sekä asiakastyön apuvälineenä että tilastoinnin pohjana, voidaan kehittää syrjinnän eri muotojen epäsuoraan mittaamiseen, seurantaan ja raportointiin¹⁸. Sen avulla voidaan seurata eri-ikäisten saamia palveluita kuten mm. ammatinvalinnan ohjausta, työvoimapolitiittista koulutusta, palkkatuella sijoittamista ja erilaisia kuntoutuksen muotoja, sen avulla rakennetaan vajaakuntoisia työnhakijoita ja heidän palvelujaan kuvaavat tilastot ja sitä käytetään kotouttamisen seurannassa maahanmuuttajien saamien palvelujen kuvaamiseen. Rekisterin avulla voidaan myös haluttaessa seurata eri kohderyhmien työllistymistä työhallinnon välittämiin työpaikkoihin. Kotouttamislain seuranta varten on rakennettu omat seurantamenetelmänsä (Työministeriö 2000).

¹⁴ www.tyoturva.fi/julkaisut/tiedot/26011.html

¹⁵ www.tyoturva.fi/keskus/tiedotteet/2006/kirkkobaro2005.html

¹⁶ www.stat.fi/til/khak/index.html

¹⁷ www.stat.fi/til/kkesk/index.html

¹⁸ www.edilex.fi/content/virallistieto/he/20020087 Hallituksen esitys Eduskunnalle 87 / 2002

Euroopan Sosiaalirahaston hanketoiminta on Suomessa hyvin laajaa, ja sen seuranta varten on työministeriössä rakennettu oma tietojärjestelmä, jonka avulla voi selvittää työllistymistä tai koulutukseen pääsyä hankkeen jälkeen. Työhallinnon tietojärjestelmien ongelma on, että ne ovat sisällöistään huolimatta kankeita käyttää, ja niitä koskeva raportointi on vakiomuotoista, ts. raportoinnin kehittäminen olemassa olevienkin tietojen pohjalta aiheuttaa lisäkuluja. Työhallinnon rekisterit antavat tietoja sekä työhallinnon toiminnasta että epäsuorasti myös siitä, miten työmarkkinoilla eri väestöryhmiin suhtaudutaan.

➤ **18. Työhallinnon URA-tietojärjestelmän kehittäminen.** Tietojärjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia tulee käyttää nykyistä paremmin hyväksi syrjinnän epäsuorassa mittaamisessa ja seurannassa. Järjestelmän avulla voidaan mm. seurata eri-ikäisten työnhakijoiden saamia palveluita, vajaan kymmenen vs. muiden työnhakijoiden saamia palveluita sekä maahanmuuttajien vs. muiden työnhakijoiden palveluita ja kotouttamisen profiilia eri maahanmuuttajaryhmien kohdalla. **Työhallinnon tulee selvittää URA-järjestelmän pohjalta tapahtuvan raportoinnin täydentäminen syrjinnän seurannan kannalta nykyistä paremmaksi.** Jo nykyinen raportointi antaa tietoja palvelujen saannista eri ryhmille, jotka voivat olla syrjinnän kohteena. Lisäksi raportointia tulee kehittää sekä nykyisen tilastoinnin pohjalta, jolloin tarvitaan jonkin verran uusia jakaumia ja taulukoita, ja myös tiettyjä luokittelevia taustatekijöitä lisäten (esim. eri-ikäisten saama ammatillinen työvoimakoulutus peruskoulutus vakioituna olisi hyödyllinen tieto).

Yhdenvertaisuuslaki ja siihen liittyvät, lain edellyttämät suunnitelmat ovat tärkeä instrumentti syrjinnän seurannassa ja raportoinnissa. Yhdenvertaisuuslaki toteutuu eri tavoin eri työpaikoilla, useissa tapauksissa yhdenvertaisuussuunnitelma ja tasa-arvosuunnitelma yhdistetään, ja monesti yhdenvertaisuussuunnitelma voi olla minimitasoinen ts. koskea vain etniseen alkuperään liittyvään yhdenvertaisuutta. Suunnitelmat edellyttävät aina seurantajärjestelmän, mikä antaa mahdollisuuden työpaikkakohtaisen syrjintätiedon kokoamiseen. Seurantajärjestelmätkin vaihtelevat suunnitelman ja työpaikan luonteen mukaan, ja niihin liittyvää tietoa ja toimintaohjeita saa sivulta www.yhdenvertaisuus.fi. Yhdenvertaisuuslaki ja siihen liittyvät laajemmat tutkimusveloitteet antavat mahdollisuuden koetella syrjinnän seuranta ja raportointia koskevia ehdotuksia. Vuoden 2006 lopulla pyydettiin tarjouksia yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskevaan tutkimukseen, jossa tuli selvittää muun muassa lainsäädännön selkeyttä, soveltamisongelmia, moniperusteista syrjintää, laadittuja yhdenvertaisuussuunnitelmia ja niiden kattavuutta sekä eri kohderyhmien näkemyksiä lain toimivuudesta.

- **19. Yhdenvertaisuussuunnitelmien moniperusteisuus.** Hyvänä käytäntönä yhdenvertaisuussuunnitelmia ja niiden seurantaan rakennettaessa voi pitää sitä, että huomiota kiinnitetään kaikkiin syrjintäperusteisiin¹⁹. Koska virastot ja niiden toimintaympäristöt ovat hyvin erilaisia, yhdenvertaisuuden edistämistarpeet ovat erilaisia, seurantamekanismit poikkevat merkittävästi toisistaan, ja niiden kehittäminen vaatii erillisen yhteistyön. Yhdenvertaisuussuunnitelmien moniperusteisuuden ja asianmukaisen seurannan edistämiseksi kannattaisi toteuttaa hanke, jonka tavoitteena tulisi olla, että yhdenvertaisuussuunnitelmat ottavat sukupuolten ja etnisten ryhmien lisäksi huomioon muiden syrjinnän potentiaalisten kohderyhmien tilanteen, jolloin myös työpaikalla tapahtuvasta kaikesta syrjinnästä kootaan tietoa seurantavelvoitteen mukaisesti. Tämä vahvistaisi ns. työsyrijintädirektiivin mukaista syrjinnän selvittämistä ja auttaisi työelämän monimuotoisuutta koskevaa raportointia.
- **20. Yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskeva tutkimus, kotouttamislain seurantatutkimus.** Direktiivien edellyttämä yhdenvertaisuuslain toimivuutta koskeva tutkimus, joka alkaa vuonna 2007, antanee mahdollisuuden tietyiltä osin laajemman syrjintää koskevan tiedon kokoamiseen ja analysointiin kuin tässä ehdotettu seuranta ja raportointi. Yhdenvertaisuuslain seurannassa edellytetyt tiedonkeruun yhteydessä tulee priorisoida kiireellisimpiä tiedontarpeita ja sellaisia tietoa, jonka hankkiminen edellyttää merkittävää erillistä tutkimuspanosta ts. sellaista työtä, jonka rahoittaminen muuten olisi vaikeata. Seurannassa voidaan myös ikään kuin pilotoida tässä tehtävän ehdotuksen osia. Samalla tavoin kotouttamislain toteutumista koskeva seurantatutkimus antaa mahdollisuuden myös syrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämiseen.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella Suomessa on melko vähän yrityskohtaista monimuotoisuuden seurantaan (*workplace/ diversity monitoring*), joka on kuitenkin kansainvälisesti tärkeä syrjinnän vastaisen työn alue. Great Place to Work Institute Finland tekee kuitenkin työolokartoitusta, jonka osana on myös syrjintäkokemusten seurantaan soveltuva kysymyssarja (Trust Index)²⁰, ja Euroopan Sosiaalirahaston Monikko-hanke²¹ tukee yhdenvertaisuutta edistävissä hankkeissaan samankaltaisen barometrin kehittämistä. Ehdotus 21 korostaa tämän työn tulosten kartoittamista ja levittämistä Suomessa.

¹⁹

www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme80165_yhdenvertaisuus_syrjinta.pdf; vrt. Sippola ym. 2006

²⁰ www.greatplacetowork.fi/best/trust-index-kysely.php

²¹ www.monikko.net

➤ **21. Monimuotoisuuden seurannan juurtumisen tukeminen.** *Monimuotoisuuden seurannan nykytila Suomessa tulee selvittää ja siitä saatava yleiskuva on tärkeä osa syrjinnän seuranta- ja raportointia. Monimuotoisuuden seurannan leviämistä tulee tukea hanketyön avulla. Tällaiseen hanketyöhön ja itse seurannan toteuttamiseen voivat osallistua julkisen vallan ja yritysten lisäksi myös ammattiyhdistykset yhdessä sovitulla tavalla.*

Tässä esityksessä oletetaan, että suomen- ja ruotsinkielisten samoin kuin luterilaisten ja ortodoksien asema on syrjinnän kannalta nykytilanteessa ongelmaton eikä siihen ole tarvetta kiinnittää huomiota. Näillä väestöryhmillä on lakisääteinen erityisasema, jollaista muilla ei ole. Sen sijaan kieleen tai uskontoon perustuva syrjintä voi tulla esiin joillakin muilla kieliryhmillä tai uskontokunnilla, ja esimerkiksi alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan johdosta tehtävä raportointi Euroopan neuvostolle²² edellyttää erityisesti vähemmistöjen kieliolojen seuranta- ja uskontoon syrjintäperusteina ei kiinnitetä tässä esityksessä erityistä huomiota, vaan oletetaan, että eri uskontokuntien ja muita kieliä kuin suomea ja ruotsia puhuvien mahdollinen syrjintä Suomessa tulee riittävästi esille etnisen alkuperän kohdalla. Mikäli näin ei ole, syrjinnän seuranta ja raportointijärjestelmää voi tarkistaa.

➤ **22. Kieli ja uskonto syrjintäperusteina?** *Kielellisten ja uskonnollisten vähemmistöjen aseman kannalta tärkeinä seurattavina tekijöinä voidaan pitää eri ryhmien yhdenvertaisuuden takaamista perusopetuksessa nykyisen lainsäädännön puitteissa, mikä merkitsee omankielisen opetuksen ja uskonnon opetuksen seuranta- ja raportointia. Aiheesta ei ole käytettävissä suoraan raportoitavaa tilastotietoa tai eri lähteet antavat keskenään ristiriitaisia tuloksia, joten aiheen kunnollinen selvittäminen, jos sitä halutaan, vaatii erillistä tutkimusta. On mahdollista, että erityisesti kieliolojen selvittäminen vaatii myöhemmässä vaiheessa laajempaa panostusta. Raportoinnin yhteydessä on tarpeen mukaan kuultava Suomessa vähemmistönä olevien uskontokuntien ja kieliryhmien edustajia.*

Tässä ehdotettu syrjinnän seuranta- ja raportointijärjestelmä on pakostakin luonteeltaan mosaiikkimainen ja siinä tulee käyttää hyväksi erityyppisiä tietoja.

➤ **23. Seurannan ja raportoinnin joustavuuden vaatimus.** *Ei ole syytä rajoittaa vain etukäteen määrättyjen mittarien ja tiedon käyttöön tarkkaan ennalta sovitulla tavalla: tämä johtuu jo ajatuksesta, että raportoinnissa tulee olla vakiomuotoisia ja muita osia. Raportissa voidaan luonnehtia myös vapaamuotoisesti syrjinnän esiintymistä, uusia muotoja tai menestyksiä syrjinnän vastaisessa toiminnassa, ts. raportoida voidaan sellaisiakin huomioita kehityksestä raportointikauden aikana, joiden kuvailuun ei vielä ole ollut indikaattoreita käytettävissä.*

²² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66823>

2.2.2. Etninen alkuperä

Suomessa tehdään runsaasti etnisyyteen liittyvää tutkimusta, mutta aineistot ovat yleensä melko pieniä ja epäedustavia. Tämän ongelman korjaamiseksi on edellä ehdotettu *uhritutkimusten* tai vastaavia aihepiirejä sisältävien *elinolotutkimusten systemaattista* tilaamista. Olemassa olevista aineistoista raportointiin ehdotettiin myös *työolotutkimuksen ja työolobarometrin* tietoja. Etnisiä ryhmiä koskevia *asenteita* on Suomessa runsaasti tutkittu, ja näitä tutkimuksia on syytä jatkaa. Työhallinnon tietojärjestelmä ja sen käyttö kotouttamistyön seurantaan on myös syrjinnän kannalta tärkeitä, ja koulutustilastoilla on käyttömahdollisuuksia, joita ei ole vielä hyödynnetty. Yhdenvertaisuuslakiin, sen toteuttamiseen ja seurantaan liittyy syrjinnän seurannan ja raportoinnin kannalta merkittäviä mahdollisuuksia, ja monimuotoisuuden työpaikkaseurantaan on käytettävissä myös etnisen syrjinnän kannalta toimivia välineitä. Korkeimpien oikeusasteiden ratkaisut ja muut toimintatiedot ovat aina relevantteja syrjinnän seurannan ja raportoinnin kannalta, ja työsuojelupiirit valvovat työelämää myös etnisen syrjinnän osalta ja raportoivat siitä.

Lisäksi on erinäisiä tietolähteitä, jotka ovat relevantteja etniseen alkuperään liittyvän syrjinnän selvittämiseksi. Niistä kenties tunnetuin on Tilastokeskuksen maahanmuuttajatiedosto, joka on muodostettu eri rekisteri- ja kyselyaineistoista työministeriön tilauksesta ja rahoituksella ja josta tehdään vuosittain erillinen raportti (Tilastokeskus 2006). Sen kehittämiseen on ilmeinen sosiaalinen tilaus.

➤ *24. Maahanmuuttajatiedosto sisältää suuren määrän tietoa, joka kuvaa maahanmuuttajien elinoloja ja jota voidaan käyttää syrjinnän epäsuoraan mittaamiseen. Näitä ovat työttömyys ja työttömyyden kesto, veronalaiset tulot ja etuudet, asumistaso ja ammattiasema. Nämä tiedot tulee raportoida sukupuoliryhmittäin ja mikäli koulutustiedot ovat riittävän käyttökelpoisia, lisäksi koulutus vakioituna, koska havaitut erot voivat liittyä koulutukseen. **On selvitettävä, missä määrin maahanmuuttajatiedostoon voidaan yhdistää lisätietoja syrjinnän seurannan näkökulmasta esimerkiksi KELAn ja Stakesin rekistereistä.***

Työolotutkimus ja työolobarometri eivät käyttökelpoisuudestaan huolimatta kata itsenäistä ammatinharjoittamista ja siihen mahdollisesti liittyvää syrjintää. Tämän puutteen korvaamiseksi voidaan käyttää yritystilastoja. Tällaisesta tarkastelusta on jo kokemusta (vrt. Kauppa- ja teollisuusministeriö 2006; Lith 2005).

➤ *25. Yritystilastot. Ammatin ja elinkeinon harjoittamiseen liittyvästä etnisestä syrjinnästä voidaan saada tietoja yritystilastoista selvittämällä esimerkiksi, poikkeako kansallisuudeltaan ei-suomalaisten yritysten osuus heidän väestöosuudestaan. Tämä vaatii erillistä analyysia. Yritystilaston tietojen käyttö maahanmuuttajatiedoston yhteydessä tulee selvittää, ja tietoja maahanmuuttajien yrittäjyydestä eri aloilla verrattuna koko väestön tietoihin tulee raportoida osana epäsuorana tietona mahdollisesta syrjinnästä.*

Suomen perinteisten etnisten vähemmistöjen kuten romanien ja saamelaisten asema nousee tavan takaa esiin syrjintää koskevassa keskustelussa. Toistuvasti on saatu näyttöä siitä, että romaneilla on koulutuksessa muuta väestöä useammin ongelmia, joihin on pyritty puuttumaan. Saamelaisten asemassa on nähty ajoittain rakenteellista syrjintää. Norjan, Ruotsin ja Suomen yhteinen asiantuntijaryhmä antoi vuonna 2005 ehdotuksen pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi. Sopimus tukee ajatusta, että saamelaisten koulu- ja elinoloja tulee seurata osana syrjinnän vastaista toimintaa.

- **26. Romanien ja saamelaisten syrjintäkokemukset.** Näiden kahden Suomen perinteisen vähemmistön syrjintäkokemuksista ja -tilanteista tulee tilata erillistutkimus esimerkiksi yhdenvertaisuuslain seurannan yhteydessä tai syrjintää koskevan säännöllisen raportoinnin ad hoc –osana. Vuonna 2007 ESR-toiminnan yhteydessä toteutettavaksi suunnitellussa selvityksessä romanien työllistymisestä tulee kartoittaa riittävän monipuolisesti myös syrjintäkokemuksia eri tilanteissa.
- **27. Romanien ja saamelaisten perusopetus.** Opetushallituksen (2004) selvitys **Romanilasten perusopetuksen tila** tulee toistaa määräajoin. Alueellisia ja vähemmistökieliä koskevan sopimuksen raportoinnissa Euroopan neuvostolle on kiinnitetty myös huomiota saamen eri kielillä saatavaan kouluopetukseen, joten myös saamenkielisten väestön kouluoloista saattaa olla tarpeen tehdä erillinen selvitys.

Muuten etnisten ryhmien asemaa sosiaali- ja terveyspalveluissa, sosiaaliturva- ym. etuuksissa ja asumis- ym. julkisissa palveluissa voidaan nykytilanteessa selvittää vain erillisellä tutkimuksella, kuten onkin äskettäin tehty (Gissler ym. 2006; ks. Pitkänen 2006). Nykymuotoiset tilastot eivät anna tietoja asiasta suoraan, ja ne ovat usein ongelmallisia tapausmäärien pienuuden takia. Asian selvittäminen edellyttää yhteistyötä Tilastokeskuksen, kuntien, Kuntaliiton ja Stakesin kanssa. Samanlainen yhteistyö kuntasektorin kanssa vaaditaan, kun kotouttamislain seuranta ja siihen liittyviä kuntakohtaisesti koottavia tietoja käytetään syrjinnän raportointia ja sen kehittämistä varten.

Monissa maissa varsinkin kaupunkirakenteen alueelliseen eriytymiseen katsotaan liittyvän syrjintää: eriytyminen voi olla syrjinnän aiheuttamaa, ja eri alueita voidaan myös palvelujen kehittämisessä kohdella eri tavoin riippuen niiden väestörakenteesta ja sitä koskevista mielikuvista, jolloin kyseeseen voi tulla rakenteellinen syrjintä. Tutkimustietojen pohjalta voidaan pohtia epäsuorasti etnistä syrjintää myös asutuskeskuksissa (ks. analyysimenetelmistä tarkemmin Kortteinen & Vaattovaara 1999).

Etnisestä syrjinnästä asevelvollisuuden suorittamisessa saa puolestaan tietoa puolustusministeriön yhdenvertaisuuden edistämistyön ja siihen kuuluvan seurannan kautta. Tämä seuranta sisältää syrjinnän kannalta tärkeätä tietoa, joka tulee saattaa syrjinnän yleisen seurannan ja raportoinnin piiriin. (Puolustusministeriö 2006).

- 28. **Etniset ryhmät julkissektorin peruspalveluissa.** Ehdotetaan, että erilaisten rekisterien yhdistämisen avulla kootaan tietoja maahanmuuttajista **sosiaalitoimen peruspalveluissa ja asumispalveluissa** erikseen tehtyyn kuntaotokseen kuuluvissa kunnissa. Stakesin tietojen mukaan perusterveydenhuollon alueella kehitteillä olevat tiedonkeruukeinot tekevät vastaisuudessa mahdolliseksi vastaavien analyysien tekemisen terveyspalvelujen osalta keskitetysti, mutta muiden palvelujen osalta tarvitaan sen kaltaista erillistä tutkimustyötä, johon edellä on viitattu. Maahanmuuttajatiedoston kehittäminen tekee myös mahdolliseksi erilaisten etuuksien saamisen selvittämisen, kuten edellä on ehdotettu. Työhallinnon rekisteritietojen käytöstä epäsuoran syrjintätiedon kokoamiseen on samoin tehty ehdotus edellä: tätä tietoa kootaan jo kotouttamistyöhön liittyen, kysymys on sen integroimisesta syrjinnän seurantaan. Kaikkia peruspalveluja koskeva tieto lienee teknisistä syistä syytä kerätä kerran neljän vuoden raportointikaudessa. Raportoinnin tulee tapahtua sukupuoliryhmittäin.
- 29. **Alueellinen eriytyminen ja syrjintä.** Seurataan **kaupunkirakenteen eriytymistä** käytettävissä olevin menetelmin siten, että voidaan havaita huono-osaisuuden mahdollinen keskittyminen eri alueille ja kaupunkialueiden mahdollinen etninen eriytyminen.
- 30. **Syrjintä ja asevelvollisuuden tai siviilipalvelun suorittaminen.** Puolustusvoimissa tapahtuvassa yhdenvertaisuuden edistämistyössä tulee koota syrjintää koskevaa tilasto- ja tapaustietoa yhdenvertaisuuslain mukaisesti. Etnisten syiden – samalla tavoin myös esimerkiksi seksuaalisen suuntautumisen - vaikutuksesta eri siviilipalveluspaikkoihin sijoittumiseen on syytä jossakin vaiheessa tehdä tutkimus (ks. jäljempänä 2.2.5).

Vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta ovat etnisen syrjinnän valvonnan ja selvittämisen kannalta keskeisiä elimiä ja niiden ratkaisut, lausunnot ja muut tiedot tärkeitä – toistaiseksi vain - etnisen syrjinnän raportoinnin osia (ks. myös edellä ehdotus 4). Lisäksi etnisiä ryhmiä edustavat tahot sekä niiden ja julkisen vallan väliset yhteistyöneuvostot ovat syrjinnän seurannan ja raportoinnin tärkeitä tietolähteitä.

- 31. **Oikeus- ja valvontaviranomaisten tiedot.** Raportointiin otetaan mukaan valikoiden vähemmistövaltuutetun ratkaisut, lausunnot ja muut toimintatiedot²³ ja kaikki syrjintälautakunnan²⁴ ratkaisut.
- 32. **Kansalaisjärjestöt sekä kansalaisjärjestöjen ja julkishallinnon yhteistyöelimet.** Etnisten suhteiden neuvottelukunnan²⁵, romaniasiain neuvottelukunnan²⁶ ja Saamelaiskäräjien²⁷ lausunnot, pöytäkirjoja ja muita toimintatietoja käytetään raportoinnin tietolähteinä.

²³ www.mol.fi/mol/fi/o6_tyoministerio/02_organisaatio/02_vahemmistovaltuutettu/index.jsp

²⁴ www.mol.fi/syrjintalautakunta/

²⁵ www.mol.fi/etno

²⁶ www.romani.fi

²⁷ www.samediggi.fi

2.2.3. Ikä

Ikä on raportoinnin kannalta haasteellinen syrjintäperuste. Ikä on taustatietona lähes kaikissa tiedonkeruun muodoissa ja tutkimuksissa, mutta ellei tietoa ole koottu erityisesti syrjinnän mittaamiseksi, sitä ei ole helppo käyttää ikäsyrjinnän epäsuorana indikaattorina. Ihmisten elämäntilanteet ovat usein ikäsidonnoisia, havaituilla eroilla voi olla monia selityksiä. Ikä on syrjintäperusteena kaksihuippuinen: sekä vanhat että nuoret kokevat Suomessa syrjintää työpaikoilla, ja tähänastisen empiirisen tiedon mukaan ikäsyrjintä on työsyryjinnän muodoista tavallisin (Lehto & Sutela 2004; Ylöstalo 2006).

Tähän viittaa myös Suomen työttömyyden rakenne: erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on yhteydessä ikään, ja iän ja työttömyyden pitkittymisen yhteys ei viime vuosina ole juuri lieventynyt. Suomessa on perinteisesti suosittu ratkaisuja, joilla ikääntyvät työttömät - ikärajan vaihdellessa eri aikoina - on tietyn työttömyyskauden jälkeen siirretty eläkkeelle erilaisin varhaiseläkejärjestelyin. Muissa pohjoismaissa puhutaan yleisesti työelämästä syrjäytymisestä, joka tarkoittaa niin työttömyyttä kuin ennaikaisia eläkeratkaisuja. Tämä työmarkkinoilta syrjäytymisen prosessi ei ole luonnonlain kaltainen, vaan siihen voi kuulua myös syrjintä työntekijänä. Suomessa on työmarkkinoilta syrjäytymistä tutkittu huomattavan paljon, mutta tehdyissä tutkimuksissa ei juuri ole tarkasteltu syrjintää. Paitsi työelämässä myös julkisissa ja yksityisissä palveluissa – esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tai työvoima- tai asumispalvelujen kehittämisessä - voi esiintyä rakenteellista ikäsyrjintää, joka ei tule yksittäistapauksina esille. Ilmiötä on vaikea tunnistaa, ellei kansalaisen ja palvelujen tarjoajan välinen konflikti kehity julkiseksi keskustelunaiheeksi.

Ilmarinen (2006) perustaa keskeisessä, iän ja työkyvyn välistä yhteyttä koskevassa teoksessaan syrjintää koskevan luvun työolotutkimuksen ja työolobarometrin tietoihin sekä Dublinissa olevan tutkimuslaitoksen European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions²⁸ kahteen, vuosina 1995 ja 2000 toteuttamaan kyselyyn. Ilmarisen mukaan Suomen kansallisen ikäohjelman (1998-2002) tavoitteena oli nimenomaan ikäsyrjinnän vähentäminen (ks. Sosiaali- ja terveysministeriö 2002).

Edellä tehdyt yleiset ehdotukset liittyvät muiden syrjintäperusteiden lisäksi myös ikään: uhritutkimusten ja asennetutkimusten fokuksen laajentaminen, työolotutkimuksen ja työolobarometrin tietojen käyttö, työhallinnon tietojärjestelmän perusteella tehtävät analyysit, koulutustilastojen käyttö, yhdenvertaisuuslainsäädäntöön liittyvä kehittämistyö ja työpaikan monimuotoisuuden seurannan kehittäminen. Seuraavassa esitetään muita ehdotuksia, jotka liittyvät ikäsyrjinnän seurantaan ja raportointiin.

²⁸ www.eurofound.eu.int/

- **33. Elinolo- ja muut tilastotiedot syrjinnän epäsuorina indikaattoreina.** Eurostatin koordinoima SILC-elinolotutkimus tulee kokoamaan laajasti tietoa suomalaisten elinoloista, ja hyvin monet tiedot raportoidaan iän mukaan. Aineiston avulla voidaan selvittää eri-ikäisten ihmisten tuloja, työllisyyttä, asumista ja sosiaalista integraatiota. Tuloksia voidaan käyttää epäsuorina mittareina ikäsyrjintää pohdittaessa. Myrskylän (2005) julkaisun kaltainen Tilastokeskuksen sosiaalitulastostrategian mukainen poikkitilastollinen tiedonkeruu- ja raportointi osoittaa mallin, jonka mukaan elinolo- ja muita tietoja voidaan koota yhteen eri-ikäisten ihmisten elämää kuvaaviksi taulukoiksi.
- **34. Koulutukseen hakeutuminen ja pääsy elinikäisen oppimisen yhteiskunnassa.** Tilastokeskuksen opetusministeriön tiedoista kokoamien aikuiskoulutustilastojen²⁹ tiedot suoritetusta koulutuksesta tulee raportoida ikä- ja sukupuoliryhmittäin ja niitä voidaan käyttää asianmukaisin varauksin ikäperusteisen syrjinnän raportoinnissa.
- **35. Työttömyystiedot ja varhaiseläketiedot rinnakkain raportoinnissa.** Työhallinnon URA-tietojärjestelmästä kootut tilastotiedot eri-ikäisten ihmisten työttömyydestä kuuluvat syrjinnän seurantaan epäsuorina indikaattoreina. Raportoinnissa näitä tietoja tulee täydentää tiedoilla ennenaikaiselle eläkkeelle siirtyneistä, joiden useissa maissa katsotaan syrjäytyneen työelämästä. Nämä tiedot saadaan työhallinnon tietojärjestelmästä ja eri eläkejärjestelmien valmiista tilastoista. Ilmiötä tulisi kuvata myös koulutus vakioituna ainakin kerran raportointikauden aikana, mikä on erillinen analyysitehtävä.
- **36. Ikäsyrjintä teemaksi nuorisoa ja ikääntymistä koskevaan tutkimukseen.** Esimerkiksi julkisen sektorin työhyvinvointia koskevassa hanketyössä ja siihen liittyvässä tiedonhankinnassa³⁰ tulee kiinnittää huomiota myös sellaisiin tietoihin, joita voidaan käyttää syrjinnän seurannassa ja raportoinnissa. Suomalaisessa nuorisotutkimuksessa ja sen sisältöä suuntaavissa dokumenteissa tulee antaa nykyistä merkittävämpi sija syrjinnälle tutkimusaiheena.
- **37. Eläkeläis- ja nuorisojärjestöjen raportointi.** Raportoinnin yhteydessä tulee kuulla keskeisiä eläkeläis- ja nuorisojärjestöjä, joiden tulee olla edustettuina myös raportoinnin seurantaryhmässä. Edellä esitetyn valossa on tehtävä varaus, että eläkeläisjärjestöt eivät välttämättä edusta kaikkien ikääntyneiden intressejä.

Ikäsyrjinnän seuranta ja raportointia koskevat erilliset ehdotukset liittyvät Tilastokeskuksen eräiden tilastoinstrumenttien ja niiden raportoinnin integroimiseen tässä ehdotettuun seurantaan ja raportointiin, työstä syrjäytymisen kuvaamiseen kokonaisuutena työhallinnon ja eläkejärjestelmien tilastojen avulla, ikäperusteisen syrjinnän nykyistä selkeämpään integroimiseen teemana nuoriso- ja ikätutkimukseen sekä kansalaisjärjestöjen osallistamiseen syrjinnän raportoinnin hallintoon ja itse raportoimiseen.

²⁹ www.stat.fi/til/oaiop/index.html

³⁰ www.valtiokonttori.fi; www.occuphealth.fi

2.2.4. Vamma, terveydentila

Vammaa ja terveydentilaa koskeva syrjintä liittyy käytännössä usein ikäsyrjintään, koska ikä tuo yleensä mukanaan erilaisia työ- ja toimintakyvyn rajoitteita ts. vajaakuntoisuutta. Vammaisuuteen tai heikkoon terveydentilaan liittyvässä syrjintädiskurssissa ongelman muodostaa vammaisuuden määrittely (ks. ILO 2003)³¹; lisäksi Degener 2004; Bolderson 2005). Eurooppalaisissa tilastollisissa aineistoissa (esimerkiksi European Community Household Panel) vammaisuus ja heikko terveydentila käytännössä sekoittuvat, ja tuloksena saadaan tarkasteltavaksi hyvin heterogeeninen ryhmä, jonka elämäntilanteet ja epäilemättä myös syrjintäkokemukset vaihtelevat. Tämä aiheuttaa samantyyppisen ongelman kuin jos eri etniset ryhmät yhdistetään analyysia varten toisiinsa. "Vajaakuntoisuus" puolestaan on suomalainen hallinnollinen termi, joka käytännössä ei tarkoita kokonaan samaa kuin "vammaisuus" (Mannila 2002)³². Eläkkeellä olo perustuu puolestaan työkyvyttömyyden toteamiseen, mutta kaikissa tapauksissa ei työkyvyttömyyseläkkeen saaminen edellytä täyttä työkyvyttömyyttä: "vammainen" ei ole sama kuin "työkyvytön" (työelämän ulkopuolella olevien työkyvystä, ks. Mannila ym. 2005). Yhdistyneissä Kansakunnissa on äskettäin valmisteltu kansainvälinen, vammaisten oikeuksia koskeva ihmissoikeussopimus. Siinä omaksutun näkemyksen mukaan vammaisuus (disability) määritellään arkielämässä selviytymisen vaikeuksien perusteella³³. Tämä merkitsee mm. sitä, että vammaisuuden alan tulee käsittää myös mm. mielenterveyden ongelmat.

Vammaisuuden käsitteen määrittelyn ongelmallisuus korostaa tutkimustiedon merkitystä, jossa voidaan käyttää rinnan eri määritelmiä ja jolloin syrjintään liittyviä kysymyksiä voidaan valottaa eri näkökulmista (vrt. Haarni 2006). Vammaisten syrjintä voi olla myös rakenteellista, minkä ongelman yleinen esteettömyyden vaatimus ja Suomessa osittain mm. vammaispalvelulaki on pyrkinyt poistamaan (ks. Puumalainen ym. 2003). Esteettömyys on kuitenkin ymmärrettävä laajasti, ja palveluiden kehittämisessä on tärkeätä myös digitaalinen esteettömyys³⁴. Kuntoutus on toimintaa, joka edistää vammaisten ja terveydeltään heikkokuntoisten toimintakykyä ja samalla yhtäläisiä mahdollisuuksia työelämässä ja sen ulkopuolella: sen ei tule vaikuttaa vain yksilöön vaan myös hänen ympäristöönsä (määritelmästä ks.. Järvikoski 1984).

Vammaisuuteen ja heikkoon terveyteen liittyvän syrjinnän seurannassa tulee pitää mielessä edellä esitetyt yleiset ehdotukset: uhritutkimusten ja asennetutkimusten fokuksen laajentaminen, työolotutkimuksen ja työolobarometrin tietojen käyttö, työhallinnon tietojärjestelmästä tehtävät analyysit, yhdenvertaisuuslainsäädäntöön liittyvä kehittämissuunnitelma ja työpaikan monimuotoisuuden seurannan kehittäminen. Ikäsyrjinnän seuranta on vammaisuuteen ja terveydentilaan liittyvän syrjinnän arvioimisen kannalta tärkeätä, koska syrjintä voi olla rakenteellista ja moniperusteista.

³¹ www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/05_kansainvalisyys/02_ilo/ilovajaakuntoisopas.pdf

³² www.bbk.ac.uk/polsoc/research/definitions-disability-europe/Finland

³³ www.un.org/esa/socdev/enable/disA56169e3.htm

³⁴ www.stakes.fi/dfa-suomi.stakes.fi

Seuraavassa esitetään muutamia vammaisuuteen liittyvän syrjinnän seurantaan ja raportointiin liittyviä ehdotuksia.

- **38. Kuntoutusta koskevat tiedot syrjinnän epäsuorina indikaattoreina.** Kuntoutusta koskevaa tilasto- ja seurantatietoa kokoavat useat kuntoutuksen rahoittajatahot, joista KELA on tärkein³⁵. KELAn kuntoutustilastojen avulla voidaan seurata erilaisten kuntoutusmuotojen asiakasmääriä, usein pääsairauksittain. Näin voidaan seurata eri tavoin vammaisten ihmisten aseman kehitystä kuntoutuspalveluissa, mitä voidaan käyttää epäsuorana tietona vammaisten syrjinnän seurannassa- ja raportoinnissa.
- **39. Erityisopetusta ja sen jälkeistä työllistymistä koskevat tiedot.**³⁶ Oppilaitoksittain analysoitava koulutuksen seurantatieto, joka kuvaa erityisopetuksessa olleiden työmarkkina-asemaa kolmen vuoden seuranta-aikana ja jonka saa Tilastokeskuksesta edullisesti eri korvauksesta, soveltuu syrjinnän kuvaamiseen. Näin voidaan verrata erityisoppilaitoksista vs. muista oppilaitoksista valmistuneiden tilannetta. Erityisopetustilastoista saadaan myös kuva erityisopetusta saavien vammaisuudesta ja terveyden ongelmista.
- **40. Vammaisuuksien saajien elinolot.** Vammaisuuksien saaminen on yksi vammaisuuden indikaattori, ja KELAn rekisteritietoa vammaisuuksien saamisesta yhdistettynä KELAn ja muiden toimijoiden rekisteritietoihin voidaan luoda tiedosto, jota analysoimalla voidaan luoda kuvaa vammaisten asemasta yhteiskunnassa, esimerkiksi heidän työllisyydestään. Vammaisia koskeva elinolot tutkimus antaa epäsuoraa tietoa vammaisten syrjinnän seurantaan ja raportointiin.
- **41. Vammaisten asemasta julkisissa palveluissa ja julkisten ja yksityisten palvelujen esteettömyydestä** tulee tehdä erillinen selvitys. Tämän tarpeellisuutta osoittaa mm. se että vammaispuolustajain toteutumisessa on ollut monenlaisia ongelmia, lain soveltaminen on tuottanut poikkeuksellisen paljon oikeustapauksia. Selvityksessä voitaneen keskittyä joihinkin klassisiin vammaisryhmiin kuten esimerkiksi näkö- ja kuulovammaisiin, kehitysvammaisiin ja liikuntavammaisiin.
- **42. Vammaisjärjestöjen ja niiden ja julkisen vallan yhteistyöelinten raportointi.** Raportoinnin yhteydessä kuullaan vammaisjärjestöjä, joiden tulee olla edustettuina myös raportoinnin seurantaryhmässä. Valtakunnallinen vammaisneuvosto³⁷, joka on julkishallinnon eri tahojen ja vammaisjärjestöjen yhteistyöelin tai Vammaisfoorumi ry³⁸, joka edustaa yli kahtakymmentä merkittävää vammaisjärjestöä, voivat toimia laajan vammaisjärjestökentän näkemyksiä kokoavana tahona syrjinnän raportoinnissa.

³⁵ [www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Kunto_05_pdf/\\$File/Kunto_05.pdfOpenDocument](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Kunto_05_pdf/$File/Kunto_05.pdfOpenDocument)

³⁶ www.stat.fi/til/erop/index.html

³⁷ www.vane.to

³⁸ <http://inport2.invalidiliitto.fi/vammaisfoorumi/>

Tehdyt ehdotukset liittyvät tilastojen käyttöön epäsuorina indikaattoreina (kuntoutus- ja erityisopetustilastot), erillisen elinolotiedon kokoamiseen rekisteritutkimuksen avulla (mm. Savchenko & Tepora 2005; Sosiaali- ja terveysministeriö 2006), suomalaisen yhteiskunnan esteettömyyden selvittämistä (vammapalvelulain toteutumisesta, ks. Puumalainen ym. 2003) ja vammaisjärjestöjen sekä niiden ja julkisen vallan yhteistyöelinten osallistumista syrjinnän raportoinnin hallintoon ja itse raportointiin. Tärkeätä olisi myös, että syrjintäteema otettaisiin nykyistä selvemmin huomioon vammaisuutta, vajaakuntoisuutta ja heikkoa terveyttä koskevassa tutkimuksessa. Sitä tehdään varsin paljon, ja esimerkiksi syrjintäteeman integroiminen terveydentilan ja sosiaalisen kerrostuneisuuden yhteyttä selvittävään akateemiseen tutkimukseen olisi helppoa.

2.2.5. Seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti ja sukupuolen ilmaisu

Suomen lainsäädännössä seksuaalivähemmistöihin liittyvästä syrjintäperusteesta käytetään termiä sukupuoli suuntautuminen, mutta nykyään pidetään yleisesti parempana termiä "seksuaalinen suuntautuminen". Tämä johtuu siitä, että seksuaaliseen suuntautumiseen perustuva syrjintä on hyvin toisenlaista kuin sukupuoleen perustuva syrjintä. Seksuaalivähemmistöihin, joilla tarkoitetaan seksuaaliselta suuntautumiseltaan vähemmistöihin kuuluvia, luetaan tämän suositeltavan terminologian mukaan esimerkiksi homo- ja biseksuaaliset miehet ja naiset. Sukupuolivähemmistöihin kuuluu ihmisiä, joiden biologisen, psyykkisen tai sosiaalisen sukupuolen ulottuvuudet ovat ristiriidassa keskenään (esim. transsukupuoliset, transvestiitit ja transgender-ihmiset). Nämä kaksi ryhmää saattavat olla syrjinnän kannalta hyvin erilaisessa asemassa. Tästä syystä tässä esityksessä seksuaalivähemmistöihin liittyvästä syrjintäperusteesta käytetään termiä "seksuaalinen suuntautuminen". Sukupuolivähemmistöihin liittyvistä syrjintäperusteista käytetään termejä "sukupuoli-identiteetti" ja "sukupuolen ilmaisu".

Seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin ja sen ilmaisuun liittyvä syrjintä on vaikeasti havainnoitavaa. Seksuaalista suuntautumista, sukupuoli-identiteettiä ja sen ilmaisua ei kysytä tilastoaineistoissa. Myös väestökyselyissä ko. perusteisiin liittyvää syrjintää koskevia kysymyksiä ei ole yleensä ollut – vaikka joissakin maissa niiden ottamisesta mukaan keskustellaan. Riittävän tiedon saamiseksi syrjintää tulee selvittää ajoittain seksuaali- ja sukupuolivähemmistöille suunnatulla tutkimuksella.

Seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin ja sen ilmaisuun liittyvän syrjinnän seurannassa tulee pitää mielessä edellä esitetyt yleiset ehdotukset: uhritutkimusten ja asennetutkimusten fokuksen laajentaminen, työolotutkimuksen ja työolobarometrin tietojen käyttö, yhdenvertaisuuslainsäädäntöön liittyvä kehittämistyö ja työpaikan monimuotoisuuden seurannan kehittäminen. Lisäksi ehdotetaan seuraavaa.

- **43. Määräaikainen erillinen selvitys seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun liittyvästä syrjinnästä.** Näihin perusteisiin liittyvästä syrjinnästä tulee tehdä säännöllisin väliajoin *selvitys*, joka kohdentuu esimerkiksi työoloihin ja julkisiin palveluihin kuten koulutukseen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin. Raportointikauden aikana tulisi voida tarkistaa, miten tilanne on edellisen selvityksen ajankohdasta kehittynyt.
- **44. Kansalaisjärjestön osallisuus seurannan hallintoon ja raportointiin.** Raportoinnin yhteydessä kuullaan **SETA ry:tä**³⁹, jonka tulee olla edustettuna myös raportoinnin seurantaryhmässä.

Tällä hetkellä on käytettävissä suhteellisen tuoretta tutkimustietoa näiden vähemmistöjen tilanteesta työelämässä (mm. Lehtonen 2002; Lehtonen & Mustola 2004). Lisätietoa tarvitaan kuitenkin monilta muilta yhteiskuntaelämän alueilta. Ehdotus 43 on tehty, koska muulla tavoin riittävää tietoa ei saada. Lisäksi todetaan, että seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä edustavan kansalaisjärjestön SETA ry:n tulee osallistua raportointiin ja raportoinnin hallintoon.

³⁹ www.seta.fi

3. TIIVISTELMÄ

Edellä on esitelty ehdotus syrjinnän kansalliseksi seurannaksi ja raportoinniksi. Luvussa 1 on kuvattu lyhyesti ehdotuksen peruseriaa ja luku 2 sisältää ehdotuksen. Luvun 2 alkuosassa on luonnehdittu raportoinnin organisaatiota ja rakennetta. Raportoinnin tueksi tulee muodostaa erillinen seurantaryhmä, jossa ovat mukana hallinto keskeisiltä osiltaan, valvonta- ja oikeusviranomaiset (vähemmistövaltuutettu, tietosuojavaltuutettu) ja kansalaisjärjestöt sekä kansalaisjärjestöjen ja julkissektorin yhteistyöelimet. Raportointia koordinoi työministeriö, joka tekee toimintasuunnitelman ja myös valitsee raportoijan. Seurantaryhmä käsittelee ja vahvistaa toimintasuunnitelman neljäksi vuodeksi ja seurantaryhmän jäsenet neuvottelevat edustamallaan tahoilla syrjinnän seurannan ja raportoinnin rahoituksesta ja etenemisestä.

Seurantaa varten ehdotetaan rakennettavaksi internet-sivu, jolle tietoja päivitetään ajantasaisesti ja jonka tiedot koostetaan kerran vaalikaudessa raportiksi, joka viedään hallituksen käsittelyyn. Lyhyempi tietoraportti tehdään vuosittain. Nelivuotisraportti koostuu pysyvästä osasta ja vaihtuvista ad hoc –osista, joiden sisältöä pohditaan seurantaryhmässä. Sisällöstä ja ad hoc osien tekijöistä päättävät tiedonkeruuta rahoittavat tahot. Ad hoc –osilla tarkoitetaan erikseen tilattuja selvityksiä ja tutkimuksia, joilla on erilliset tekijänsä ja jotka voivat perustua jo koottujen tietojen uudenlaiseen analyysiin tai erikseen koottaviin aineistoihin.

Luvussa 2.2. on kuvattu aluksi raportoinnin sisällön yleispiirteet, ja sen jälkeen eri syrjintäperusteisiin liittyvät ehdotukset. Ehdotus ei tässä vaiheessa kata kieltä ja uskontoa syrjintäperusteena. Näiden perusteiden osalta ehdotetaan tässä vaiheessa, että seurataan omakielisen kouluopetuksen ja oman kielen opetuksen sekä uskonnon opetuksen tilaa. Vakaumus ja mielipide syrjintäperusteina on jätetty kokonaan tämän ehdotuksen ulkopuolelle. Kaikkia tai useita syrjintäperusteita koskevat ehdotukset ovat

- *asennetutkimusten jatkaminen ja ulottaminen niin että ne kattavat kaikki syrjintäperusteet*
- *uhritutkimusten tai uhritutkimustietoa tuovien elinoloitutumusten tekeminen säännöllisesti ja siten että ne kattavat kaikki syrjintäperusteet*
- *syrjintää koskevan ilmoittamisen laajentaminen ja sen käyttö syrjinnän seurannan ja raportoinnin osana*
- *poliisin, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten rekisterien kehittäminen siten että syrjintä ja rasismi voidaan kirjata helposti; ehdotetaan myös erillistä tutkimusta tutkinnan etenemisestä syrjintätapauksissa*
- *työsuojeluviranomaisten toimintatietojen liittäminen raportointiin*
- *Tilastokeskuksen työolotutkimuksen ja koulutusilastojen sekä työministeriön työolobarometrin kehittäminen*
- *työhallinnon tietojärjestelmän käyttäminen syrjinnän epäsuoraan mittaamiseen (kotouttamisen seuranta; eri-ikäisten työnhakijoiden asema; vajaakuntoisten asema)*
- *korkeimpien oikeus- ja valvontaviranomaisten lausuntojen, ratkaisujen ja muiden tietojen käyttö*

- yhdenvertaisuuslain ja kotouttamislainsäädännön toteuttamiseen liittyvien mekanismien kehittäminen ja käyttö syrjinnän seurannassa ja raportoinnissa ja työpaikkojen monimuotoisuuden seurannan ja sen osana syrjinnän seurannan tukeminen.

Etnisen alkuperän seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi lisäehdotukset ovat seuraavat.

- maahanmuuttajatiedoston kehittäminen ja tietojen käyttö syrjinnän epäsuoraan mittaamiseen
- perinteisten suomalaisten vähemmistöjen romanien ja saamelaisten kouluolojen seuranta ja heidän elinolojensa nykyistä parempi selvittäminen
- etnisten ryhmien aseman julkisissa palveluissa (sosiaali- ja terveyspalvelut, asuminen) selvittäminen kerran neljän vuoden kuluessa
- puolustusvoimien yhdenvertaisuustyön raportointi ja siviilipalveluksen seuranta
- yhteiskunnan alueellisen eriytymisen seuranta etnisyyden näkökulmasta keinona saada epäsuoria tietoja syrjinnästä
- etniseen perusteeseen liittyvien oikeus- ja valvontaviranomaisten tietojen käyttö ja
- etnisiä suhteita käsittelevien neuvottelukuntien ja etnisten ryhmien edustajien osallistuminen syrjinnän seurannan hallintoon ja raportointiin.

Ikäsyrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi lisäehdotukset ovat seuraavat.

- Tilastokeskuksen elinolututkimuksen ja aikuiskoulutustilastojen tietojen käyttö syrjinnän epäsuoraan mittaamiseen
- työhallinnon ja eläkejärjestelmän tilastojen yhteinen tarkastelu työsyryjinnän epäsuoran seurannan osana
- syrjinnän integroiminen työhyvinvointia koskevaan tutkimukseen ja nuorisotutkimukseen ja
- eläkeläis- ja nuorisojärjestöjen edustajien osallistuminen syrjinnän seurannan hallintoon ja raportointiin.

Vammaisuuteen ja heikkoon terveydentilaan liittyvän syrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi lisäehdotukset ovat seuraavat.

- kuntoutusta ja erityisopetusta koskevien tilastojen käyttö syrjinnän epäsuoraan mittaamiseen
- rekisteriselvitys vammaisten elinoloista
- selvitys vammaisten asemasta julkisissa palveluissa ja suomalaisen yhteiskunnan esteettömyydestä ja
- vammaisjärjestöjen osallistumisen syrjinnän seurannan hallintoon ja raportointiin

Seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin ja sen ilmaisuun liittyvän syrjinnän seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi lisäehdotukset ovat seuraavat.

- *määräajoin tehtävä selvitys seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen kokemasta syrjinnästä ja siihen liittyvistä tekijöistä;*
- *seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjä edustavan järjestön osallistuminen syrjinnän seurannan hallintoon ja raportointiin.*

Sukupuoli on ehdotuksessa ns. cross-cutting issue eli kaikessa tietojen keruussa tulee kiinnittää huomiota sukupuolijakaumaan.

Lisäkustannuksia vaativien raportointiehdotusten kohdalla ei ole arvioitu kustannusten suuruutta. Rahoituksen hankkimiseksi on suoran lisärahoituksen lisäksi useita täydentäviä ratkaisuja. Niitä ovat

- lakisääteisten ja muiden seurantojen hyväksikäyttäminen,
- syrjintäteemojen nykyistä selvempi integroiminen eri ministeriöiden tutkimusohjelmiin,
- yhteistyö työelämässä yksityisten toimijoiden kanssa (yritykset, työnantaja- ja työntekijäjärjestöt) ja
- yhteistyö akateemisen tutkimuksen kanssa.

Ehdotus on toistanut pieneltä osin sitä kuvailevaa työtä, jota on tehty MERA-hankkeen kansallisessa osuudessa tuotetussa dataraportissa. Siinä viitataan myös hankkeen kansainvälisen osuudessa tuotettuun käsikirjaan (Makkonen 2006), joka esittelee ja tyypittelee eri maiden hyviä käytäntöjä syrjinnän seurannan ja raportoinnin luomiseksi. Ehdotus sisältyy käsikirjaan kansallisena esimerkkinä syrjinnän seurantajärjestelmän kehittämisestä.

ETT FÖRSLAG FÖR UPPFÖLJNING AV DISKRIMINERING I FINLAND

INNEHÅLL

1. Bakgrund: nationellt och internationellt utvecklingsarbete	1
1.1. Bakgrund till förslaget	1
1.2. Grundläggande frågor och principer	2
2. Förslag på ett system för uppföljning och rapportering om diskriminering	6
2.1. Organisering av rapporteringen och rapportens uppbyggnad	7
2.2. Rapporteringens innehåll	10
2.2.1. Allmänna förslag	10
2.2.2. Etniskt ursprung	18
2.2.3. Ålder	21
2.2.4. Funktionshinder, hälsotillstånd	23
2.2.5. Sexuell inriktning, könsidentitet och könsuttryck	26
3. Sammanfattning	28

Källor

1. BAKGRUND: NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT UTVECKLINGSARBETE

1.1. Bakgrund till förslaget

Diskriminering har enligt olika undersökningar en negativ inverkan på samhället och ekonomin, men den viktigaste anledningen till att förbjuda diskriminering är den moraliska. Europeiska unionen godkände år 2000 två direktiv om förbud mot diskriminering, *det s.k. rasismdirektivet* och *det s.k. direktivet om likabehandling i arbetslivet* (2000/43/EG och 2000/78/EG), som införlivats som en del av Finlands nationella lagstiftning, i synnerhet *lagen om likabehandling* (21/23.1.2004). Förbud mot diskriminering har redan tidigare funnits i Finland i bland annat *grundlagen* (6§) och *strafflagen* (kapitel 11:9 paragraf 8–9 (21.4.1995/ 578) och 47:3). Finland rapporterar regelbundet och i enlighet med flera internationella ratificerade avtal till både Förenta Nationerna¹ och Europeiska rådet² beträffande frågor som rör diskriminering. Till stöd för denna verksamhet bör man skapa ett system för uppföljning och rapportering som ersätter det nuvarande relativt splittrade och delvis ad hoc-artade förfarandet för insamling av uppgifter och rapportering. Systemet ger uppgifter om diskriminering på olika grunder och en bild av hur situationen utvecklas samt bidrar till att rikta in de politiska åtgärderna för att bekämpa diskriminering och utvärdera effekterna av dessa åtgärder.

Diskriminering definieras i Finlands lag som direkt och indirekt diskriminering, trakasserier och instruktioner eller påbud om diskriminering. I detta förslag kommer vi inte att gå närmare in på definitionen av diskriminering. Skillnaden mellan diskriminering och rasism är inte helt tydlig, vilket bland annat visas i rapporten *Rasismi Suomessa*³. Diskrimineringslagstiftningen och arbetet mot diskriminering i en internationell kontext samt terminologiska frågor beskrivs närmare i den handbok som har sammanställts inom ramen för projektet *Making Equality a Reality* (Makkonen 2006) samt i det opublicerade bakgrundsmaterialet till detta förslag, rapporten ”*Syrjinnän mittaamisen raportointi Suomessa – nykytilan kuvaus*” (Mannila 2.11.2006).

Finland har aktivt verkat inom antidiskrimineringspolitiken inom EU. Europeiska kommissionens Working Group on the Data Collection for the Measurement of the Extent and Impact of Discrimination grundades på initiativ av Finland och Finlands representant var också ordförande för arbetsgruppen 2003–2005. I slutet av 2004 anordnade Finland tillsammans med europeiska kommissionen ett stort internationellt möte, *Data to Promote Equality* (Mannila 2005). Arbetsministeriet genomförde åren 2003–2005 SYKE-projektet, vars syfte var att stödja arbetet med att utveckla diskrimineringsindikatorerna. Dessutom deltar Finlands förvaltning (ministerier, kommuner) i många internationella projekt⁴ som främjar åtgärder för att bekämpa diskriminering.

¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI>

² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI>

³ www.ihmisoikeusliitto.fi; se Salonen & Villa 2006

⁴ SEIS, JOIN-IN; www.seis.fi/suomi/ ; www.join-in.info/

Finlands nationella och internationella verksamhet för utveckling av ett system för uppföljning och rapportering om diskriminering förenades för i MERA-projektet (2005-06). I uppföljningsgruppen för projektet ingick Meri-Sisko Eskola (ordförande, arbetsministeriet), Mikko Cortes Tellez (vice ordförande, undervisningsministeriet), Sinikka Keskinen (arbetsministeriet), Pentti Lehmijoki (arbetsministeriet), Saara Patoluoto (arbetsministeriet), Tiina Palotie-Heino (social- och hälsovårdsministeriet), Eero Aarnio (justitieministeriet), Mia Murtomäki (dataombudsmannens byrå), Risto Jaakkola (Rättspolitiska forskningsinstitutet), Pia Holm (polisavdelningen, inrikesministeriet), Arja Kekkonen (utlänningsverket), Raine Hiltunen (minoritetsombudsmannens byrå), Mauri Nieminen (Statistikcentralen) Veronica Fellman (Svenska pensionärsförbundet), Pirkko Mahlamäki (Vammaisfoorumi ry), Juha Jokela (SETA rf), Timo Makkonen (MERA-projektet), Perttu Salmenhaara (MERA-projektet) och Oskar Aho (sekreterare, arbetsministeriet).

Uppföljningsgruppen har på ett mycket betydelsefullt sätt deltagit i såväl den nationella datarapporten (Mannila 2.11.2006) som i utarbetandet och sammanställningen av detta förslag. Förslaget är skrivet av Simo Mannila.

- *Trots att det saknas ett enhetligt uppföljningssystem för diskriminering i Finland finns det flera mekanismer som tillhandahåller och analyserar information om olika typer av diskriminering vid olika tidpunkter och för olika syften. Syftet med detta förslag är att ge ett utkast till ett system för uppföljning och rapportering till stöd för åtgärder för att bekämpa diskriminering.*

1.2. Grundläggande frågor och principer

Diskriminering är ett samhällsproblem, och är förbjuden i samtliga EU-länders lagstiftning. Diskriminering betraktas som ett brott i många av EU:s medlemsländer, men i många EU-länder är diskriminering förbjuden inom civilrätten och kriminalisering krävs inte enligt EU-direktiven. I detta förslag utgår man från synen på diskriminering som ett brott, vilket är i linje med den finska lagstiftningen. Alla brott är inte likadana, och med tiden kommer det att visa sig hur pass allvarligt brott man i praktiken kommer att uppleva att diskriminering är – något som även påverkas av hur vanligt förekommande det är och de övriga problem som fenomenet orsakar eller som är förknippade med det, som man fått en försmak av i vissa länder. Exempelvis brott mot liv registreras mycket noggrant i många olika system (polisens och domstolarnas datasystem och den statistik som härleds från dessa) och avhandlas ofta i stor utsträckning i offentligheten, medan exempelvis trafikbrott, som ofta inte definieras som brott, utan som förseelser, intresserar på grund av straffets påverkan på människors beteende i trafiken och vinsten för samhället. Brott mot liv är också mycket synliga brott, medan en stor del av trafikbrotten passerar obemärkta förbi. Var på skalan mellan dessa båda extremer befinner sig diskriminering? Om man tittar på exempelvis rättsfall eller olika fall som behandlats av ombudsmän kan man med hjälp av principerna inom kriminologin endast se bara toppen av ett isberg. *Med tanke på samhällspolitiken bör vi skaffa oss bättre kunskaper om diskriminering, hur vanligt förekommande den är, mot*

vem den riktas och i vilka situationer den uppstår, även om vi inte med hjälp av denna information strävar efter att hitta de skyldiga på individnivå och i konkreta fall.

- *Enligt grundaxiomet inom kriminologin (se t.ex. Aromaa 2005) kan regleringen av diskriminering och dess inverkan på uppföljningen av fenomenet göras synligt, politik kan utvecklas med vars hjälp diskriminering kraftigt kan begränsas, man kan göra det relativt olönsamt att diskriminera, man kan kompensera offren för dess följd effekter och riskerna med diskriminering i samhället kan utjämnas. För att uppnå detta krävs en fungerande uppföljning och rapportering och ett fungerande rättssystem som ger medborgarna skydd enligt lagen.*

Det förslag som ges här bygger på den nationella kunskapsbasen som har beskrivits tidigare inom den nationella datarapporten. *Det handlar om att utveckla den nuvarande insamlingen av information och rapporteringen, att föreslå nya analysmetoder och att samla ihop de splittrade uppgifter som finns till rapporteringen inom den utsatta tiden.* Förslaget fokuserar också på de luckor som finns i den nuvarande kunskapsbasen som kan täppas till med hjälp av vedertagna metoder som redan tillämpas i många andra länder.

- *Förslaget försöker i första hand att dra nytta av den befintliga information som finns och undvika överlappande rapportering. Därför rekommenderas en integrering av diskrimineringsfrågan i den offentliga förvaltningens forskningsprogram och utökat samarbete mellan den offentliga förvaltningen och den akademiska forskningen enligt de behov som finns i samhället. Det är enkelt för de offentliga instanser som är viktiga för arbetet mot diskriminering, såsom ministerierna och forskningsinstitut, som är underställda ministerierna, att anta ett diskrimineringsfokus i olika program (exempelvis i forsknings- och projektarbetet som rör ålder och handikappfrågor). Helt ny offentlig finansiering eller en omfördelning av den nuvarande finansieringen till förmån för insamling av information om diskriminering kan också i viss mån behövas. När det gäller vissa nya typer av datainsamling (t.ex. workplace monitoring) kan den privata sektorn och arbetstagarorganisationerna delta i utvecklingen och genomförandet av insamlingen.*

Rapportering och insamling av information som rör diskriminering har i EU betonats mycket juridiskt, vilket innebär att uppgifterna främst samlas in i form av antal rättsfall och anmälningar om diskriminering som gjorts hos polisen eller andra behöriga myndigheter. För att kunna ge en heltäckande bild av diskrimineringen behövs utöver detta perspektiv även ett samhällsvetenskapligt och statistiskt perspektiv. Det har varit ganska svårt att genomföra, eftersom insamlingen av information är förknippad med problem som handlar om integritetsskydd, en indirekt mätning ger utrymme för olika tolkningar, antalet förekommande fall kan vara alltför begränsat för att man ska kunna göra en kvantitativ analys och de direktiv som finns om diskriminering är nya inom EU, vilket betyder att kulturella hänsyn när det gäller att upptäcka diskriminering fattas. Detta är ett problem både i Finland och inom hela EU. *I detta förslag har man beaktat*

såväl den juridiska som den samhällsvetenskapliga aspekten när det gäller uppföljning och rapportering om diskriminering.

Kvantitativt material är särskilt viktigt om det är representativt och ger en tillräcklig bild av fenomenet. Syftet med kvantitativt material är att sätta in fenomenet och dess inbördes relationer i ett sammanhang, d.v.s. utöver att framställa toppen av isberget även visa hur stort det är i sin helhet och var gränserna för det ligger. I Finland är oftast kvantitativa material på många sätt problematiska, eftersom fallen inom de etniska grupperna även sammantaget är få, samtidigt som det sällan är en särskilt bra lösning att sammanföra de olika etniska grupperna i analysen. Exempelvis är en sådan etnisk grupp som romerna, som traditionellt diskrimineras, för liten för att den ska synas i det övergripande statistiska materialet. Detsamma gäller statistiken om diskrimineringsbrott i rätts- och domstolsstatistiken – den ger en mycket begränsad bild om diskriminering eftersom antalet fall är få. Å andra sidan är ålder en faktor som finns med i de flesta statistiska material – det är dock inte lätt att indirekt få fram uppgifter om åldersdiskriminering i ett material som ursprungligen sammanställts för helt andra syften. Det finns alltså ofta begränsade användningsmöjligheter för kvantitativt material – förhoppningsvis kommer situationen dock att förbättras märkbart i framtiden. Dessa brister bör åtgärdas genom forskningsarbetet och insamlingen av uppgifter om medborgarorganisationernas och den offentliga förvaltningens verksamhet, som oftast är *kvalitativa*.

Forskning är en viktig del av mätningen och uppföljningen av diskrimineringen men är oftast ad hoc-artat och medför extra kostnader. Diskrimineringsforskning är metodmässigt ett omfattande fält som sträcker sig alltifrån *attitydundersökningar* till experimentell forskning (exempelvis *discrimination testing*). När man beställer undersökningar bör man se till att en tillräckligt vetenskaplig nivå bibehålls samtidigt som kostnaderna hålls på en skälig nivå. Insamling och analys av data anpassade till diskriminering kan delvis sammankopplas med akademiska forskningsprogram. Häfter kommer ett antal forskningsämnen att presenteras som ter sig viktiga i nuläget. Inga särskilda lämpliga upphovsmän för forskningen anges, då det finns intresse för forskning både på akademisk nivå och på särskilda forskningsinstitut, och delvis beror intresset på diskrimineringsgrunderna, varför inga särskilda kunskapscenter kan här namnges.

Diskriminering kan mätas direkt eller indirekt. Båda mätningstyperna är viktiga samtidigt som de båda har sina särskilda problem. Det är fråga om *direkta mätningar* när uppgifterna bygger på respondentens egen erfarenhet om diskriminering. Sådana uppgifter ger direkt information om fenomenet, men framhäver endast en aspekt av det. Exempelvis rättsstatistik och rättsfall ger också sådan, mycket viktig men ur helhetssynpunkt bristfällig, information. Svar som ges i enkäter när det gäller huruvida man har sett eller upplevt diskriminering leder till en underskattning av fenomenet, då det ofta är pinsamt att svara jakande i sådana undersökningar. *Indirekta mätningar* innebär att man med hjälp av olika uppgifter om till exempel utbildning, inkomstnivå, arbetslöshet etc. drar slutsatser om förekomsten av diskriminering. Problemet med detta är att man inte direkt kan se att skillnaderna mellan minoriteter beror på just diskriminering, då det även kan finnas andra orsaker. Den låga sysselsättningen bland

invandrare kan exempelvis bero på deras låga utbildningsnivå, och även med god utbildningsnivå kan den förorsakas av bristen på olika kulturbundna färdigheter som är svåra att mäta. Om skillnaden jämfört med den övriga befolkningen ändå är stor måste man dra slutsatsen att även diskriminering finns med i bilden. I synnerhet det faktum att romerna går i skolan i mindre utsträckning har i vissa östeuropeiska länder ansetts bero åtminstone delvis på diskriminering. Men hur stor måste skillnaden vara att slutsatsen kan dras?

Diskriminering riktar sig till en individ som har eller tros ha vissa egenskaper som leder till diskrimineringen – bilden av diskrimineringen handlar alltså om aggregerade enskilda fall. Dessutom finns det *strukturell diskriminering*, som inte lätt kan mätas med utgångspunkt i enskilda fall. I hela samhället eller exempelvis inom den offentliga förvaltningen kan det finnas strukturer som leder till diskriminering trots att man inte ser några enskilda fall av det. Som exempel på detta kan nämnas olika kvantitativa kriterier som används för att bedöma arbetsinsatser inom kundservice och även fastställa löner. De kan leda till diskriminering av kunder som är svåra att betjäna och tar mycket tid (exempelvis handikappade och personer från främmande kulturer jämfört med övriga). Om detta är möjligt i enlighet med lagstiftningen eller det program som styr verksamheten kan den arbetstagare som arbetar med kundservice inte anses diskriminera, utan det är istället fråga om en strukturell företeelse och inte ett beteende som man bör förändra genom program och lagstiftning. Det är viktigt att rapportera om strukturell diskriminering, men det är inte lätt att skapa indikatorer då den förekommer – det förutsätter en viss känslighet mot olika diskrimineringsgrunder och -situationer.

- *Den nationella rapporteringen kräver mer än enbart rapportering i enlighet med internationella avtal och EU:s antidiskrimineringsdirektiv. De sätter endast en miniminivå för antidiskrimineringsåtgärderna. En jämförelse mellan Finlands grundlag, strafflag och lag om likabehandling visar att **tillämpningsområdet för diskrimineringsförbudet är bredare hos oss än vad som direkt kan härledas ur EU:s direktiv.** I EU:s antidiskrimineringsdirektiv förbjuds diskriminering i samband med erbjudande av tjänster enbart på grund av etniskt ursprung. Tillämpningsområdet för det finska lagstiftningen är bredare på det här området, och diskriminering i samband med erbjudande av tjänster är förbjudet på fler grunder än i direktivet. **Uppföljningen av diskrimineringen bör svara mot tillämpningsområdet i den finska lagstiftningen.** I detta förslag kommer vi dock inte att gå in på vad som tas upp i de respektive lagstiftningarna, utan det viktigaste är att utreda om vissa saker bör följas upp eller ej. Detta förslag är uppbyggt i enlighet med lagen om likabehandling men med hänsyn till kraven på likabehandling även i den privata sektorn ("services, facilities, goods").*

Den lagstiftning som rör diskriminering tar även upp förbud mot diskriminering på grund av kön. Att främja jämställdhet mellan könen och förhindra diskriminering på grund av kön har varit en viktig fråga i Finland under en lång tid. Inom social- och hälsovårdsadministrationen har man också skapat de institutionella strukturerna för detta arbete. Diskriminering på grund av kön och rapporteringen om detta tas inte upp särskilt i denna framställning – *kön är ett övergripande tema (cross-cutting issue) i det*

förslag som här presenteras. Om insamling av statistik och annan information kan genomföras är det mycket enkelt att däri granska män och kvinnor för sig. Denna uppställning kan dock inte användas för att föra fram könsminoritetens problem, som den diskurs som används i samband med sexuell inriktning inte alltid tar i beaktande.

2. FÖRSLAG PÅ ETT SYSTEM FÖR UPPFÖLJNING OCH RAPPORTERING OM DISKRIMINERING

Den handbok som sammanställts för MERA-projektet beskriver två utredningsarbeten som behöver göras då man börjar utveckla uppföljningen och rapporteringen om diskriminering. Den ena av dessa redogör för de uppgifter som redan finns till, vem som samlar in uppgifterna och hur de befintliga informationsinsamlingssystemen kan förbättras för att utveckla kunskapsbasen. Det andra utredningsarbetet handlar för det första om den nationella lagstiftningens inverkan på antidiskrimineringspolitik och öfr det andra om inverkan av lagstiftningen rörande skydd av privatliv och uppgiftsskydd på informationsinsamlingen. Efter det skall man utvärdera situationen med utgångspunkt i olika diskrimineringsgrunder och de informationsbehov som finns i samband med dessa, utreda hur brister kan åtgärdas, rationalisera arbetet på så sätt att inga överlappningar sker samt förändra lagar om uppgiftsskydd om detta behövs. På grundval av detta bör en nationell åtgärdsplan fastställas för uppföljning och rapportering om diskriminering. Planen bör innehålla ett konkret förslag när det gäller rapporteringen, säkerställa internationell kompatibilitet beträffande begrepp och klassificeringar, fastställa finansieringskällor och beskriva hur det insamlade materialet och de rapporter som sammanställts ska användas (Makkonen 2006).

Denna rapport har föregåtts av den redan nämnda datarapporten, som både beskriver och utvärderar de uppgifter som finns, d.v.s. statistiska instrument, forskning, rätts- och tillsynsmyndigheternas verksamhetsrapport, medborgarorganisationernas och arbetsmarknadsparters verksamhet. Däremot har det inte ansetts viktigt att utreda här den nationella lagstiftningens effekter på antidiskrimineringspolitiken. Såväl i uppföljningsgruppen inom MERA-projektet som den uppföljningsgrupp som föregick denna inom SYKE-projektet fanns representanter från dataombudsmannens byrå, vars åsikter har tagits i beaktande i utarbetandet av detta förslag. När det gäller forskningen så måste utfärdande av tillstånd enligt de allmänna bestämmelserna som rör insamlingen av information i samband med forskningsarbetet lösas från fall till fall. Vid användning av statistiskt material kommer inte frågan om uppgiftsskydd upp, eftersom den redan har lösts av statistikmyndigheten. Detsamma gäller uppgifter om rätts- och tillsynsmyndigheternas verksamheter. Skydd av privatlivet och uppgiftsskydd kräver särskild uppmärksamhet i samband med att medborgarorganisationerna och arbetsmarknadens parter utvecklar sin verksamhet för att utreda diskriminering. När det gäller uppgiftsskydd finns det en särskilt viktig bestämmelse som går ut på att man när man samlar in information bör definiera hur den ska användas och sedan endast använda informationen för just det syftet. Den gällande lagstiftningen förhindrar inte utvecklandet av ett system för uppföljning och rapportering om diskriminering.

Nedan presenteras ett förslag som rör uppföljning och rapportering om diskriminering i Finland som består av tre delar. Under avsnitt 2.1. behandlas organiseringen och uppbygganden av rapporteringen och i avsnitt 2.2. presenteras förslag som rör innehållet i rapporteringen. Avsnittet 2.2. består av allmänna (2.2.1) förslag och förslag som gäller enstaka diskrimineringsgrunder (2.2.2).

2.1. Organisering av rapporteringen och rapportens uppbyggnad

För att utveckla rapporteringens organisering föreslås följande:

- 1. Frågor som rör diskriminering hör i Finland administrativt sett till olika instanser, såsom arbetsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisningsministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet och de delegationer som tillhör dem. Det föreslås att **arbetsministeriet** samordnar utvecklandet av den föreslagna uppföljningen och rapporteringen om diskriminering.
- 2. Eftersom den rapportering som rör diskriminering oftast ligger i de offentliga och privata instansernas, såsom medborgarorganisationernas och företagens, gemensamma intresse, måste man även sammanställa en bred **uppföljningsgrupp**, som består av representanter från offentliga eller andra instanser för **styrningen** av rapporteringen. Uppföljningsgruppen bör, förutom av representanter från ovan nämnda ministerier, även bestå av minoritetsombudsmannen eller dennes representant, dataombudsmannen eller dennes representant, samt representanter från arbetarskyddsdistrikten, Rättspolitiska forskningsinstitutet, Delegationen för etniska relationer (ETNO), Delegationen för romska ärenden, Sametinget, Riksomfattande handikapprådet, centrala medborgarorganisationer och representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Det kan finnas flera representanter inom de olika instanserna (exempelvis en representation för invandrarfrågor och arbetskraftstjänsterna inom arbetsministeriet, en representation för polisen och utlänningsverket inom inrikesministeriet).
- 3. Uppföljningen och rapporteringen om diskriminering som föreslås här **kompletterar** verksamheten och rapporteringen inom de olika delegationerna och förslaget har inte som syfte att förändra de nuvarande förbindelserna mellan verksamhetsorgan när det gäller diskriminering.

I minoritetsombudsmannens och diskrimineringsnämndens årliga verksamhetsberättelser tas för närvarande etnisk diskriminering upp på ett varierande sätt, och man ger utlåtanden och förslag på lösningar. Minoritetsombudsmannens och diskrimineringsnämndens verksamhetsbeskrivning är snäv: det finns flera diskrimineringsgrunder, men dessa myndigheters uppgifter inriktar sig enbart på frågor som rör etnisk diskriminering. Å andra sidan är uppsättningen uppgifter omfattande: I minoritetsombudsmannens byrås uppgifter ingår även bland annat forskning och annan informationssökning. Om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämndens verksamhetsberättelser täckte in alla typer av

diskriminering skulle dessa myndigheter kunna producera värdefull information även om andra diskrimineringsformer än etnisk diskriminering. Det finns även andra utvecklingsmöjligheter: Enligt uppgifter från social- och hälsovårdsministeriet diskuterar man för närvarande bland annat inrättandet av en handikappombudsman.

➤ *4. Det utvecklingsarbete för ombudsmännens verksamhetsområden som inleddes på initiativ av justitieministeriet i januari 2007 stödjer också utvecklingen av uppföljningen och rapporteringen om diskriminering.*

Information för rapporteringen kommer att behöva inhämtas från många informationskällor som inte är jämförbara. Behovet av vad som ska ingå i rapporteringen kan även variera från år till år – vissa perioder kan man vilja ha uppgifter om andra diskrimineringsgrunder och andra typer av situationer där diskriminering förekommer. På grund av de begränsade resurserna är det omöjligt att utreda alla intressanta frågor på en gång.

➤ *5. Det vore ändamålsenligt att dela upp rapporteringen på så sätt att man har en **bestående grundläggande del**, som i tillräckligt stor utsträckning kvantitativt och kvalitativt hanterar de diskrimineringsgrunder som fastställts i denna rapport och vars informationskällor har fastställts på förhand, samt därutöver en föränderlig **ad hoc-del eller flera sådana delar**, som är till för att samla in mer detaljerad information med hjälp av olika utredningar och undersökningar (inkl. situation testing, som knappt har använts i Finland). De instanser som finansierar ad hoc-delen och de utredningar eller undersökningar som krävs för denna fattar beslut om ad hoc-delen med utgångspunkt i uppföljningsgruppens framställning för varje rapporteringsperiod för sig. I detta förslag behandlas såväl rapporteringens permanenta grundläggande del som ad hoc-delen. När man exempelvis talar om att regelbundet bedriva forskning om offren (victim surveys) handlar det om en bestående modell, samtidigt medan man måste bestämma separat vilka diskrimineringsgrunder eller diskriminerande situationer som förtjänar vilken typ av uppmärksamhet under en rapporteringsperiod. I förslaget ingår även ett antal konkreta utredningar eller undersökningar, som naturligtvis är av ad hoc-karaktär, det vill säga de behöver inte alltid upprepas regelbundet.*

Det finns i Finland redan goda modeller för den typ av rapportering som föreslås här. Förbundet för mänskliga rättigheters rapport Rasismi Suomessa är en kvalificerad redogörelse som ger en mångsidig bild av situationen i Finland. Den anknyter endast till det så kallade rasismdirektivet, och den ges ut varje år till en relativt blygsam kostnad. Det finns en del andra rapporter, vars arbetsfördelning har organiserats i form av ett samarbete mellan flera olika förvaltningsnämnder, medborgarorganisationer och sakkunskningsparter och som sammanställts vid exempelvis valperioder eller enligt behov i samband med olika redogörelser. Rapporteringens omfattning är en fråga om ändamålsenlighet och en ekonomisk fråga.

- *6. Det föreslås att en heltäckande rapportering sker var fjärde år, det vill säga en gång per mandatperiod. Arbetsministeriet väljer en föredragande person eller institution, fastställer en rapporteringsplan för fyraårsperioden och samordnar rapporteringen. Uppföljningsgruppen hjälper till med detta arbete, ger ett förslag på rapportören samt de eventuella ad hoc-utredningar och -undersökningar som ska utföras inom ramen för de resurser som finns hos de aktuella finansieringsmyndigheterna. Arbetsministeriet vidarebefordrar sedan rapporten om diskriminering i Finland till regeringen för behandling.*
- *7. Föredraganden samlar fortlöpande in all information som rör diskriminering på en webbplats, där informationen är offentlig och som uppdateras med ny statistik, nya utredningar, undersökningar eller annan användbar information. Med utgångspunkt i denna information sammanställer man årligen en mellanrapport om diskriminering. I övergångsskedet kan Rasismi Suomesa-rapportens fokus utvecklas till en låg kostnad så att publikationen även täcker in andra diskrimineringsformer.*
- *8. Rapporteringen kräver tillräckliga ekonomiska och kompetensmässiga resurser. Rapporteringen kan organisatoriskt delas in i flera olika instanser: själva rapporteringen (föredraganden), de separata utredningar eller undersökningar som skall göras i samband med denna (forskarna) – som kan vara en eller flera till antalet – samt uppföljning av rapporteringen (uppföljningsgruppen under samordnad av arbetsministeriet).*

Den nationella rapporten bör följa de rekommendationer för rapportering som fastställts enligt internationella avtal och stödja denna rapportering. Finland har ratificerat flera avtal inom Förenta Nationerna och Europeiska rådet, samtidigt som nya avtal är på gång, och det system för uppföljning och rapportering om diskriminering som planeras här kan bidra med information till dessa. Detta avtalssystem förser Finland med information om de förväntningar som finns internationellt, och man uttalar sig om positiva utvecklingssteg i landet samt föreslår förbättringsåtgärder för missförhållanden⁵. De avtal som är i kraft för närvarande finns uppräknade i den nationella datarapporten för MERA-projektet. Den nationella rapporteringens koppling till den internationella utvecklingen sker dock inte enbart genom rapporteringen inom ramen för de internationella avtalen. Ledningen för den uppföljningsgrupp som har ansvar för den nationella rapporteringen skall delta i EU:s antidiskrimineringsarbete.

⁵ Exempelvis Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) rekommenderade år 1997 i sin första rapport, som berörde Finland, "en tillförlitlig och enhetlig insamling av statistik inom alla områden". I den andra rapporten från ECRI som godkändes 2001 upprepas denna rekommendation, man betonar vikten av attitydundersökningar och påpekar att medborgarskapet leder till att det etniska ursprunget hamnar i skymundan och att man med utgångspunkt i statistiskt material som rör utlänningar inte får en enhetlig bild av den eventuella kopplingen mellan etniskt ursprung och diskriminering. www.ihmisoikeusliitto.fi/suosituskansio/ECRI%20raportti%202002.pdf.

- 9. *Uppföljningsgruppen bör se till att **det begreppsmässiga och övriga utvecklingsarbete som sker inom EU** kanaliseras till andra instanser och erbjuda nationella experter på området kontakt med motsvarande experter i de olika EU-länderna.*

2.2. Rapporteringens innehåll

I detta kapitel presenteras de innehållsmässiga och metodmässiga förslagen i samband med utvecklingen av uppföljningen och rapporteringen om diskriminering. De har alla att göra med den s.k. bestående delen av rapporteringen. Beträffande exempelvis attitydundersökningar och forskning om offren för diskriminering tas ändå ingen ställning till vilka attitydundersökningar och diskrimineringsgrunder som ska undersökas och inom vilken rapporteringsperiod. Detta är frågor som bör lösas inom den uppföljningsgrupp som presenterats ovan. I avsnitt 2.2.1 presenteras förslag som rör flera eller alla diskrimineringsgrunder. Dessa förslag är innehållsmässiga eller förslag på projekt, och har som syfte att utveckla vissa innehållsmässiga områden. I avsnitt 2.2.2 finns förslag som är förknippade med enskilda diskrimineringsgrunder.

2.2.1. Förslag som rör flera diskrimineringsgrunder

Attitydundersökningar är en viktig del av kartläggningen av diskrimineringen, såsom bl.a. ECRI:s påpekanden visar (se ovan). Därför är det viktigt att systematisera de attitydundersökningar som genomförs i Finland, som vi har ganska många av i jämförelse med andra viktiga forskningsområden när det gäller diskriminering (se Jaakkola 2005; Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006; jfr. Raittila 2004), och utöka deras fokus på alla typer av diskrimineringsgrunder och diskriminerande situationer.

- 10. ***Ett vidgat fokus inom attitydundersökningarna.** I Finland har det forskats mycket om etniska grupper både när det gäller allmänna attityder och attityder hos myndigheter. Forskning om attityder när det gäller olika trosuppfattningar, funktionshindrade, sexuell inriktning och åldersdiskriminering har gjorts mer sporadiskt och delvis i samband med forskningen om etniska grupper. De attitydundersökningar som rör potentiellt diskriminerade grupper bör genom användning av offentliga medel hädanefter granskas som en helhet, där alla de diskrimineringsgrunder som tas upp i lagen om likabehandling tas i beaktande och där man med utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts i forskningsområdet tar fram en så enhetlig metod som möjligt för att beskriva trender. Förutom de allmänna attityderna bland befolkningen och myndigheterna bör man även utreda **attityder bland arbetsgivare och på arbetsplatser.** Det föreslås att man en gång vart fjärde år, det vill säga i samband med varje ordinarie rapporteringsperiod, genomför en attitydundersökning som är allmän eller handlar om vissa adiskrimineringsgrunder och som riktar sig till hela befolkningen, myndigheterna eller arbetsplatserna.*

Det är viktigt att samla information om de diskriminerade gruppernas egna erfarenheter med hjälp av särskilda undersökningar om diskriminering eller allmänna undersökningar om levnadsförhållanden som innefattar uppgifter om diskriminering (victim surveys; exempelvis Jasinskaja-Lahti m.fl. 2002; Liebkind m.fl. 2004). Av dessa två alternativ måste undersökningar om diskriminering betraktas som det bästa när det gäller rapportering om diskriminering, eftersom det är en metod som samlar in ett mer omfattande material – med flera frågor – medan diskrimineringstemat sällan kan vara det centrala i allmänna undersökningar om levnadsförhållanden. Man bör även stödja användning av metoden discrimination testing inom den finska forskningen.

➤ **11. Informationssökning med hjälp av så kallade offerundersökningar och annan forskning. S.k. offerundersökningar om diskriminering, undersökningar om levnadsförhållanden som tar diskriminering i beaktande eller andra, exempelvis utredningar som baserar sig på discrimination testing-metoder bör genomföras för alla de grupper som täcks in av diskrimineringslagstiftningen (i detta förslag: de viktigaste invandrargrupperna, unga och gamla, funktionshindrade, sexuella minoriteter och könsminoriteter). Anledningen till detta är att de nuvarande metoderna för insamling av information inte alltid ger tillräcklig information om diskrimineringsfrågor, eftersom målgrupperna är små och heterogena (olika etniska grupper) eller det handlar om en företeelse som är svår att undersöka (sexuell inriktning). I vissa fall kan s.k. offerundersökningar ersättas genom att komplettera forskningsarbetet på gång med frågor om diskriminering). Det föreslås att s.k. offerundersökningar eller motsvarande utredningar beställs en gång vartannat år, det vill säga två gånger per rapporteringsperiod.**

Oavsett det faktum att erfarenheterna av diskriminering är subjektiva och varierar bland annat beroende på social ställning och språkkunskaper är det mer önskvärt att mäta diskrimineringen direkt än indirekt. Benägenheten att rapportera om diskriminering varierar på samma sätt beroende på social ställning och situation. I arbetet mot diskriminering bör man främja metoder som gör fenomenet synligt och som ger en möjlighet att utvärdera hur vanligt förekommande det är i samhället.

➤ **12. Utveckling av anmälningar om diskriminering för rapporteringen. I rapporteringen kan man dra nytta av anmälningar om diskriminering som inte gjorts till polisen, utan till medborgarorganisationer. Ett sådant anmälningsformulär finns på Förbundet för mänskliga rättigheters webbplats (RASMUS-nätverket) på Internet⁶. Man bör med hjälp av projektarbete sträva efter att öka och systematisera denna typ av kartläggning, så att resultatet kan användas som en del av uppföljningen och rapporteringen om diskriminering. Målet är ett enhetligt institutionellt system som tar hänsyn till kraven på uppgiftsskydd.**

⁶ www.rasmus.fi

En internationellt sett stor och viktig del när det gäller information om diskriminering kommer från polisen eller rättsmyndigheterna. I Finland kommer denna information från polisens PATJA-datasystem, som innehåller information om de polisanmälningar som gjorts och tillhörande undersökningar, samt statistik från rätts- och domstolsstatistik (se Keränen 2005a; 2005b; Oakley 2006). Systemet bör utvecklas och till stöd för denna utveckling bör man bedriva forskning om de rasistiska och diskrimineringsrelaterade brotten och hur undersökningarna av dessa brott fortskrider inom polisens verksamhet, åklagarväsendet samt i domstolarna.

➤ **13. Forsknings- och utvecklingsarbetet rörande polisens PATJA-datasystem.** Varje år skrivs uppgifter om flera hundra fall av rasistiska brott in i systemet (se Inrikesministeriet 2001). Rasism handlar enligt definitionen om brottsmotiv som har med etniskt ursprung att göra. De flesta brott som klassificeras som rasistiska handlar inte om diskriminering, utan andra typer av brott, som exempelvis misshandel. Inom den internationella diskursen pratar man allt oftare om hatbrott, vilket är en term som kan handla om brott som liknar de rasistiska brotten men som riktar sig också mot andra grupper än etniska (t.ex. funktionshindrade, sexuella minoriteter och könsminoriteter). PATJA-systemet bör främst kompletteras på så sätt att man förutom de rasistiska brotten även registrerar de övriga hatbrotten och att man även tar hänsyn till den rapporterade diskrimineringens möjligen mångbottnade karaktär. **Uppgifterna i PATJA-systemet och senare verksamhetsuppgifter från åklagare och domstolar (det vill säga information om fall av diskriminering som behandlas) utgör en viktig del av rapporteringen.** Såväl anmälningarna om rasistiska brott som exempelvis uppgifter från arbetarskyddsmyndigheten om osakligt bemötande – som kan eller inte kan ha med diskriminering att göra – är fler till antalet än vad som syns i siffrorna från rättegångar och domar. Polisyrkeshögskolan eller Rättspolitiska forskningsinstitutet bör utreda vilken process som ligger bakom de fall som faller bort. En sådan förklaring, trots att den endast delvis berör, bidrar till förståelsen av diskrimineringsbrottens beskaffenhet och hur de behandlas inom rättssystemet.

Den övervakningen som förs av arbetarskyddsdistrikten, som sker på arbetsplatserna och även gäller fall av diskriminering, har liknande drag som polisens undersökningssystem och en insamling av information här kan även ta fram diskrimineringsbrott.

➤ **14. Rapporteringen från arbetarskyddsdistrikten⁷** ger både kvantitativa och kvalitativa uppgifter om huruvida minimivillkoren inom arbetslivet följs och om diskriminering eller osakligt beteende upptäckts på arbetsplatsen. Diskrimineringsperspektivet i rapporteringen är relativt nytt, men rapporteringen genomgår för närvarande en omfattande utveckling och de brottsfall som framträder i rapporteringen syns i rätts- och domstolsstatistiken. Det tillhör den del av rapportering som baserar sig på det s.k. direktivet om likabehandling i arbetslivet, och det finns skäl att uppmärksamma här även andra diskrimineringsgrunder än etniskt ursprung.

⁷ www.tyosuojelu.fi

Förutom de falluppgifter som polisens datasystem innehåller och olika typer av statistik tillhör avgöranden, yttranden och annan information om verksamheten på högre rättslig nivå, som kan ha att göra med vilken diskrimineringsgrund som helst, de centrala delarna av rapporteringen.

➤ **15. Avgöranden från högre rättslig nivå och andra informationskällor.** I rapporteringen tas alla rättsfall och yttranden med som rör diskriminering från **Högsta domstolen**⁸ och **Högsta förvaltningsdomstolen**⁹ samt de delar som rör diskriminering i **Justitiekanslersämbetets**¹⁰ och **Justitieombudsmannens**¹¹ årliga verksamhetsberättelse.

De uppgifter som samlas in av statistikmyndigheten fungerar samtidigt, i enlighet med internationell praxis, som centralt uppgiftsmaterial för uppföljning och rapportering om diskriminering. I Finland finns det färdigt statistiskt material som, särskilt om det utvecklas vidare, lämpar sig för att utreda sådant som är förbjudet i enlighet med det s.k. direktivet om likabehandling i arbetslivet.

➤ **16. Direkt uppföljning av det som förbjuds enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet med hjälp av statistik.** Statistikcentralens **undersökning om arbetsförhållanden** (se Lehto & Sutela 2004)¹² och **arbetsministeriets arbetslivsbarometer** (se Ylöstalo 2006)¹³ som gjorts med utgångspunkt i material sammanställt av Statistikcentralen innehåller båda användbar information om diskriminering på olika grunder. Undersökningen om arbetsförhållandena utreder dessutom både diskriminering som man har observerat på arbetsplatsen och självupplevd diskriminering. Båda dessa statistiska material är omfattande och bortfallet litet. Båda datainsamlingarna har dock vissa problem. Undersökningen om arbetsförhållanden görs sällan och prioriteras lågt inom statistikföringen: Detta innebär att uppgifterna inte alltid är aktuella. Arbetslivsbarometern genomförs varje år, men är mindre omfattande än undersökningen om arbetsförhållanden. Båda innehåller frågor som berör många olika ämnen, och frågorna gäller de diskrimineringsgrunder som beskrivs här men också andra mer tillfälliga bakgrundsfaktorer, såsom arbetsförhållandets karaktär. **Frågorna i undersökningen om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern bör kompletteras på så sätt att de täcker alla de diskrimineringsgrunder som tas upp i denna rapport.** Det föreslås också att man för att korrigera brist på information när det gäller facklig organisering som diskrimineringsgrund skall komplettera den nuvarande huvudfrågan inom **undersökningen om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern** så att man lägger till ”fackligt organiserad eller förmånstagare” till diskrimineringsituationerna. **Frågorna i undersökningen om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern bör harmoniseras så att informationssökningen inte sker på ett sätt som gör att de överlappar varandra**

⁸ www.kko.fi

⁹ www.kho.fi

¹⁰ www.okv.fi

¹¹ www.oikeusasiamies.fi

¹² www.stat.fi/til/tyoolot/index.html; Lehto & Sutela 2004

¹³ www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt311.pdf

*(exempelvis de år då undersökningen om arbetsförhållanden sker kan motsvarande frågor utelämnas från arbetslivsbarometern). Uppgifterna om diskrimineringen bör rapporteras enligt kön. Den nuvarande rapporteringen enligt bransch (industri/privata tjänster/kommuner/stat) och **kommunsektorns arbetslivsbarometer** (se Ylöstalo m.fl. 2006)¹⁴ som sammanställs i samband med den allmänna arbetslivsbarometern och som består av en rapportering enligt förvaltningsnämnd kan behållas som de är. Finlands evangelisk-lutherska kyrka har också en egen **kyrkobarometer**, och uppgifterna från denna kan användas för uppföljning av diskriminering inom kyrkan¹⁵. Insamling av motsvarande uppgifter om andra religioner skulle kräva en särskild utredning. Dessa direkta mätmetoder kan ge en mycket heltäckande bild av det som är förbjudet enligt det s.k. direktivet om likabehandling i arbetslivet.*

En form av diskriminering som liknar diskrimineringen i arbetslivet är diskriminering inom utbildning. För att följa upp och rapportera om detta kan det statistiska material som statistikcentralen samlat in om undervisningsministeriets och utbildningsstyrelsens verksamheter användas. Dessa statistiska källor är dock indirekta indikatorer på diskriminering, och de synliga skillnaderna måste tolkas.

➤ **17. Utbildningsstatistiken som en indirekt indikator på diskriminering.** Den statistik som statistikcentralen samlat in och som beskriver **ansökan och tillträde till utbildningar efter grundskolan¹⁶ och studieavbrott¹⁷**, lämpar sig på flera olika uppgifter (födelseland, ålder) för indirekta mätningar av diskriminering, även om uppgifter om etniskt ursprung för närvarande inte samlas in. Om man vill få fram indirekta uppgifter om exempelvis diskriminering på grund av etniskt ursprung eller åldersdiskriminering, kan man jämföra de personer som sökt till och kommit in på utbildningar efter grundskolan och andelen som avbrutit utbildningen inom olika invandrargrupper och åldersgrupper med motsvarande andelar av hela befolkningen (när det gäller åldersdiskriminering, se avsnitt 2.2.3 statistik över vuxenutbildning). Uppgifterna bör rapporteras enligt kön.

Arbetsförvaltningens URA-datasystem, som fungerar både som ett hjälpmedel i kundarbetet och som en grund för statistik, kan utvecklas för indirekt mätning, uppföljning och rapportering om diskriminering i olika former¹⁸. Med hjälp av detta kan man följa upp den service som olika åldersgrupper får, såsom yrkesvägledning, arbetsmarknadspolitisk utbildning, anställning med lönesubvention och olika former av rehabilitering. Systemet används för att bygga upp statistik över funktionshindrade arbetssökanden och den service de får samt för att följa upp integration genom att beskriva den service invandrare får. Med hjälp av registret kan man även följa upp sysselsättningen av olika målgrupper i form av de arbetstillfällen som förmedlas av arbetsförvaltningen. Ett särskilt uppföljningssystem har skapats för integrationslagen (Arbetsministeriet 2000).

¹⁴ www.tyoturva.fi/julkaisut/tiedot/26011.html

¹⁵ www.tyoturva.fi/keskus/tiedotteet/2006/kirkkobaroo2005.html

¹⁶ www.stat.fi/til/khak/index.html

¹⁷ www.stat.fi/til/khak/index.html

¹⁸ www.edilex.fi/content/virallistieto/he/20020087 Regeringens proposition till Riksdagen 87/2002

Europeiska socialfondens projektverksamhet är mycket omfattande i Finland, och ett eget datasystem för uppföljningen av denna har skapats i arbetsministeriet. Med hjälp av detta system kan man undersöka sysselsättning eller tillträde till utbildning efter projektet. Problemet med arbetsförvaltningens datasystem är att de bortsett från dess innehåll är svåra att använda, och att rapporteringen är standardiserat, det vill säga det medför extra kostnader även att utvidga rapportering med utgångspunkt i de uppgifter som redan finns. Arbetsförvaltningens rapportering ger information om både arbetsförvaltningens verksamhet och indirekt också om hur man förhåller sig till olika befolkningsgrupper på arbetsmarknaden.

➤ **18. Utveckling av arbetsförvaltningens URA-datasystem.** *De möjligheter som systemet erbjuder bör på ett bättre sätt än idag användas för indirekt mätning och uppföljning av diskriminering. Med hjälp av systemet kan man bl.a. följa upp den service olika åldersgrupper får, den service funktionshindrade får i jämförelse med andra arbetssökanden samt invandrare jämfört med andra arbetssökanden och profilen för integrationen för olika invandrargrupper. Arbetsförvaltningen bör med utgångspunkt i URA-systemet utreda hur rapportering kan kompletteras för att bättre ge indirekt information för uppföljningen av diskrimineringen. Redan den nuvarande formen av rapporteringen ger information om vilken service som ges till olika potentiellt diskriminerade grupper. Rapporteringen bör utvecklas på grundval av den nuvarande statistiken, och i samband med detta behövs det i viss mån en ny indelning och nya tabeller, samt genom att lägga till vissa bakgrundsfaktorer till tabellering (t.ex. arbetskraftsutbildning som getts till olika åldersgrupper med grundutbildning som konstant).*

Lagen om likabehandling och de planer som krävs enligt lagen, ger viktiga instrument i uppföljningen och rapporteringen om diskriminering. Lagen om likabehandling genomförs för närvarande på olika sätt på olika arbetsplatser, och ofta kombineras likabehandlingsplanen med jämställdhetsplanen. Likabehandlingsplanen kan dessutom vara enbart på miniminivå, det vill säga att den endast berör likabehandling med utgångspunkt i etniskt ursprung. Planerna kräver alltid ett uppföljningssystem, som ger möjlighet till insamling av uppgifter om diskriminering enligt arbetsplats. Uppföljningssystemen varierar beroende på planens och arbetsplatsens beskaffenhet, och uppgifts- och verksamhetsanvisningarna för dem finns på www.yhdenvertaisuus.fi. Lagen om likabehandling och de mer omfattande undersökningskrav som är förknippade med denna ger en möjlighet till att pröva förslagen om uppföljning och rapportering om diskriminering. I slutet av 2006 gick arbetsministeriet ut med en anbudsförfrågan om en undersökning om hur lagen om likabehandling fungerar, som bland annat ska utreda lagstiftningens tydlighet, tillämpningssvårigheter, diskriminering på flera grunder, de likabehandlingsplaner som sammanställts och deras täckning samt olika målgruppers syn på hur lagen fungerar.

- **19. Likabehandlingsplanernas mångbottnade karaktär.** Man kan anse det som god praxis att se till att man när man sammanställer likabehandlingsplanerna med hänsyn till samtliga diskrimineringsgrunder och under deras uppföljning tar också alla grunder i beaktande¹⁹. Eftersom ämbetsverk och deras verksamhetsmiljöer är så olika, varierar behovet av att utveckla detta område, uppföljningsmekanismerna skiljer sig märkbart från varandra och att utveckla dem kräver ett särskilt samarbete. Främjandet av en mångfasetterad och ändamålsenlig uppföljning av likabehandlingsplanerna bör genomföras som ett projekt vars mål bör vara att likabehandlingsplanerna förutom kön och etnisk grupp även tar hänsyn till andra möjliga grupper som är föremål för diskriminering, som man även samlar in information om när det gäller diskriminering på arbetsplatsen i enlighet med kraven på uppföljning. Det skulle stärka utredningen om diskrimineringen i enlighet med det s.k. direktivet om likabehandling i arbetslivet och bidra till rapporteringen om mångfald i arbetslivet.
- **20. Undersökningen om hur lagen om likabehandling fungerar, uppföljningsundersökningen om integrationslagen.** Den undersökning om hur lagen om likabehandling fungerar som krävs enligt direktiven och som inleds år 2007 ger en möjlighet till att samla ihop och analysera ett till vissa delar mer omfattande material om diskriminering än den föreslagna uppföljningen och rapporteringen. I samband med den datainsamling som krävs för uppföljningen enligt lagen om likabehandling bör man prioritera mer brådskande informationsbehov och sådana uppgifter som kräver särskilda forskningsinsatser, d.v.s. ett sådant arbete som det annars vore svårt att finansiera. I samband med uppföljningen kan man även utföra delar av de förslag som ges här i form av pilotprojekt. På samma sätt kan uppföljningsundersökningen i enlighet med integrationslagen ge en liknande möjlighet till att även utveckla uppföljningen och rapporteringen om diskriminering.

På basis av de befintliga uppgifterna genomför man i Finland i ganska begränsad omfattning företagsspecifik uppföljning när det gäller mångfald (*workplace/ diversity monitoring*). (Dessa begrepp finns beskrivna i MERA:s internationella del, Makkonen 2006.) Great Place to Work Institute Finland genomför en kartläggning av arbetsförhållandena, som till en del består av en frågeserie inklusive uppföljning av erfarenheter av diskriminering (Trust Index)²⁰, och Europeiska socialfondens Monikko-projekt²¹ stöder utvecklandet av en liknande barometer i sitt jämlikhetsprojekt. Förslag 21 betonar kartläggningen av resultatet av detta arbete och dess spridning i Finland.

19

www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme80165_yhdenvertaisuus_syrjinta.pdf; vrt. Sippola m.fl. 2006

²⁰ www.greatplacetowork.fi/best/trust-index-kysely.php

²¹ www.monikko.net

➤ **21. Att stödja förankringen av uppföljningen av mångfalden.** Den nuvarande situationen för uppföljningen av mångfalden i Finland bör utredas och den allmänna bild man får utgör en viktig del i uppföljningen och rapporteringen om diskriminering. Spridningen av uppföljningen av mångfalden bör stödjas genom projektarbete. I ett sådant projektarbete och själva uppföljningen kan förutom den offentliga makten och företag även fackföreningar delta på ett sätt som man gemensamt beslutar om.

I denna presentation utgår man ifrån att finsk- och svenskspråkigas ställning liksom ställningen för lutheraner och ortodoxa är problemfri ur diskrimineringssynpunkt och ägnas därför ingen uppmärksamhet. Dessa grupper har en särställning i lagstiftningen som andra inte har. Diskriminering grundat på språk eller religion kan visa sig inom andra språkgrupper eller religiösa grupper, och exempelvis den rapportering till Europeiska rådet som skall göras om regionala språk eller minoritetsspråk²² i enlighet med den europeiska stadgan om regionala språk kräver att man särskilt följer upp minoritetsspråken och deras situation. Diskriminering grundat på språk eller religion tas inte upp särskilt i denna rapport, utan det förutsätts att eventuell diskriminering på grund av språk eller religion i Finland i tillräcklig grad täcks in av punkten etniskt ursprung. Om så inte är fallet kan systemet för uppföljning och rapportering granskas.

➤ **22. Språk och religion som diskrimineringsgrund?** En faktor som kan anses viktig för de språkliga och religiösa minoriteternas ställning är **att man i grundskoleundervisningen säkrar likabehandling för olika grupper i enlighet med den nuvarande lagstiftningen, vilket innebär uppföljning av undervisningen i det egna språket och den egna religionen.** Det finns ingen direkt statistik över detta som man kan rapportera direkt om eller så ger olika källor motstridiga uppgifter, vilket betyder att en särskild undersökning krävs för att utreda frågan ordentligt. Det är möjligt att en utredning av i synnerhet de språkliga förhållandena i ett senare skede kommer att krävas. I samband med rapporteringen måste även representanter från de religiösa och språkliga minoriteter som finns i Finland höras.

Systemet för uppföljning och rapportering om diskriminering skall av nödvändighet vara mosaikartat och flera olika typer av information kommer att behöva användas.

➤ **23. Krav på flexibel uppföljning och rapportering.** Det finns ingen anledning att i förväg begränsa sig till fastställda mått och förfaringssätt som är noggrant utstakade på förhand: Detta härrör ut tanken att rapporteringen ska bestå av en bestående del och andra delar. I rapporten kan man även **fritt formulerat framställa fall av diskriminering, nya diskrimineringsformer eller framgångar i bekämpandet av diskrimineringen, det vill säga beskriva sådan utveckling under rapporteringsperioden som det inte ännu finns några indikatorer för.**

²² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66823>

2.2.2. Etniskt ursprung

I Finland görs många undersökningar förknippade med etnicitet, men forskningsmaterialen är ofta relativt små eller icke-representativa. För att komma till rätta med det problemet har det föreslagits att man skulle bedriva systematiska s.k. *offerundersökningar* eller *undersökningar om levnadsförhållanden* som innefattar motsvarande frågor. Som befintligt material till rapporteringen föreslogs också uppgifter från *undersökningar om arbetsförhållanden* och *arbetslivsbarometern*. *Attityderna* inför etniska grupper har undersökts i stor omfattning i Finland, och dessa undersökningar finns det anledning att fortsätta med. Arbetsförvaltningens datasystem och användningen av systemet för uppföljning av integrationsarbetet är också viktigt ur diskrimineringssynpunkt och det finns användningsmöjligheter för utbildningsstatistiken som ännu inte utnyttjats. Förverkligandet och uppföljningen av lagen om likabehandling är förknippade med betydande möjligheter när det gäller uppföljning och rapportering om diskriminering, och det finns även fungerande verktyg för uppföljningen av mångfalden på arbetsplatserna när det gäller etniskt ursprung. Avgörandena och annan information från högre rättslig nivå är relevanta i uppföljningen och rapporteringen om diskriminering och arbetarskyddsdistrikten övervakar arbetslivet även när det gäller diskriminering på grund av etniskt ursprung och rapporterar om detta.

Dessutom finns det olika informationskällor som är relevanta vid utredning av just diskriminering på grund av etniskt ursprung. Den mest kända är kanske Statistikscentralens statistiska material om invandrare, som består av olika typer av register- och frågebaserat material som förenats. Materialet beställts och finansieras av arbetsministeriet och en rapport som baserar sig på materialet sammanställs årligen (Statistikcentralen 2006). Att utveckla detta är ett uppenbart socialt behov.

➤ **24. *Statistiska materialet om invandrare ("maahanmuuttajatiedosto") innehåller en stor mängd information som beskriver invandrares levnadsförhållanden och som kan användas för indirekt bekämpning av diskriminering. Dessa uppgifter består bland annat av arbetslöshet, arbetslöshetens varaktighet, skattepliktiga inkomster och förmåner, boendenivå och yrkesställning. Dessa uppgifter bör man rapportera enligt kön och om utbildningsvariabeln fungerar tillräckligt väl även enligt utbildningsnivå, eftersom de skillnader som förekommer även kan bero på detta. Man bör utreda i vilken omfattning detta material kan sammankopplas med ytterligare uppgifter från ett annat perspektiv på diskrimineringen från exempelvis FPA:s eller Stakes register.***

Även om de är användbara täcker undersökningen om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern inte in egenföretagande och den diskriminering som eventuellt förekommer där. För att råda bot på denna brist kan företagsstatistiken användas. Sådana undersökningar har redan gjorts (jfr. Handels- och industriministeriet 2006; Lith 2005).

- **25. Företagsstatistik.** Information om etnisk diskriminering i samband med yrkesutövning och bedrivande av näringsverksamhet kan i princip hämtas från företagsstatistiken, genom att man exempelvis utreder om andelen verksamheter som drivs av icke-finländare skiljer sig från deras andel av befolkningen. Detta kräver en särskild analys. Användningen av företagsstatistiken kombinerat med det statistiska materialet om invandrare bör utredas och man bör rapportera om uppgifterna om invandrades företagande inom olika områden i jämförelse med uppgifterna om hela befolkningen som en del av indirekta uppgifter om eventuell diskriminering.

Situationen för de traditionella etniska minoriteterna i Finland såsom romer och samer kommer ofta upp när man diskuterar om diskriminering. Man har upprepade gånger sett att romer oftare än den övriga befolkningen har problem när det gäller utbildning, vilket man har försökt göra något åt. När det gäller samernas situation har man tidvis talat om en strukturell diskriminering. En gemensam expertgrupp från Norge, Sverige och Finland gav 2005 ett förslag på en nordisk samekonvention. Konventionen stödjer tanken att samernas situation när det gäller utbildnings- och levnadsförhållanden bör följas upp som en del av åtgärderna för att bekämpa diskriminering.

- **26. Romernas och samernas erfarenheter av diskriminering.** Dessa två i Finland traditionella minoriteters erfarenheter av diskriminering och situationer som är förknippade med diskriminering bör utredas genom en särskild undersökning, exempelvis i samband med uppföljningen enligt lagen om likabehandling eller ad hoc-delen av den regelbundna rapporteringen om diskriminering. Den utredning av romernas sysselsättning som planeras i samband med ESF-verksamheten år 2007 bör på ett tillräckligt mångsidigt sätt även kartlägga erfarenheter av diskriminering i olika situationer.
- **27. Grundläggande utbildning bland romer och samer.** Utbildningsstyrelsens (2004) utredning av **situationen för romerna inom den grundläggande utbildningen** bör upprepas med jämna mellanrum. I rapporteringen om regionala språk och minoritetsspråk till Europeiska rådet har man även fäst vikt vid skolundervisning i de olika samespråken, och när det gäller skolundervisningen inom den samiska befolkningen är det möjligt att en separat utredning behöver genomföras.

Etniska gruppers ställning inom social- och hälsovårdstjänsterna, socialskyddet, bostadsförmåner och andra förmåner inom den offentliga servicen kan för närvarande endast utredas genom en särskild undersökning, vilket man även gjort (Gissler m.fl. 2006; se Pitkänen 2006). Den nuvarande statistiken tillhandahåller ingen direkt information och är ofta problematisk då den innehåller så få fall. Forskning förutsätter ett samarbete med Statistikcentralen, Kommunförbundet och Stakes. Ett liknande samarbete krävs inom kommunsektorn när uppföljningen av integrationslagen och de uppgifter som ska samlas in kommunvis används i rapporteringen om diskriminering och rapporteringen utvecklas.

I många länder – i synnerhet i tätorterna – ser man den regionala segregeringen som något som är förknippat med diskriminering. Det kan ha sin orsak i diskrimineringen och olika områden kan i kommunal service också behandlas olika beroende på befolkningsstrukturen och de föreställningar som råder om den, vilket innebär att det kan handla om strukturell diskriminering. Med utgångspunkt i forskningsuppgifter kan man få indirekt information för att analysera diskriminering i boställningscenter (för mer detaljerad information om analysmetoderna, se Kortteinen & Vaattovaara 1999).

Information om etnisk diskriminering i samband med uppfyllande av värnplikt kan fås i samband med försvarsministeriets arbete för främjande av likabehandling och den tillhörande uppföljningen. Denna uppföljning innehåller viktig information och man bör få in i den allmänna uppföljningen och rapporteringen. (Försvarsministeriet 2006).

- **28. Etniska grupper och basservicen inom den offentliga sektorn.** *Det föreslås att man genom att förena de olika registren bör samla ihop information om invandrare inom basservicen inom socialväsendet och boendetjänsterna i form av stickprov bland kommunerna. Enligt uppgifter från Stakes gör de metoder för insamling av information som håller på att utvecklas inom primärsjukvårdens område det möjligt att i framtiden genomföra motsvarande koncentrerade analyser av hälsovårdstjänsterna, men när det gäller andra tjänster krävs särskilt forskningsarbete. Att utveckla det statistiska materialet (se ovan förslag 24) om invandrare gör det också möjligt att utreda tilldelning av olika förmåner. Det har även förslagits ovan att arbetsförvaltningens registeruppgifter kan användas till indirekt insamling av uppgifter om diskriminering. Sådana uppgifter samlas redan in i samband med integrationsarbetet, det handlar om att integrera dessa i uppföljningen av diskrimineringen. Information som rör alla bastjänster bör man av tekniska skäl samla in en gång vart fjärde år d.v.s. en gång i rapporteringsperioden. Uppgifterna bör rapporteras enligt kön.*
- **29. Regionala segregering och diskriminering** *Föreslås att man följer upp den regionala segregeringen genom att observera eventuell etnisk segregering d.v.s. koncentration av människor som har det sämre ställt till olika områden och stadsdelar.*
- **30. Diskriminering vid fullföljande av värnplikt eller civiltjänst.** *I det arbete för främjande av likabehandling som görs inom försvarsmakten bör samla in statistisk information och falluppgifter om diskriminering. Diskriminering på grund av etniska skäl – och samtidigt även på grund av sexuell inriktning – och dess inverkan på placeringen vid civiltjänstgöring borde man i något skede undersökas (se 2.2.5 nedan).*

Minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden är centrala organ när det gäller övervakning och utredning i samband med etnisk diskriminering. Deras lösningar, utlåtanden och annan information är viktiga delar av rapporteringen – endast tillsvidare – om etnisk diskriminering (se även förslag 4 ovan). De instanser som representerar etniska grupper och samarbetsråden som fungerar som en länk mellan dessa och den

offentliga makten är viktiga informationskällor när det gäller uppföljning och rapportering om diskriminering.

- *31. Rätts- och tillsynsmyndigheternas uppgifter. I rapporteringen tas ett urval av minoritetsombudsmannens lösningar, utlåtanden och verksamhetsuppgifter samt alla diskrimineringsnämndens²³ lösningar med.*

- *32. Medborgarorganisationerna och medborgarorganisationernas och den offentliga förvaltningens samarbetsorgan. Delegationen för etniska relationer²⁴, Delegationen för romska ärenden²⁵ och Sametingets²⁶ utlåtanden, protokoll och andra verksamhetsuppgifter används som informationskällor i rapporteringen.*

2.2.3. Ålder

Ålder är en komplicerad diskrimineringsgrund när det gäller rapporteringen. Ålder finns med som bakgrundsinformation i nästan alla former av datainsamlingar och undersökningar, men om informationen inte samlats in särskilt för att mäta diskriminering är det svårt att använda den för att indirekt mäta åldersdiskriminering. Människors levnadsförhållanden är på många sätt åldersberoende och de skillnader som upptäcks kan ha många olika förklaringar. Ålder som diskrimineringsgrund är med utgångspunkt i de uppgifter som finns tudelad: både gamla och unga upplever diskriminering på arbetsplatsen i Finland, och de empiriska studier som gjorts hittills visar på att åldersdiskriminering är den vanligaste formen av diskriminering i arbetslivet (Lehto & Sutela 2004; Ylöstalo 2006).

Hur arbetslösheten är uppbyggd i Finland tyder också på det. I synnerhet långtidsarbetslöshet har ett samband med ålder, och sambandet mellan ålder och långdragen arbetslöshet har inte blivit svagare de senaste åren. I Finland har man traditionellt främjat lösningar som går ut på att låta de äldre arbetslösa – vid vilken ålder gränsen går har varierat – gå i pension efter en viss tid av arbetslöshet genom olika förtidspensionssystem. I de andra nordiska länderna talar man i allmänhet om utslagning från arbetsmarknaden, vilket är ett samlingsord för både arbetslöshet och förtidspensionslösningar. Den process som är förknippad med utslagning från arbetsmarknaden är ingen naturlag, utan kan även bestå av diskriminering som arbetstagare. I Finland har man forskat väldigt mycket om riskerna förknippade med utslagning, men i dessa undersökningar har man inte undersökt diskriminering som möjlig orsak till utslagning. Förutom i arbetslivet kan strukturell diskriminering förekomma även inom den offentliga och privata tjänstesektorn – exempelvis vid utvecklandet av social- och hälsovårdstjänsterna eller boendetjänsterna – på så sätt att den inte framkommer som enskilda fall. Det är svårt att identifiera fenomen om inte

²³ www.mol.fi/syrjintalautakunta/

²⁴ www.mol.fi/etno

²⁵ www.romani.fi

²⁶ www.samediggi.fi

konflikten mellan medborgaren och servicen utvecklas till ett föremål för offentlig debatt.

Ilmarinen (2006) bygger bygger kapitlet om diskriminering i sitt verk, som rör sambandet mellan ålder och arbetsförmåga, på uppgifter från undersökningen om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern samt två enkätundersökningar som utfördes av forskningsinstitutet European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions²⁷ år 1995 och 2000. Ilmarinen konstaterar att ett av syften med Finlands nationella åldersprogram (1998–2002) har varit just att minska åldersdiskrimineringen (se Social- och hälsovårdsministeriet 2002).

De allmänna förslag som getts ovan gäller förutom de övriga diskrimineringsgrunderna även ålder: ett breddat fokus i s.k. offerundersökningar och attitydundersökningar, tillämpning av uppgifter om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern, analyser som bygger på arbetsförvaltningens datasystem, användning av utbildningsstatistik, utvecklingsarbete förknippat med lagen om likabehandling och utveckling av uppföljningen av mångfald på arbetsplatsen. Fortsättningsvis presenteras förslag som endast handlar om uppföljning och rapportering om åldersdiskriminering.

- **33. Statistik över levnadsförhållanden och annan statistik som indirekta indikatorer på diskriminering.** Den undersökning om levnadsförhållanden (SILC) som samordnas av Eurostat kommer att samla in ett omfattande material om finländarnas levnadsförhållanden, och många av uppgifterna redovisas enligt ålder. Med hjälp av detta material kan man utreda olika åldersgruppers inkomster, sysselsättning, boende och sociala integration. Resultaten kan användas som ett indirekt mått när man diskuterar åldersdiskriminering. Myrskyläs (2005) informationsinsamling och rapportering tvärs över grupperingarna som hade karaktären av en publikation och som utfördes inom ramen för Statistikcentralens strategi för social statistik ger en modell som gör det möjligt att samtidigt samla in information om levnadsförhållanden och annan information, som sedan kan ställas upp i tabeller för att beskriva olika åldersgruppers liv.
- **34. Ansökan och tillträde till utbildningar i ett samhälle med livslångt lärande.** Den statistik från vuxenutbildningar²⁸ som samlats in av Statistikcentralen med utgångspunkt i undervisningsministeriets uppgifter om genomgången utbildning bör redovisas enligt åldersgrupp och kön och kan användas på tillbörligt sätt i samband med rapporteringen om åldersrelaterad diskriminering.
- **35. Arbetslöshetsuppgifterna och uppgifterna om förtidspensionering sida vid sida i rapporteringen.** De statistiska uppgifter om arbetslöshet inom olika åldersgrupper som samlats in från arbetsförvaltningens URA-datasystem tillhör de indirekta indikatorerna vid uppföljningen av diskrimineringen. I rapporteringen bör dessa uppgifter kompletteras med uppgifter om

²⁷ www.eurofound.eu.int/

²⁸ www.stat.fi/til/oaiop/index.html

förtidspensionering, som är något som i många länder betraktas som utslagning från arbetslivet och kan vara förknippat med diskriminering. Dessa uppgifter kan hämtas i arbetsförvaltningens datasystem och olika färdiga statistiska källor inom pensionssystemen. Fenomenet bör även beskrivas enligt utbildningsnivå, åtminstone en gång under rapporteringsperioden, vilket är en separat analysuppgift.

- *36. **Åldersdiskriminering som tema för undersökning bland unga och äldre.** I projektarbetet som rör **arbetsvälbefinnande** inom den offentliga sektorn och tillhörande informationsinsamling²⁹ bör man även fästa uppmärksamhet vid sådana uppgifter som kan användas i uppföljningen av och rapporteringen om diskriminering. Inom den finska **ungdomsforskningen** och de dokument som styr dess innehåll bör man ge en större plats åt diskriminering som forskningsämne än vad man gör idag.*
- *37. **Rapportering från pensionärs- och ungdomsorganisationer.** I samband med rapporteringen bör man höra de centrala pensionärs- och ungdomsorganisationerna, som även bör vara representerade i uppföljningsgruppen för rapporteringen. I ljuset av det som presenterats ovan måste man ha förbehållet att pensionärsorganisationerna inte nödvändigtvis representerar alla äldres intressen.*

De olika förslag som rör uppföljningen och rapporteringen om åldersdiskriminering består av en integrering av uppgifter och rapportering från Statistikcentralen i uppföljningen och rapporteringen som föreslås här, en beskrivning av utslagning från arbetsmarknaden som en helhet med hjälp av statistik från arbetsförvaltningen och pensionärsorganisationerna, en tydligare integrering av åldersbaserad diskriminering som ett tema i ungdoms- och åldersforskningen samt att få medborgarorganisationerna att delta i administrationen av rapporteringen och själva rapporteringen.

2.2.4. Funktionshinder, hälsotillstånd

Diskriminering på grund av funktionshinder och hälsotillstånd är i praktiken ofta förknippat med åldersdiskriminering eftersom åldern i allmänhet för med sig olika hinder och handikapp. I diskrimineringsdiskursen förknippad med funktionshinder eller svagt hälsotillstånd är det definitionen av funktionshinder som är problemet (se ILO 2003)³⁰; samt Degener 2004; Bolderson 2005). I europeiska statistiska material (exempelvis European Community Household Panel) blandar man i praktiken ihop handikapp och svagt hälsotillstånd, vilket leder till att man får en mycket heterogen grupp som ska undersökas, vars livssituation och även erfarenhet av diskriminering varierar. Detta orsakar samma typ av problem som när olika etniska grupper slås samman för analys. "Handikapp" är i Finland en administrativ term som i praktiken inte betyder precis samma sak som "funktionshinder" (Mannila 2002)³¹. Är man

²⁹ www.valtiokonttori.fi; www.occuphealth.fi

³⁰ www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/05_kansainvalisyys/02_ilo/ilovajaakuntoisopas.pdf

³¹ www.bbk.ac.uk/polsoc/research/definitions-disability-europe/Finland

pensionerad bygger det å andra sidan på att man har konstaterats arbetsförmögen, men det är inte alltid man behöver uppfylla det kriteriet: "funktionshindrad" är inte samma sak som "arbetsförmögen" (arbetsförmågan hos utslagna grupper, se Mannila m.fl. 2005). Inom Förenta Nationerna har man nyligen förberett en internationell konvention om mänskliga rättigheter som rör funktionshindrades rättigheter. I enlighet med den syn man utgår ifrån där definieras funktionshinder (disability) som svårigheter att klara sig i vardagen³². Det innebär bland annat att även psykiska problem räknas till funktionshinder.

Problemet med att definiera funktionshinder betonar forskningens betydelse, då man i forskningen parallellt kan använda olika definitioner och frågor relaterade till diskriminering kan belysas ur olika synvinklar (jfr. Haarni 2006). Diskriminering av människor med funktionshinder kan också vara strukturell, vilket är något som man med hjälp av de allmänna kraven på tillgänglighet och i Finland delvis genom bland annat lagen om service och stöd på grund av handikapp (se Puumalainen m.fl. 2003) försöker få bort. Tillgänglighet måste ändå förstås på bred front och i utvecklandet av tjänsterna är det viktigt att även digital tillgänglighet tas med³³. Rehabilitering handlar om en verksamhet som främjar funktionsförmågan hos funktionshindrade och personer med svagt hälsotillstånd samtidigt som det möjliggör dem lika möjligheter i arbetslivet och utanför det. Det är något som inte bara påverkar individen utan även den omkringliggande miljön (hur rehabilitering definieras, se Järvikoski 1984).

I uppföljningen av diskriminering på grund av funktionshinder och svagt hälsotillstånd bör man ha följande förslag i åtanke som gjorts ovan: ett breddat fokus i s.k. offerundersökningar och attitydundersökningar, tillämpning av uppgifter om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern, analyser gjorda med utgångspunkt i arbetsförvaltningens datasystem, utvecklingsarbete förknippat med lagen om likabehandling och utveckling av uppföljningen av mångfald på arbetsplatsen. Uppföljningen av åldersdiskriminering är viktig med tanke på diskrimineringen på grund av funktionshinder eller hälsotillstånd, eftersom diskrimineringen kan vara både strukturell och mångbottnad.

Härefter beskrivs några förslag som särskilt gäller uppföljningen av och rapporteringen om diskriminering förknippad med funktionshinder.

³² www.un.org/esa/socdev/enable/disA56169e3.htm

³³ www.stakes.fi/dfa-suomi.stakes.fi

- **38. Uppgifter om rehabilitering som indirekta indikatorer på diskriminering.** *Statistiskt material och uppföljningsmaterial om rehabilitering samlas oftast in av de instanser som betalar för rehabiliteringen, varav FPA är den viktigaste³⁴. Via FPA:s rehabiliteringsstatistik kan man följa kundantalet för olika rehabiliteringsformer, ofta enligt huvudsaklig sjukdom. På så sätt kan man på olika sätt följa utvecklingen av funktionshindrade personers situation inom rehabiliteringstjänsterna och använda dessa som indirekt information i utvärderingen och rapporteringen om diskriminering av funktionshindrade.*
- **39. Specialundervisning och efterföljande uppgifter om sysselsättning.**³⁵ *Uppföljningsuppgifter om utbildning som ska analyseras enligt läroverk och som beskriver ställningen på arbetsmarknaden för dem som följer specialundervisning under tre års tid och olika former av ersättning från Statistikcentralen lämpar sig för att beskriva diskrimineringen. Man kan jämföra specialskolor med andra skolor när det gäller antalet utexaminerade. Genom statistiken om specialskolor får man också en bild av elevernas funktionshinder och hälsoproblem.*
- **40. Levnadsförhållanden för personer som får handikappstöd.** *Handikappstödet är en indikator på funktionshinder, och genom FPA:s registeruppgifter över personer som får handikappstöd kombinerat med FPA:s och andra instansers registeruppgifter kan ett material sammanställas som kan ge en bild av funktionshindrades ställning i samhället, exempelvis deras sysselsättning. Undersökningen av levnadsförhållanden när det gäller funktionshindrade ger indirekta uppgifter för uppföljningen och rapporteringen om diskriminering av funktionshindrade.*
- **41. Funktionshindrades ställning inom offentlig service och tillgängligheten inom offentlig och privat service** bör vara föremål för en separat utredning. *Behovet av detta visar sig bland annat genom att förverkligandet av lagen om service och stöd på grund av handikapp har varit förenat med flera olika problem, då tillämpningen av lagen har lett till ovanligt många rättsfall. I utredningen skulle man kunna inrikta sig på några klassiska grupper av funktionshindrade, som exempelvis syn- och hörselskadade, utvecklingsstörda och rörelsehindrade.*
- **42. Rapportering från handikapporganisationerna och den offentliga maktens samarbetsorgan.** *I samband med rapporteringen skall handikapporganisationerna höras, som även bör vara representerade i uppföljningsgruppen för rapporteringen. Riksomfattande handikapprådet³⁶, som är den offentliga förvaltningens olika instansers och handikapporganisationernas samarbetsorgan eller Vammaisfoorumi ry³⁷, som representerar över 20 olika handikapporganisationer, kan fungera som ett samlingsorgan för det breda fältet av olika handikapporganisationer och deras synpunkter i rapporteringen om diskriminering.*

³⁴ [www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Kunto_05_pdf/\\$File/Kunto_05.pdfOpenDocument](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Kunto_05_pdf/$File/Kunto_05.pdfOpenDocument)

³⁵ www.stat.fi/til/erop/index.html

³⁶ www.vane.to

³⁷ <http://inport2.invalidiliitto.fi/vammaisfoorumi/>

De förslag som getts handlar om användningen av statistik som en indirekt indikator (rehabiliterings- och specialundervisningsstatistik) genom en särskild insamling av uppgifter om levnadsförhållanden med hjälp av registerundersökningar (bl.a. Savchenko & Tepora 2005; Social- och hälsovårdsministeriet 2006), utredning av tillgängligheten i det finska samhället (tillämpning av handikapplagen, se Puumalainen m.fl. 2003) och handikapporganisationernas samt deras och den offentliga maktens samarbetsorgans deltagande i administrationen och själva rapporteringen. Det vore också viktigt att ta större hänsyn till diskriminerings temat när det gäller forskning om funktionshinder, handikapp och svag hälsa. Det är något som görs väldigt mycket, och exempelvis en integrering av diskriminerings temat i akademisk forskning om förbindelsen mellan social stratifikation och hälsotillståndet skulle vara mycket enkelt att genomföra.

2.2.5. Sexuell inriktning, könsidentitet och könsuttryck

I den finska lagstiftningen använder man termen sexuell läggning i samband med diskrimineringsgrunderna för sexuella minoriteter, men nuförtiden anses i allmänhet termen "sexuell inriktning" vara ett bättre ord. De beror på att diskriminering på grund av sexuell inriktning är något helt annat än diskriminering på grund av kön. Med sexuella minoriteter menas personer som tillhör minoriteter i fråga om sexuell inriktning, och till denna kategori räknas enligt den rekommenderade terminologin exempelvis homo- och bisexuella män och kvinnor. Könsmminoriteter består av människor vars biologiska, psykiska eller sociala kön eller könsuttryck inte motsvarar det biologiska könet (exempelvis transsexuella, transvestiter eller transgender-personer). Dessa två grupper kan befinna sig i olika positioner när det gäller diskriminering. I denna framställning används termen "sexuell inriktning" i samband med diskrimineringsgrunder förknippade med sexuella minoriteter. I samband med diskrimineringsgrunderna förknippade med könsminoriteter används termerna "könsidentitet" och "könsuttryck".

Diskriminering på grund av sexuell inriktning, könsidentitet och könsuttryck är svårt att observera. Man frågar inte om dessa i det statistiska materialet. Inte heller i befolkningsundersökningarna har frågor om diskriminering av ovan nämnda grunder i regel inte förekommit – gästän man i vissa länder överväger att ta med dem. För att få tillräcklig information bör diskrimineringen utredas då och då genom forskning inriktad på sexuella och könsminoriteter.

För uppföljningen av diskrimineringen på grund av sexuell inriktning, könsidentitet och könsuttryck är relevanta följande föreslag, som gjordes ovan: ett breddat fokus i s.k. offerundersökningar och attitydundersökningar, tillämpning av uppgifter om arbetsförhållanden och arbetslivsbarometern, utvecklingsarbete förknippat med lagen om likabehandling och utveckling av uppföljningen av mångfald på arbetsplatsen. Dessutom föreslås följande:

- *43. En återkommande utredning av diskriminering på grund av sexuell inriktning, könsidentitet och könsuttryck. En utredning av diskriminering enligt dessa diskrimineringsgrunder skall göras med jämna mellanrum, och utredningen kan inrikta sig på exempelvis arbetsförhållanden och offentlig service, såsom utbildning och social- och hälsovårdstjänster. Under rapporteringsperioden bör man kunna kontrollera hur situationen har utvecklats jämfört med den föregående utredningen.*
- *44. Medborgarorganisationens deltagande i administrationen och rapporteringen av uppföljningen. I samband med rapporteringen hörs SETA rf³⁸, som bör vara representerat även i uppföljningsgruppen för rapporteringen.*

För närvarande finns relativt färskt forskningsmaterial om situationen i arbetslivet för dessa minoriteter (bl.a. Lehtonen 2002; Lehtonen & Mustola 2004). Ytterligare information behövs dock från många fler samhällsområden. Förslag nr 43 görs då tillräckligt information inte kan samlas på ett annat sätt. Dessutom konstateras att den medborgarorganisation som representerar sexuella minoriteter och könsminoriteter, SETA rf, kommer att delta i rapporteringen och administrationen av rapporteringen.

³⁸ www.seta.fi

3. SAMMANFATTNING

Ett förslag till nationell uppföljning av om rapportering om diskriminering har getts ovan. I avsnitt 1 har förslaget grundprinciper kort beskrivits och avsnitt 2 innehåller ett förslag. I första delen till avsnitt 2 har organiseringen och strukturen för rapporteringen beskrivits. Till stöd för rapporteringen kommer en särskild uppföljningsgrupp att bildas, där de centrala delarna av förvaltningen, övervakningsmyndigheterna och de judiciella myndigheterna (minoritetsombudsmannen, dataombudsmannen) och medborgarorganisationerna samt den offentliga sektorns samarbetsorgan. Rapporteringen samordnas av arbetsministeriet, som förbereder en åtgärdsplan för fyra år och även utser en föredragande person eller organisation som tekniskt motsvarar rapportens uppsättning. Uppföljningsgruppen fastställer åtgärdsplanen och medlemmarna i uppföljningsgruppen förhandlar med de instanser de representerar om den nödvändiga finansieringen av uppföljningen och rapporteringen om diskriminering.

För uppföljningen föreslås det att man bygger en webbplats, där informationen regelbundet uppdateras och vars information en gång per mandatperiod sammanställs till en rapport som överlämnas till regeringen för behandling. Varje år görs en kortare sammanfattning av information. Rapporten på mandatperiod består av en beständig del och olika ad hoc-delar, vars innehåll diskuteras i uppföljningsgruppen. De innehållsmässiga faktorerna och de faktorer som rör ad hoc-delarna bestäms av de instanser som finansierar informationsinsamlingen. Med ad hoc-delen menas utredningar och undersökningar som beställs separat, som utförs av separata instanser och som kan bygga på en ny analys av befintliga uppgifter eller på material som samlats in separat.

I avsnitt 2.2. beskrivs inledningsvis de allmänna dragen i innehållet i rapporteringen och därefter förslag förknippade med diskrimineringsgrunder. Förslaget täcker för närvarande inte in språk och religion som diskrimineringsgrunder. Vad beträffar dessa diskrimineringsgrunder föreslås att man i det här skedet följer upp situationen för skolundervisningen på det egna språket och undervisningen i det egna språket samt religionsundervisningen. Övertygelse och åsikter som diskrimineringsgrunder har helt lämnats utanför detta förslag. De förslag som rör flera eller alla diskrimineringsgrunder är:

- att fortsätta med och utvidga attitydundersökningarna så att de täcker in samtliga diskrimineringsgrunder,
- att göra s.k. offerundersökningar eller undersökningar om levnadsförhållanden som ger information om diskriminering regelbundet och på ett sätt som täcker in samtliga diskrimineringsgrunder,
- en utvidgning av anmälningar om diskriminering och användningen av dessa som en del i uppföljningen av och rapporteringen om diskriminering,
- att utveckla polisens, åklagarväsendets och domstolarnas register så att diskriminering och rasism lätt kan registreras, och en särskild utredning föreslås också om undersökning och rättegång i diskrimineringsfall,
- att arbetarskyddsmyndighetens verksamhetsuppgifter tas med i rapporteringen,

- att utveckla statistikcentralens undersökningar om arbetsförhållanden och utbildningsstatistik samt arbetsministeriets arbetslivsbarometer,
- att använda arbetsförvaltningens datasystem för indirekt mätning av diskriminering (uppföljning av integration, situationen för arbetssökanden i olika åldrar, funktionshindrades situation),
- att använda information från de högre rätts- och tillsynsmyndigheternas utlåtanden, lösningar och annan information,
- att utveckla de mekanismer och den tillämpning som är förknippade med genomförandet av lagen om likabehandling och integrationslagstiftningen i uppföljningen av och rapporteringen om diskriminering och
- att stödja uppföljning av mångfald på arbetsplatserna.

Följande ytterligare förslag ges för uppföljning och rapportering om etniskt ursprung:

- att utveckla det statistiska materialet om invandrare och använda uppgifterna för indirekt mätning av diskriminering,
- att uppfölja förhållandena inom skolorna för de traditionella minoriteterna i Finland, romer och samer, och att utreda deras levnadsförhållanden på ett bättre sätt än idag,
- utreda etniska gruppers situation inom den offentliga servicen (social- och hälsovårdstjänster, boende) en gång vart fjärde år,
- rapportera om förvarsmaktens likabehandlingsarbete och uppfölja civiltjänstinstitution,
- uppfölja regional segregering i samhället ur etniskt perspektiv som ett medel för att få indirekt information om diskriminering,
- använda den information om diskriminering på grund av etnicitet som fås från rätts- och tillsynsmyndigheterna och
- att delegationer som behandlar etniska relationer och representanter för etniska grupper deltar i administrationen och rapporteringen om uppföljningen av diskriminering.

Följande ytterligare förslag ges för uppföljning och rapportering om åldersdiskriminering:

- att använda uppgifterna från statistikcentralens undersökning om levnadsförhållanden och statistiken från vuxenutbildningar för indirekt mätning av diskriminering,
- att sammanföra arbetslöshetsstatistiken från arbetsförvaltningen och statistiken om förtidspensionering från pensionärsorganisationerna för att beskriva utslagning från arbetsmarknaden om en del av den indirekta uppföljningen av diskrimineringen i arbetslivet,
- att integrera diskriminering i undersökningar om arbetsvälbefinnande och i ungdomsforskning och
- att representanter från pensionärs- och ungdomsorganisationernas deltar i administrationen och rapporteringen om uppföljningen av diskriminering.

Följande ytterligare förslag ges för att förbättra uppföljningen av och rapporteringen om diskriminering på grund av funktionshinder eller svagt hälsotillstånd:

- *att använda statistik om rehabilitering och specialundervisning för indirekt mätning av diskriminering,*
- *att göra en registerutredning om funktionshindrades levnadsförhållanden,*
- *att göra en utredning om funktionshindrades ställning inom offentlig service och tillgängligheten i det finska samhället,*
- *att handikapporganisationernas deltar i administrationen och rapporteringen om uppföljningen av diskriminering.*

Följande ytterligare förslag ges för att förbättra uppföljningen av och rapporteringen om diskriminering på grund av sexuell inriktning, könsidentitet och könsuttryck:

- *att utreda den diskriminering som upplevs av sexuella minoriteter och könsminoriteter och de faktorer som är sammanknippade med detta med jämna mellanrum och*
- *att representanter från sexuella minoriteter och könsminoriteters deltagande i administrationen och rapporteringen om uppföljningen av diskriminering.*

Kön är i förslaget ett s.k. cross-cutting issue, det vill säga i all insamling av information kommer man att fästa vikt vid könsfördelningen.

För de rapporteringsförslag som kräver extra kostnader har kostnadernas storlek inte uppskattats. När det gäller finansieringen finns det utöver direkt ytterligare finansiering flera andra lösningar. De består av:

- utnyttjande av uppföljningen av lagstiftning för att samla in information om diskriminering,
- en tydligare integrering av olika diskrimineringsteman i de olika ministeriernas forskningsprogram,
- ett samarbete med privata aktörer inom arbetslivet (företag, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer) och
- ett samarbete med den akademiska forskningen.

Förslaget har återupptagit till en liten del det beskrivande arbete som har genomförts i datarapporten från den nationella delen av MERA-projektet. Man har också hänvisat till den handbok som sammanställts inom den internationella delen av projektet (Makkonen 2006), som presenterar och ger typexempel på god praxis i olika länder när det gäller skapandet av ett system för uppföljning och rapportering om diskriminering. Förslaget ingår i handboken som ett exempel av uppföljning och rapportering om diskriminering i Finland.

MONITORING OF DISCRIMINATION IN FINLAND - A PROPOSAL

CONTENTS

1. Background: national and international development efforts	1
1.1. Background to the proposal	1
1.2. Basic issues and principles	2
2. A proposal for a monitoring and reporting system of discrimination	6
2.1. Of the organisation of reporting and report structure	7
2.2. Contents of reporting	10
2.2.1. General proposals	10
2.2.2. Ethnic origin	18
2.2.3. Age	21
2.2.4. Disability, state of health	23
2.2.5. Sexual orientation, gender identity and expression of gender	26
3. Summary	28

References

1. BACKGROUND: NATIONAL AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT EFFORTS

1.1. Background to the proposal

According to various studies, discrimination has a negative effect on the society and economy, but the most important reason for banning discrimination is moral. In 2000, the European Union adopted two directives on discrimination, the so-called *Anti-Racism Directive* and *Equal Treatment in Employment Directive* (2000/43/EC and 2000/78/EC), which were mainly transposed in the Finnish national legislation through the *Non-Discrimination Act* (21/23.1.2004). Even prior to this, discrimination was banned in Finland in such as the *Constitution (Section 6)* and the Penal Code (Chapter 11:9 Sections 8-9 (21.4.1995/578) and 47:3). Pursuant to a number of international conventions ratified by the country, Finland reports on discrimination issues to both the United Nations¹ and the Council of Europe² at regular intervals. To support these activities, it will be necessary to create a monitoring and reporting system to replace the current data collection and reporting procedures, which are rather fragmented and partly ad hoc based. This system will produce information about discrimination on various grounds, describe the development of the situation, help to target anti-discrimination policies and to evaluate the impacts of these activities.

In legislation, discrimination is defined as direct and indirect discrimination, harassment and an instruction or order to discriminate.. The purpose of this proposal is not to provide a detailed definition of discrimination. The line between discrimination and racism is not clear, and it has been described in such as the report *Rasismi Suomessa (Racism in Finland)*³. For a more detailed description of the international context of the discrimination legislation and anti-discrimination efforts, please refer to the European Handbook on Equality Data that is about to be completed under the auspices of the MERA project (Makkonen 2006) and the background material to this proposal, the information report titled "*Syrjinnän mittaaminen ja raportointi Suomessa - nykytilan kuvaus (Measurement and reporting of discrimination in Finland - a description of the current state, Makkonen 2006)*).

Finland has worked actively in the European Union in the field of anti-discrimination policy. The initiative to establish European Commission's Working Group on the Data Collection for the Measurement of the Extent and Impact of Discrimination was filed by Finland, and a representative of Finland acted as the chairperson of this Working Group in 2003-2005. At the end of the year 2004, Finland together with the European Commission organised a large international meeting, *Data to Promote Equality* (Mannila 2005). In the years 2003-2005, the SYKE project was conducted under the direction of the Ministry of Labour, the purpose of which was to support the efforts to develop indicators of discrimination. In addition to these, the public administration in

¹ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI>

² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI>

³ www.ihmisoikeusliitto.fi; see Salonen & Villa 2006

Finland (the Ministries, municipalities) are taking part in a number of international projects⁴, which promote anti-discrimination activities.

At the moment, the national and international efforts to develop a monitoring and reporting system for discrimination in Finland are combined in the MERA project. Members of the project's Monitoring Group were Meri-Sisko Eskola (Ministry of Labour, Chairperson), Mikko Cortes Tellez (Ministry of Education, Vice Chairperson), Sinikka Keskinen (Ministry of Labour), Pentti Lehmijoki (Ministry of Labour), Saara Patoluoto (Ministry of Labour), Tiina Palotie-Heino (Ministry of Social Affairs and Health), Eero Aarnio (Ministry of Justice), Mia Murtomäki (Office of the Data Security Ombudsman), Risto Jaakkola (National Research Institute of Legal Policy), Pia Holm (Ministry of the Interior, the Police Department), Arja Kekkonen (Directorate of Immigration), Raine Hiltunen (Office of the Ombudsman for Minorities), Mauri Nieminen (Statistics Finland), Veronica Fellman (Svenska pensionärsförbundet, the Association of Swedish-Speaking Pensioners), Pirkko Mahlamäki (the Finnish Disability Forum), Juha Jokela (SETA), Timo Makkonen (the MERA project), Perttu Salmenhaara (the MERA project) and Oskar Aho (Ministry of Labour, secretary).

The contributions of the Monitoring Group to the drafting and editing of both the national data report (Mannila 2 November 2006) and this proposal were highly significant. The proposal has been prepared by Simo Mannila.

- *Even if Finland is lacking a uniform monitoring system of discrimination, we have several mechanisms to produce and information on different discriminatory phenomena at different times and for different purposes. The purpose of this proposal is to outline a national monitoring and reporting system to support anti-discrimination activities.*

1.2. Basic issues and principles

Discrimination is a social phenomenon prohibited in the legislation of all EU states. Discrimination is defined as a crime in many EU member states, but not in all: in many EU countries, discrimination is prohibited in the civil law, and the EU directives do not require criminalisation. This proposal adopts the view that discrimination is a crime, which is in line with the Finnish legislation. Not all crimes are the same, and time will tell how serious a crime discrimination will be considered in practice - this will be influenced by the commonness of discrimination as well as other problems caused by it and associated with it, a foretaste of which has already been received in some countries. Homicides, for example, are registered with great accuracy in many different systems (the information systems of the Police and the courts as well as the statistics derived from these) and they receive wide coverage in the media, whereas e.g. in the case of traffic violations, which often are transgressions rather than crimes, we are likely to be more interested in the impact of the penalty on behaviour on the roads and the profits to the society. Homicides also are very visible crimes, whereas the major part of traffic

⁴ SEIS, JOIN-IN; www.seis.fi/suomi/ ; www.join-in.info/

violations receive little attention. Where would discrimination, then, be placed between these two extremes? When we rely on such as court cases or the cases processed by the various Ombudsmen, according to the basic criminological view we only see the tip of the iceberg. *In the interest of social policy, we must obtain more detailed information on discrimination: how common is it, whom does it concern and in what situations, even if this information does not aim at finding perpetrators in concrete cases at the individual level.*

- *According to the basic axioms of criminology (see e.g. Aromaa 2005), **regulating discrimination and monitoring the effectiveness of regulation can help to make the phenomenon visible or develop a policy aiming at limiting it efficiently, it can be made unprofitable in proportion, the victims can be compensated for damages caused by it, and its risks in the society can be distributed.** Achieving these results will require functioning monitoring and reporting and a functioning legal system which affords the citizens legal protection.*

This proposal is based on a description of the above-mentioned national knowledge base, which was prepared as part of the MERA project. *We are talking about developing the current data collection and reporting procedures, new methods of analysis, and collecting fragmented information at regular intervals in a single report.* The proposal also pinpoints certain gaps in the current knowledge base, which can be stopped using methods already established in many other countries.

- *The proposal mainly aims at making use of the available information and avoiding overlapping reporting. **It is recommended that discrimination issues are integrated in the public administration's research programmes and that the co-operation between public administration and academic research is developed in order to cover these blind spots, following the needs emerging in the society.** It should be easy to focus on discrimination within the research programmes of those public parties that play an essential role in the work against discrimination, such as the Ministries and their subordinate Agencies (e.g. research on and projects targeting age and disability). A small amount of new public funding may also be needed, or current funding may need to be more clearly targeted to obtaining information on discrimination. As regards certain new data collection methods (mainly workplace monitoring), the private sector and employee organisations can take part in developing and implementing the data collection.*

In the reporting and data collection concerning discrimination in the European Union, the judicial aspects have been strongly emphasised, in other words information is mainly gathered on the numbers of court cases and cases of discrimination reported to the police or other competitive authorities. In addition to this angle, a sociological and statistical perspective is needed that aims to describe the phenomenon at large. This has been rather difficult to implement, as the gathering of information is associated with problems relevant to the protection of privacy, indirect measurement is open to interpretations, the number of cases may be too low for a quantitative analysis, and the

anti-discrimination directives in the EU are new, meaning that there is no cultural sensitivity to observing discrimination. This problem is evident both in Finland and in the European Union at large. *In this proposal concerning monitoring and reporting, both the judicial and sociological perspectives have been taken in consideration.*

Quantitative material is particularly important, if it is representative and if it provides an adequate description of the phenomenon. The task of quantitative material is to put the phenomenon and its internal relationships in place, in other words to characterise not only the tip of the iceberg but also its total extent and limits. In Finland, however, quantitative material often is problematic, as ethnic groups are small, and combining various ethnic groups for the purposes of analysis often is a bad solution. Such a traditional group experiencing discrimination as the Roma people, for example, is too small to be visible in general statistical material. Similarly, the picture given by criminal and court statistics on discriminatory crimes is incomplete, as the number of cases is so low. Age, on the other hand, is a factor that is included in most statistical material - yet it is not easy even indirectly to tease information describing ageism out of material that was originally collected for some other purpose. The usefulness of quantitative material, in other words, often is limited - even if it can be expected to improve in the future. This is why we should stop the gaps in the information by means of specific studies and make do with the activity data of NGOs and public administration, which most often is *qualitative*.

Research is an important part of measuring and monitoring discrimination, but in practice it is ad hoc based and results in extra costs. There is a wide variety of methods for researching discrimination, which extends from *a study of attitudes* to *discrimination testing* type experimental settings. When commissioning studies, it is necessary to ensure that an adequate scientific standard is maintained while keeping the costs at a reasonable level. It is partially possible to combine collecting and analysing discrimination data with academic research programmes. A data report can often highlight a number of targets for development, the prioritisation of which is a question of appropriateness: below a few themes for research are put forward, which would seem important in the current situation. The most suitable parties to conduct the research are not determined here: interest in this theme exists both in the academic world and institutes of applied research, partly also depending on the grounds of discrimination, and one clear centre of expertise cannot be named.

Discrimination can be measured directly or indirectly; both methods are important, but both also have their inherent problems. When information is based on a victim's own report of discrimination, this is *direct measurement*: this information describes the phenomenon directly, while often only permitting us to see a part of it. Judicial statistics and court cases, for example, yield precisely this type of very important data, which however is inadequate to form the whole picture. The replies to the question if one has witnessed or experienced discrimination in a survey can also result in underestimating the phenomenon: it is often embarrassing to say yes. *Indirect measurement* means concluding that discrimination has taken place based on looking at various pieces of information, such as educational standards, income levels, unemployment rates etc. The problem in this case is that the differences between population groups cannot be

regarded as being directly due to discrimination: there can also be other reasons, easy to point out or unknown to us. The poor employment situation of immigrants, for example, may be a result of their educational standard, and even when this factor is standardised, of their lack of various culturally determined skills. If the difference to the rest of the population is significant, however, we would be inclined to think that discrimination also plays a role. It is considered that the poor school attendance of Roma children in particular in certain Eastern European countries is at least partly due to discrimination. But how great should this difference be?

Discrimination affects an individual with certain properties that result in discrimination: the picture of discrimination, in other words, consists of individual cases. In addition, *structural discrimination* occurs, which cannot be measured through individual cases. The society at large, or such as the public administration, can encompass structures that result in discrimination, even if this cannot be considered as happening in individual cases. As an example of this can be mentioned various performance management criteria, based on which the work performance in customer services and also the pay can be measured by means of quantitative criteria: this can lead into the exclusion of customers who are difficult to serve (such as the disabled and immigrants coming from culturally unfamiliar countries vs. others). If this is made possible by the programme or legislation guiding the activities, the employee in customer work cannot be regarded as being guilty of discrimination: this is a structural phenomenon and not a type of behaviour, and intervention should take place at the level of programmes and legislation. Reporting structural discrimination is important, but it is difficult to build separate indicators for this; it requires sensitivity to grounds of discrimination and discriminating situations.

- *National reporting for the needs of targeting the national policy requires more than reporting under international conventions, which was taken in consideration in the EU's anti-discrimination directives: they set the minimum standard of anti-discrimination measures. A comparison between the Finnish Constitution, Penal Code and Non-Discrimination Act shows that **the scope of application of the ban on discrimination is wider in Finland than what is imposed by the EU directives as such.** In the EU anti-discrimination directives, discrimination as regards the offer of services is only prohibited based on ethnic origin. The scope of application of the Finnish legislation is wider in this area, and discrimination in the offer of services is prohibited on more numerous grounds than what is imposed by the directives. **The monitoring of discrimination in Finland must correspond with the scope of application of the legislation.** This proposal does not, however, focus on the provisions of each Act: the important thing is to determine whether something is within the scope of monitoring or not. This proposal is based on the Non-Discrimination Act, however also taking in consideration the requirement of equality in the private sector ("services, facilities, goods").*

The legislation concerning discrimination also encompasses the prohibition of discrimination based on gender. Promoting the equal opportunities of the sexes and preventing gender-based discrimination has been an important issue in Finland for an

extended period: for this purpose, institutional structures have also been created in Finland in the field of social and health administration. The discourse on discrimination discussed here is more recent and deals with other potential grounds of discrimination. This proposal does not focus specific attention on gender-based discrimination and its reporting - *on the other hand, gender is a cross-cutting issue in the proposal put forward below*. If statistics and other data can be compiled at all, looking at men and women separately should be a very simple procedure. This setting does not, however, always bring up the problems of gender minorities, which are sometimes also ignored by the discourse in terms of sexual orientation.

2. A PROPOSAL FOR A MONITORING AND REPORTING SYSTEM OF DISCRIMINATION

According to the Handbook produced in the MERA project, two studies will be needed at the start of the building up of a monitoring and reporting system, one of which will establish what data is already available, who collects this data and how the existing data collection systems can be developed in order to evolve the knowledge base. The other study will describe the impacts of national legislation on the anti-discrimination policy and the effects of legislation on the protection of privacy and data protection on the collection of data. After this, the situation will be assessed, taking into account various grounds of discrimination and the associated needs for information, mechanisms for correcting the deficiencies will be established, the work will be rationalised so that overlapping efforts can be avoided, and the data protection acts will be revised as necessary. Based on these studies, a national action plan will be drafted for the monitoring and reporting of discrimination. This plan must include a concrete reporting proposal, ensure the compatibility of concepts and classifications at the international level, specify the sources of financing and describe how the data collected and the report produced will be used (Makkonen 2006).

This report was preceded by the above-mentioned national data report, which both describes and evaluates the available data, statistics, research, activity data of the judicial and monitoring authorities, and the activities of NGOs and social partners alike. On the other hand, it was not considered essential to look at the effects of national legislation on the anti-discrimination policy. A representative of the Office of the Data Security Ombudsman was a member of the Monitoring Groups of both the MERA project and the preceding SYKE project, and their views were taken in consideration in the preparation of this proposal. As regards research, the collection of data is subject to general regulations on research work with the associated licensing procedures, which must be resolved case by case. When using statistics, data protection issues do not arise, as these have already been resolved by the authority responsible for the statistics. The same applies to the activity data of judicial and monitoring authorities. The protection of privacy and data protection required particular attention as the NGOs and social partners are developing their activities to study discrimination. As regards data protection, the regulation pursuant to which the use of the data must be specified while collecting it and the data may only be used for the specified purpose plays an important

role. There is nothing in the legislation in force to stop us from developing the monitoring and reporting of discrimination.

Below, the proposal on monitoring and reporting of discrimination in Finland will be presented in three sections. Chapter 2.1 discusses the organisation and structure of reporting, and Chapter 2.2 contains proposals on the contents of the reporting.

2.1. Of the organisation of reporting and report structure

When planning the reporting, continuity and repeatability are vital. In order to develop the organisation, the following are proposed:

- 1. The **organisation** of reporting must be permanent, so that the same organisation takes care of the reporting or the competitive bidding for the reporting task. Administratively, discrimination issues in Finland belong to various parties, such as the Ministry of Labour, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Education, Ministry of Justice, Ministry of the Interior, Ministry for Foreign Affairs and the Advisory Boards working under these. It is proposed that the **Ministry of Labour** will co-ordinate the development and functioning of the proposed monitoring and reporting system.
- 2. As reporting on discrimination is in the common interest of a number of public and private parties, such as NGOs and companies, a comprehensive **Monitoring Group** should be put together consisting of the public or other parties. In addition to the representatives of the above-mentioned Ministries, the members of the Monitoring Group should include the Ombudsman for Minorities or a representative of his Office, the Data Security Ombudsman or a representative of his Office, and representatives of the Occupational Safety and Health Inspectorates, the National Research Institute for Legal Policy, the Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO), the Advisory Board on Romani Affairs, the Sami Parliament, representation of the national organisations for the disabled, the central NGOs and the employer and employee parties. The various parties may have several representatives (e.g. those of immigration affairs and labour force services in the Ministry of Labour, or those of the Police and the Directorate of Immigration in the Ministry of the Interior).
- 3. The monitoring and reporting system of discrimination will **complement** the reporting and other activities of the various Advisory Boards, and the intention of the proposal is not to change the current relationships between organs that are important in terms of discrimination.

At the moment, the annual reports of the Ombudsman for Minorities and the National Discrimination Tribunal comment on ethnic discrimination to a variable degree, and opinions and decisions also exist on this theme. What is noticeable in this, however, is the narrow job descriptions of the Ombudsman for Minorities and the National Discrimination Board: the grounds of discrimination are numerous, but the tasks of

these authorities only focus on issues of ethnic discrimination. On the other hand, the job description is wide: the tasks of the Office of the Ombudsman for Minorities also include such as research and other data collection. If the job descriptions of the Ombudsman for Minorities and National Discrimination Tribunal covered all types of discrimination, these parties could also produce valuable monitoring data on other than ethnic discrimination. There also are other alternatives for developing the system: as announced by the Ministry of Social Affairs and Health, e.g. establishing the post of an Ombudsman for the Disabled is currently being discussed as part of the efforts to develop the scope of activities of the various Ombudsmen.

➤ *4. The efforts to develop the scope of activity of the Ombudsmen to be launched in January 2007 by the Ministry of Justice will in all cases also support the development of the monitoring and reporting system of discrimination.*

As described above, the legislation relevant to discrimination is complex, meaning that the makings of the reporting must be compiled from a great number of sources that have no common measure. The reporting needs may also vary from year to year - at different times, information on various grounds of discrimination and discriminatory situations may be needed. As the resources are limited, it may be impossible to examine all interesting issues at once.

➤ *5. It would be appropriate to divide the reporting into a permanent basic part, which will at an adequate level deal with the grounds of discrimination defined in this report quantitatively and qualitatively and the sources of which are specified in advance, and additionally a variable ad hoc part or several such parts in order to collect more detailed information on specific issues through various types of studies and research (incl. situation testing, which has been little used in Finland). The decisions on the ad hoc section and any studies or research efforts necessary will be made by the parties financing the research at the proposal of the Monitoring Group separately for each reporting period. The reporting can also comment on social phenomena during the reporting period. This proposal discusses both the permanent basic section and ad hoc section of the reporting: such as the regular implementation of victim studies are relevant to the permanent model, whereas the decision on the ground of discrimination ground or situation that deserves attention at any one time can be made separately. Certain concrete studies or research projects will also be proposed, which naturally will be ad hoc in their nature, in other words they will not always require regular repetition.*

The report *Rasismi Suomessa* (Racism in Finland) by the Human Rights League - a competent description that compiles data in a versatile fashion but is only relevant to the themes of the so-called Racism Directive - is published annually at a reasonably modest cost. Certain other reports, which are produced in co-operation by various administrative sectors, NGOs and experts, are published e.g. once during each parliamentary term, or as necessary for such as individual reports. The frequency of reporting is a question of appropriateness and funding.

- *6. It is proposed that a wide-reaching report will be produced every four years, or once during each parliamentary term. The Ministry of Labour will select the party producing the report, co-ordinate the reporting and produce a reporting plan for the four-year period. The Monitoring Group will assist in this work and make a proposal on both the party producing the report to the Ministry of Labour and on the producers of any ad hoc reports and studies to the parties funding these within the available resources. The Ministry of Labour will submit the report on discrimination in Finland to the Government.*
- *7. The party producing the report will compile the data on discrimination in a separate **Web page** as a continuous activity, and the information on this page will be publicly available and updated whenever new statistics, reports, studies or other information become available. **Based on this information, an interim report on discrimination will be produced annually.** The focus of the Racism in Finland report could with negligible costs be adjusted to also cover other grounds of discrimination.*
- *8. **The reporting will require adequate financial and skills resources.** In terms of organisation, the reporting work can be divided **between several different parties:** the actual reporting (the party producing the report), the special reports or studies conducted in association with it (the researchers) - one or several of which may be produced - and monitoring the reporting (the Monitoring Group, coordinator: Ministry of Labour).*

The national reporting shall comply with reporting recommendations included in international conventions and support this type of reporting. Finland has ratified a number of United Nations and European Council conventions, for which the monitoring and reporting system that is now being prepared can produce information, and new conventions are also being negotiated. This system of conventions will yield Finland information on international expectations, comment on positive development in the country and put forward suggestions to rectify defects⁵. The conventions currently in force are listed in the national information report of the MERA project. The connection between national reporting and international development is not, however, only realised through reporting for international conventions. The direction of the Monitoring Group responsible for national reporting must be involved in the anti-discrimination efforts of the European Union.

⁵ For example, in its first report concerning Finland, the European Commission Against Racism and Intolerance recommended "the collection of reliable and uniform statistical data on all areas". The second ECRI report adopted in 2001 reiterates this recommendation, emphasises the importance of attitude research studies and points out that citizenship erodes ethnic origin and that it is not possible to fully display the potential connection between ethnic origin and discrimination in statistics on aliens. www.ihmisoikeusliitto.fi/suosituskansio/ECRI%20raportti%202002.pdf.

- *9. The Monitoring Group for the monitoring and reporting of discrimination must ensure that **the relevant conceptual and other development efforts taking place in the European Union are transferred to the national level and offer national experts of the field contacts with the corresponding experts in the various countries of the European Union.***

2.2. Contents of reporting

This Chapter will describe proposals concerning the contents and methods relevant to the development of the monitoring and reporting of discrimination. They are all associated with the so-called permanent basic section of the reporting. For such as research on attitudes and victim studies, however, this proposal does not comment on what types of attitude research and victim studies associated with which grounds of discrimination should be conducted in each reporting period. These are issues that will have to be resolved by the above-proposed Monitoring Group. Chapter 2.2.1 contains proposals concerning several or all grounds of discrimination; these are proposals on content or projects, the purpose of which is to develop certain areas of content. Chapter 2.2.2 contains proposals relevant to individual grounds of discrimination, discussing all grounds individually.

2.2.1. Proposals concerning several grounds of discrimination

Research on attitudes is an important part of mapping discrimination data, as shown by such as the ECRI's comments (see above). This is why it is important to make the studies on attitudes conducted in Finland more systematic and expand their focus to all grounds and situations of discrimination; we already have a fair amount of this type of research compared to other fields of research that are vital in terms of discrimination (see Jaakkola 2005; Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006; cf. Raittila 2004).

- *10. **Expanding the focus of attitude research.** A number of studies have been conducted in Finland on both general attitudes and those of the authorities vis-à-vis ethnic groups. More sporadically and to some extent in the same connection, attitudes towards various religions, the disabled, sexual orientations and people of different ages have been studied. These groups that potentially are discriminated against must in public funding in the future be regarded as a whole, in which all grounds of discrimination cited in the Non-Discrimination Act must be taken in consideration and as uniform a methodology as possible should be created based on the experiences accumulated in order to describe the trends. In addition to the attitudes of the general population and the authorities, attention should also be focused on examining **the attitudes of employers and workplaces. It is proposed that once every four years, or each actual reporting period, an attitude study that is general in nature or targets certain grounds and situations of discrimination will be conducted that covers the population at large, the authorities or workplaces.***

It is important to gather information on the personal experiences of the target groups for discrimination through victim studies or living condition studies containing information on discrimination (e.g. Jasinskaja-Lahti et al. 2002; Liebkind et al. 2004). Of these two alternatives, victim studies should be preferred for reporting on discrimination, as they collect information on discrimination in a wider sense - through a greater number of questions - whereas in living condition studies, discrimination themes can rarely be a central focus of the data collection. In addition, launching the discrimination testing method in Finnish research should be supported.

➤ **11. Developing data collection by means of victim studies and other types of research.** *So-called victim studies, living condition studies paying attention on discrimination or studies conducted using the discrimination testing method should be conducted for all groups covered by the discrimination legislation (at the moment: the most important immigrant groups, young people and the old, or the aged, the disabled and sexual and gender minorities) at regular intervals. The reason for this is that the current methods of data collection do not usually yield enough information even when complemented with discrimination issues, as the target groups are small and heterogeneous (various ethnic groups), or the phenomenon is difficult to observe (sexual orientation). In some cases, separate victim studies can be replaced by complementing other research with questions concerning experiences of discrimination. **It is proposed that victim studies or corresponding specific studies are commissioned once every two years, or twice during the reporting period.***

The direct measurement of discrimination is preferable to indirect measurement, despite the fact that the experiences of discrimination vary according to such as the individual's social position and linguistic skills. The willingness to report discrimination also varies according to social position and situation. In the perspective of anti-discrimination work, methods that make the phenomenon visible and make it possible to assess its prevalence in the society should be promoted.

➤ **12. Developing channels for reporting discrimination for the purposes of reporting.** *Reporting can also rely on such as the reports submitted by those having experienced discrimination that were not made to the police but to an NGO. Such a report form can be found on the Web pages of the Human Rights League (the RASMUS network)⁶. Through project work, an effort should be made to increase and make more systematic this type of mapping, in which case its results can be used as part of the monitoring and reporting system of discrimination. The aim is a uniform, institutional system, in the construction of which the requirements of data protection must be taken in consideration.*

Internationally, a large and important part of information on discrimination originates in the activities of the police or judicial authorities. In Finland, this information is obtained from the police authorities' PATJA information system, which contains data on reported crimes and their investigation, as well as judicial and tribunal statistics (see Keränen

⁶ www.rasmus.fi

2005a; 2005b; Oakley 2006). This system should be developed, and to support its development a study should be conducted on the reported racist and discriminatory crimes and the progress of their investigation by the police, prosecution authorities and courts of law.

➤ **13. Research and development of the police authorities' PATJA information system.** *Information on hundreds of racist crimes is recorded in this system every year (see Ministry of the Interior 2001). According to the definition, racism is associated with the victim's ethnic origin as a motive for a crime. The majority of crimes classified as racist do not involve discrimination but other crimes, such as assaults. In international discourse, these are referred to by the wider term of hate crimes, which can also refer to crimes resembling racists acts against others than ethnic groups (e.g. the disabled and sexual and gender minorities). The PATJA system must first of all be complemented so that in addition to recording racist crimes, statistics are also compiled on other hate crimes, also paying attention on multiple grounds of reported discrimination. **The information in the PATJA system and, later, information on the activities of the prosecutor and courts (in other words information on cases of discrimination being processed) are an important part of the reporting.** The number of cases of reported racist crimes and also such as inappropriate treatment recorded by the occupational safety and health authorities - which may or may not be associated with various grounds of discrimination - are higher than the figures shown in judicial statistics on court hearings and subsequent decisions. The Police College or the National Research Institute on Legal Policy should establish at what stage and through what type of a process the number of cases diminishes. Even if it only partially covered discrimination, such a study would help to understand the nature of discrimination crimes and the way they are processed by law enforcement.*

The supervision by the Occupational Safety and Health Inspectorates at the workplaces also concerning cases of discrimination has similar features to the police investigation system, and gathering data on this may also bring up discrimination crimes.

➤ **14. Reporting by the Occupational Safety and Health Inspectorates⁷** *will yield both quantitative and qualitative information on compliance with the minimum conditions in working life and discrimination or inappropriate behaviour observed at the workplace. The discrimination perspective is relatively new in this type of reporting, but it is at the moment undergoing a dramatic development, and the obvious crimes revealed by the reporting are reflected in the judicial and tribunal statistics. This is an essential part of reporting on discrimination pursuant to the so-called Discrimination at Work Directive, in which case it would be appropriate to also pay attention to other grounds of discrimination than just ethnic origin.*

⁷ www.tyosuojelu.fi

In addition to the case data contained in the information system of the police and various statistics, the decisions and opinions of the highest court instances and other information on their activities, which may be relevant to any grounds of discrimination, are part of central information for the reporting.

- **15. The decisions and other information concerning the highest court instances.** *The reporting will include all cases and opinions of the **Supreme Court**⁸ and **Supreme Administrative Court**⁹ relevant to discrimination as well as the sections concerning discrimination in the annual reports of the **Chancellor of Justice**¹⁰ and **Parliamentary Ombudsman**¹¹.*

Following the international practice, information compiled by the authority in charge of statistics similarly is essential material for the monitoring and reporting of discrimination. In Finland, ready-made statistical materials are available, which with further development would be particularly suitable to study activities prohibited in the so-called Equal Treatment in Employment Directive.

- **16. Direct monitoring of activities prohibited in the Equal Treatment in Employment Work Directive by means of statistics.** *The **Quality of Work Life Survey** of Statistics Finland (see Lehto & Sutela 2004)¹² and the **Working Life Barometer** produced by the Ministry of Labour on the basis of material compiled by Statistics Finland (see Ylöstalo 2006)¹³ both contain useful information about discrimination on various grounds, and the **Quality of Work Life Survey** also examines both discrimination occurring at the workplace and personal experiences of discrimination. Both sets of statistical material are rather large, and the losses in the collection of material are minor. Both sets also have their own problems, however. The **Quality of Work Life Survey** is produced at long intervals, and its priority is low as regards statistics: this means that it does not always yield up-to-date information. The **Working Life Barometer** is produced annually, but its scope is narrower than that of the **Quality of Work Life Survey**. The questions contained in both are internally complex, mixing the grounds of discrimination described here and other background factors of a more random nature, such as the character of the employment relationship. **The questions contained in the **Quality of Working Life Survey** and **Working Life Barometer** must be complemented so that they would cover all grounds of discrimination described in this report.** It is also proposed that in order to remedy the lack of information on professional organisation, the current preamble of the **Quality of Work Life Survey** and **Working Life Barometer** should be complemented so that the words "in professional organisation or benefits" would be added to discriminating situations. **The questions of the **Quality of Work Life Survey** and **Working Life Barometer** must be harmonised so that overlapping data collection***

⁸ www.kko.fi

⁹ www.kho.fi

¹⁰ www.okv.fi

¹¹ www.oikeusasiamies.fi

¹² www.stat.fi/til/tyoolot/index.html; Lehto & Sutela 2004

¹³ www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt311.pdf

is avoided (e.g. in the years when the Quality of Work Life Survey is conducted, the corresponding questions could be left out in the Working Life Barometer). The information on discrimination should be reported by gender. The current sector-specific reporting (industries/ private services/ municipalities/ state) and, as regards the Working Life Barometer for the Municipal Sector (see Ylöstalo et al. 2006)¹⁴, the reporting for each administrative sector could be preserved in its current form. The Evangelic Lutheran Church in Finland also has its own barometer, the information in which could be used in the monitoring of discrimination within the church¹⁵. Collecting similar information for other religions would require a separate study. These direct instruments of measurement could give a fairly wide-reaching picture of activities prohibited in the so-called Equality in Employment Directive.

Discrimination in education resembles discrimination in working life, and Statistics Finland figures compiled from a number of various sets of activity data of the Ministry of Education and the National Board of Education can be used in its monitoring and reporting. These statistics, however, are indirect indicators of discrimination, and the differences shown in these are open to interpretation. Below the educational statistics are described as a whole, also including those that are mainly suitable for monitoring discrimination based on individual grounds.

➤ *17. Educational statistics as indirect indicators of discrimination. Statistics compiled by Statistics Finland, which describe applications and acceptance to studies following the basic education¹⁶, and dropping out of education¹⁷, are suitable for the measurement of indirect discrimination as regards several grounds (country of birth, age), even if data based on ethnic origin is not currently being collected. Statistics and their reporting should be developed in this perspective. If we wish to find indirect information on such as discrimination associated with ethnic origin or age, the shares of those applying for and accepted in studies following the basic education and those having dropped out in different immigrant and age groups can be compared to the corresponding shares in the whole population (for ageism, please refer to Chapter 2.2.3, Adult education statistics). The information should be reported by gender.*

The URA information system of the labour administration, which is used both as a tool in customer work and basis for statistics, can be developed for use in the indirect measurement, monitoring and reporting of the various forms of discrimination¹⁸. It can be used to monitor the services received by customers in different age groups, e.g. career guidance, labour political training, placements assisted by pay subsidies and various forms of rehabilitation, it can be used to compile statistics describing disabled job-seekers and their services, and it can be used to monitor integration to describe the services received by immigrants. The register can also be used to monitor employment

¹⁴ www.tyoturva.fi/julkaisut/tiedot/26011.html

¹⁵ www.tyoturva.fi/keskus/tiedotteet/2006/kirkkobaro2005.html

¹⁶ www.stat.fi/til/khak/index.html

¹⁷ www.stat.fi/til/kkesk/index.html

¹⁸ www.edilex.fi/content/virallistieto/he/20020087 Government proposal to the Parliament 87 / 2002

in jobs mediated by the labour administration. Specific monitoring methods have been designed to monitor the implementation of the Integration Act (Ministry of Labour 2000).

European Social Fund project activities are extremely wide-spread in Finland, and for monitoring these, a specific information system has been provided, which can be used to gather data on employment or access to education after a project. The problem with the labour administration's information system is that despite its contents, it is cumbersome to use and the reporting in it takes place in a standard form, in other words even developing the reporting based on the existing data only will result in extra costs. The register contains information on both the activities of the labour administration and indirectly also on the attitudes of the labour market towards different population groups.

➤ **18. Developing the labour administration's URA information system.** *The opportunities offered by the information system should be used better than today in the indirect measurement and monitoring of discrimination. With this system, it will e.g. be possible to monitor the services received by jobseekers in different age groups, those received by disabled vs. other jobseekers or immigrants vs. other jobseekers, and the integration profiles for each immigrant group. The labour administration should look at complementing the reporting facilities based on the URA system to a better standard as regards monitoring discrimination. Even in its current form, the reporting feature produces information on the availability of services by grounds of discrimination. In addition, the reporting feature should be developed based on both the currently compiled statistics, for which a certain number of new distributions and tables will be needed, and by increasing the number of certain standardisations (e.g. vocational labour force training received by customers in different age groups with basic education standardised).*

The Non-Discrimination Act and the associated plans required by the Act are an important instrument in the monitoring and reporting of discrimination. It is likely that the Non-Discrimination Act is implemented differently at different workplaces, in many cases the gender equality and other equality plans are combined, and often the equality plan may only be prepared at the minimum level, i.e. concerning equality related to ethnic origin alone. These plans always require a monitoring system, which gives an opportunity to collect workplace specific discrimination data. The monitoring systems vary according to the plan and the nature of the workplace, and relevant information and instructions are available at the Web page www.yhdenvertaisuus.fi. The Non-Discrimination Act and the associated wide-reaching obligations to investigate also offer a chance of testing the proposals on the monitoring and reporting of discrimination. At the end of 2006, tenders were requested concerning a study on the functioning of the Non-Discrimination Act, which involves examining such as the clarity of the legislation, problems of application, discrimination on multiple grounds, the equality plans prepared and their scope as well as the views of various target groups on the functioning of the Act.

- **19. Multiple grounds in equality planning.** *As a good practice in drafting equality plans and their monitoring can be considered paying attention on all grounds of discrimination¹⁹. As different agencies and their operating environments differ dramatically from one another, the needs for promoting equality also differ, the monitoring mechanisms are likely to be very dissimilar and developing them will require different types of co-operation. In order to promote multiple grounds and appropriate monitoring in equality planning, it would be worthwhile implementing a project, the aim of which should be taking in consideration not only the situation of the two sexes and various ethnic groups but also that of other potential target groups for discrimination in equality plans, in which case information on workplace discrimination would also be collected as imposed by the duty to monitor. This would reinforce the efforts to study discrimination pursuant to the so-called Discrimination at Work Directive and contribute to promoting reporting on diversity in working life.*
- **20. A study on the functioning of the Non-Discrimination Act, a follow-up study of the Integration Act and opportunities offered by these.** *The study on the functioning of the Non-Discrimination Act required by the Directives, which will start in 2007, will to a certain extent be likely to offer an opportunity to compile and analyse more wide-ranging information on discrimination than the proposed monitoring and reporting. In addition to the data collection required for the monitoring of the Non-Discrimination Act, we must prioritise the most urgent needs of information, and information that cannot be obtained without a significant investment in specific research efforts, i.e. the kind of work for which it would otherwise be difficult to find funding. The monitoring will also offer an opportunity to in a manner of speaking pilot parts of this proposal, its costs, optimal implementation and disseminating information on its results. In a similar fashion, follow-up studies on the implementation of the Integration Act will offer a similar opportunity to also develop the monitoring and reporting of discrimination.*

Based on the available information, little or no company level diversity monitoring is carried out. The Great Place to Work Institute Finland is, however, engaged in a mapping of working conditions, which also involves a set of questions (Trust Index)²⁰ suitable for monitoring experiences of discrimination, and the Monikko project²¹ of the European Social Fund supports the development of a similar barometer in its project promoting equality. Proposal 21 highlights the mapping and dissemination of the results of this work in Finland.

¹⁹

www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme80165_yhdenvertaisuus_syrjinta.pdf; vrt. Sippola et al. 2006

²⁰ www.greatplacetowork.fi/best/trust-index-kysely.php

²¹ www.monikko.net

➤ **21. Supporting the embedding of diversity monitoring** *The current status of diversity monitoring in Finland must be established, and the general picture thus obtained will be an important part of the monitoring and reporting of discrimination. The spreading of diversity monitoring should be supported through projects. In addition to State authorities and companies, trade unions could also take part in such projects and in the implementation of the actual monitoring in a manner to be jointly agreed.*

This proposal assumes that the position of the Finnish and Swedish speakers as well as that of the Lutheran and Orthodox groups is free of problems as regards discrimination, and it is thus ignored. These population groups enjoy a special statutory position, which others do not have. On the other hand, discrimination on the grounds of language or religion can emerge in case of some other linguistic or religious group, and reporting to the Council of Europe concerning such as the European Charter for Regional or Minority Languages²² requires the monitoring of the linguistic conditions of minorities in particular. No particular attention is focused in this proposal on language and religion as grounds of discrimination, assuming that any discrimination against various religious and linguistic groups in Finland is sufficiently covered under ethnic origin. If this is not the case, the monitoring and reporting system of discrimination can be adjusted.

➤ **22. Language and religion as grounds of discrimination?** *In terms of the position of linguistic and religious minorities, as the most important factors to be monitored can be regarded **guaranteeing equality for the different groups in basic education within the framework of current legislation, which means monitoring the teaching in the student's native language and teaching of their own religion.** No statistical data that can be directly reported is available on this theme, or various sources give conflicting results, and this is why a proper examination of the theme would require a specific study. It is possible that establishing the linguistic conditions in particular will at a later date require even a major outlay. In connection with the reporting, the representatives of religions and linguistic groups that are a minority in Finland should be heard as necessary.*

The monitoring and reporting system of discrimination will necessarily be fragmented in its nature, and it must rely on different types of data.

➤ **23. Requirement of flexibility in the monitoring and reporting.** *There is no reason to be restricted to only using predetermined indicators and data precisely as agreed in advance: this arises from the very idea that the reporting should contain standard and non-standard sections. The report can also include **freely worded** characterisations of the occurrence of discrimination and new forms or success stories in anti-discrimination activities, in other words even such general features of the development during the reporting period for which there may not have been any indicators.*

²² <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66823>

2.2.2. Ethnic origin

In this country, many studies have been conducted on ethnicity, but the material has usually been rather limited and unrepresentative. In order to rectify this problem, a commissioning of *victim studies* or *living condition studies* encompassing similar themes was proposed. Of the existing material, it was suggested that the reporting would include information from the *Quality of Work Life Survey* and *Working Life Barometer*. The *attitudes* towards ethnic groups have already been subject to a number of studies in Finland, and these efforts should be continued. The labour administration's information system and its use to monitor integration work is also important in terms of discrimination, and the education statistics have possible uses that have not been seized so far. The Non-Discrimination Act, its implementation and its monitoring are associated with significant opportunities for the monitoring and reporting of discrimination, and tools are available for the monitoring of workplace diversity that also work as regards ethnic discrimination. The decisions and other activity information of the Supreme Courts are always relevant in the monitoring and reporting of discrimination, and the Occupational Safety and Health Inspectorates also supervise working life as regards ethnic discrimination and report on it when necessary.

In addition, certain sources exist that are relevant in the examination of discrimination related to ethnic origin in particular. Perhaps the best-known of these are the Immigrant Records by Statistics Finland, which were formed from various register and survey materials commissioned and financed by the Ministry of Labour (Statistics Finland 2006). There is an obvious demand in the society for developing this.

➤ 24. *The Immigrant Records contain a large volume of data that describes the living conditions of immigrants and that can be used to examine indirect discrimination. These include unemployment and the duration of unemployment, taxable income and benefits, standard of housing and professional standing. This information must be reported by gender and, in case the educational variable works well enough, with the educational level standardised, as the differences observed may be associated with education. We must establish to what extent the Immigrant Records can be associated with additional information in the perspective of discrimination from such as the registers of the Social Insurance Institution and the Research and Development Centre for Welfare and Health.*

However useful they may be, the Quality of Work Life Survey and Working Life Barometer do not cover self-employed workers and any associated discrimination. In order to make up for this deficiency, enterprise statistics can be used. Experiences have already been gathered of this type of a study (cf. Ministry for Trade and Industry 2006, Lith 2005).

- **25. Enterprise statistics.** *In principle, information on ethnic discrimination associated with self-employment can be obtained through the enterprise statistics for example by establishing whether the share of companies run by non-nationals differs from their share of the population. This will require a specific analysis. The use of enterprise statistics in connection with the Immigrant Records must be looked at, and information on the entrepreneurship of the immigrants compared to the data concerning the population at large must be reported as part of indirect information on potential discrimination.*

The position of the traditional ethnic minorities in Finland, the Roma and the Sami, emerges repeatedly in discussions on discrimination. Evidence has repeatedly been found to show that the Roma have problems in education more frequently than the rest of the population, and attempts have been made to address these problems. Structural discrimination has from time to time been discerned in the position of the Sami. In 2005, a joint expert group from Norway, Sweden and Finland submitted a proposal for a Nordic convention on the Sami. This convention supports the idea that the educational and living conditions of the Sami should be monitored as part of anti-discrimination measures.

- **26. Experiences of discrimination by the Roma and Sami.** *A specific study on the experiences of discrimination by these two traditional minorities in Finland and the situations related to these should be commissioned for example in connection with the monitoring of the Non-Discrimination Act or in the ad hoc section of the regular reporting on discrimination. In the study that is planned for implementation in connection with ESF activities in 2007, the employment of the Roma should be mapped with adequate versatility also including experiences of discrimination in various situations.*
- **27. Basic education of the Roma and Sami.** *The National Board of Education study (2004) **The status of basic education for the Roma children** must be repeated at regular intervals. In reporting on the Charter for Regional and Minority Languages to the Council of Europe, attention was also paid to schooling available in the various languages of the Sami family, and consequently it may also be necessary to produce a separate study on the educational conditions of the Sami population.*

The position of other ethnic groups in the social and health care services, social security and benefits, housing and other public services can in the current situation only be examined by separate studies, and such studies have already been produced (Gissler et al 2006; see Pitkänen 2006). In their current form, statistics do not yield direct information on this issue, and they often are problematic because of the small numbers of cases. This will require co-operation between Statistics Finland, the municipalities, the Association of Finnish Local and Regional Authorities, and the National Research and Development Centre for Welfare and Health. Similar co-operation with the municipal sector will also be required for the monitoring of the Integration Act when the data is collected for each municipality and for reporting on discrimination.

In many countries, regional differentiation - especially that of the urban structure - is considered to be associated with discrimination: it may be due to discrimination, and areas can also be treated differently because of their population structure and the associated images, in which case this may involve structural discrimination. Based on studies we can also indirectly discuss ethnic discrimination in population centres (for more detailed information on the analytical methods, see Kortteinen & Vaattovaara 1999). Information on ethnic discrimination in the military service is available through the Ministry of Defence's efforts to promote equality and the relevant monitoring. This monitoring includes information that is important in the perspective of discrimination and that is within the scope of the general monitoring and reporting of discrimination. (Ministry of Defence 2006).

- **28. Ethnic groups in the basic services of the public sector.** *It is proposed that by means of combining various registers, information will be collected on immigrants in the **basic services of the social welfare sector** and in **housing services** in a sample of municipalities specifically selected. According to information available for the National Research and Development Centre for Welfare and Health, the means of gathering information that are being developed in the area of basic health care will in the future make possible this type of analyses in a concentrated form as regards the health services, but for other services separate studies will be needed. The development of the Immigrant Records will also enable examining the availability of various benefits, as suggested above. A proposal was also put forward above concerning the use of the labour administration's register data to collect indirect information on discrimination: this information is already being collected in connection with the integration work, and it is only a question of embedding it in the monitoring of discrimination. For technical reasons, it would probably be a good idea to collect information on all basic services once during the four-year reporting period. The information should be reported by gender.*
- **29. Regional differentiation and discrimination.** *The **differentiation of urban structure** will be monitored so that any concentrations of underprivileged groups in various areas and the possible ethnic differentiation of urban areas can be observed.*
- **30. Discrimination and the military or non-military national service.** *In course of the efforts to promote equality in the Defence Forces, statistical and case information on discrimination should be collected as required by the Non-Discrimination Act. A study on the impact of ethnic reasons - similarly to such as sexual orientation - in positioning at various posts for non-military service should be conducted at some stage (see Chapter 2.2.5 below).*

The Ombudsman for Minorities and the National Discrimination Tribunal are central organs in terms of monitoring and investigating ethnic discrimination, and their decisions, opinions and other information are important parts of reporting on discrimination - at the moment on ethnic discrimination only (see also Proposal 4 above). In addition, the parties representing ethnic groups and the co-operation bodies

between them and the public authorities are important sources for the monitoring and reporting of discrimination.

- *31. Information of the judicial and enforcement authorities. The reporting will include a selection of decisions, opinions and selected data acquired through other activities of the Ombudsman for Minorities²³ and all the decisions of the National Discrimination Tribunal²⁴.*
- *32. Non-governmental organisations as well as co-operations bodies of NGOs and the public administration. The opinions, minutes and other activity data of the Advisory Board for Ethnic Relations²⁵, Advisory Board on Romani Affairs²⁶ and the Sami Parliament²⁷ will be used as sources of information for the reporting.*

2.2.3. Age

Age is a challenging ground of discrimination as regards reporting. Age is included as background data in almost all forms of data collection and studies, but unless the information was specifically collected in order to measure discrimination, it is not easily applicable as an indirect indicator of ageism. The life situations of people are often tied to their age, there can be several explanations for the observed differences. Age as a grounds of discrimination has two peaks: both the old and the young experience discrimination at the workplace in Finland, and according to empiric data collected so far, ageism is the most common form of discrimination at work (Lehto & Sutela 2004; Ylöstalo 2006).

The structure of unemployment in Finland also points to this: long-term unemployment in particular is linked to age, and the connection between age and extended periods of unemployment has not been eroded in recent years. Traditionally, solutions have been favoured in Finland whereby the ageing unemployed - with the age limit varying at different times - have after a certain period of unemployment been moved on to retirement by various early retirement arrangements. In other Nordic countries, it is common to refer to this as exclusion from working life, which means both unemployment and premature retirement solutions. The process of being excluded from the labour market is not a natural law but can also include discrimination against an employee. In Finland, exclusion from the labour market has been studied to a considerable extent, but the studies produced have hardly touched on discrimination.

Not only in working life but also in public and private services - such as the development of social and health care services, or labour force or housing services - structural ageism may occur, which does not emerge in individual cases. The

²³ www.mol.fi/mol/fi/o6_tyoministerio/02_organisaatio/02_vahemmistovaltuutettu/index.jsp

²⁴ www.mol.fi/syrjintalautakunta/

²⁵ www.mol.fi/etno

²⁶ www.romani.fi

²⁷ www.samediggi.fi

phenomenon is difficult to identify, unless the conflict between a citizen and the service provider develops into a topic of public debate.

In his central work discussing the connection between age and ability to work, Ilmarinen (2006) bases his chapter on discrimination on the data of the Quality of Work Life Survey and Working Life Barometer, as well as on two surveys conducted by the Dublin based research institute European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions²⁸ in the years 1995 and 2000. According to Ilmarinen, the objective of the Finnish National Programme on Ageing Workers (1998-2002) was precisely to combat ageism (see the Ministry for Social Affairs and Health 2002).

The general proposals given above are associated with not only the other grounds of discrimination but also with age: widening the focus of victim and attitude studies, using the information in the Quality of Work Life Survey and Working Life Barometer, analyses based on the labour administration's information system, use of education statistics, development efforts relevant to the Non-Discrimination legislation and developing the monitoring of workplace diversity. The proposals below are relevant to the monitoring and reporting of ageism only.

- **33. Living condition and other statistical information as indirect indicators of discrimination.** *The SILC living condition study co-ordinated by Eurostat will collect a wide range of information on the living conditions of Finnish people, and a great part of this data will be reported by the age group. This material will help to examine the incomes, employment, housing and social integration of people in different age groups. The results can also be used as indirect indicators when discussing ageism. Cross-sectional collection of statistical data and reporting in compliance with Statistic Finland's social statistics strategy as in Myrskylä (2005) will point to a model according to which the living condition and other statistics can be compiled into tables describing the life of people in different age categories.*
- **34. Applications and acceptance to education and training in a society of lifelong learning.** *The data in the adult education statistics²⁹ compiled by Statistics Finland with information obtained from the Ministry of Education must be reported by gender and age group, and it can with appropriate reservations be used to report ageism.*
- **35. Comparing data on unemployment and early retirement in reporting.** *Statistical information compiled from the labour administration's URA information system concerning the unemployment of people in different age groups will be within scope of the monitoring of discrimination as indirect indicators. In reporting, this information should be complemented with data on those having taken early retirement, who in many countries are regarded as being excluded from working life. This data will be obtained from the labour*

²⁸ www.eurofound.eu.int/

²⁹ www.stat.fi/til/oiop/index.html

administration's information system and the statistics completed by the various pension systems. The phenomenon should also be described with educational standard stabilised at least once during the reporting period, which will require a separate analysis.

- **36. Ageism as a theme for research on young people and the ageing.** *In the public sector's projects on well-being at work and the associated data collection³⁰, attention should also be paid on information that can later be used in the monitoring and reporting of discrimination. In the Finnish youth studies and documents targeting their contents, discrimination as a research theme should be given a more significant position than today.*
- **37. Reporting by the pensioners' and youth organisations.** *In connection with the reporting, central organisations of pensioners and young people should be heard, and these should also be represented in the monitoring group of reporting. In the light of what has been discussed above, the reservation must be made that the pensioners' organisations do not necessary represent the interests of all the aged.*

The proposals specifically concerning the monitoring and reporting of ageism are relevant to integrating the data and reporting by Statistics Finland in the monitoring and reporting proposed here, the description of exclusion from working life as a whole through statistics produced by the labour administration and pension systems, a clearer integration of ageism in studies on the young people and age groups, and the participation of NGOs in the administration of reporting and the actual reporting.

2.2.4. Disability, state of health

Discrimination relevant to disability and state of health is in practice usually associated with ageism, as age usually brings various restrictions to the ability to work and function, i.e. disability. In discrimination discourse relevant to disability or poor health, defining disability is problematic (see ILO 2003)³¹; see also Degener 2004; Bolderson 2005). In European statistical material (e.g. the European Community Household Panel), disability and poor health are in practice mixed up; and as a result a highly heterogeneous group is examined, whose life situations and undoubtedly also experiences of discrimination vary. This leads into the same type of problem as in grouping different ethnic groups together for the purposes of analysis. "Incapacity" on the other hand is an administrative term in Finland, the meaning of which is in practice not identical with that of "disability" (Mannila 2002)³². Retirement, on the other hand, is based on establishing inability to work, but in all cases, full incapacity to work is not required: a "disabled person" is not the same as a "person unable to work" (of the ability to work of those outside working life, see Mannila et al. 2005). Recently, an international human rights convention on the rights of the disabled has being prepared by the United Nations. According to the view adopted in this context, disability is

³⁰ www.valtiokonttori.fi; www.occuphealth.fi

³¹ www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/05_kansainvalisyys/02_ilo/ilovajaakuntoisopas.pdf

³² www.bbk.ac.uk/polsoc/research/definitions-disability-europe/Finland

determined through difficulties of coping with every-day life³³. This e.g. means that the scope of disability must also cover such as mental health problems.

The problems of defining the concept of disability highlights the significance of research data, in which various definitions can be used in parallel, and issues associated with discrimination can be looked at in different perspectives (cf. Haarni 2006). Discrimination against the disabled may also be structural, a problem which was addressed by the general demand for accessibility and, in Finland, partly by such as the Act on the Services and Assistance for the Disabled (see Puumalainen et al. 2003). Accessibility must be understood in a wide sense, and in the development of services, digital accessibility also plays an important role³⁴. Rehabilitation is an activity promoting the ability to function of the disabled and those in poor health and, at the same time, equal opportunities in working life and outside it: it should affect not only the individual but also his or her environment (definition of rehabilitation, see. Järvikoski 1984).

In the monitoring of discrimination associated with disability and poor health, the general proposals put forward should be kept in mind: widening the focus of victim and attitude studies, using the information in the Quality of Work Life Survey and Working Life Barometer, analyses based on the labour administration's information system, development efforts relevant to the Non-Discrimination legislation and developing the monitoring of workplace diversity. Monitoring ageism is important in the perspective of assessing discrimination associated with disability and state of health, as discrimination may be structural and have multiple grounds.

Below are discussed some proposals relevant to the monitoring and reporting of discrimination associated with disability in particular.

³³ www.un.org/esa/socdev/enable/disA56169e3.htm

³⁴ www.stakes.fi/dfa-suomi.stakes.fi

- **38. Information on rehabilitation as indirect indicators of discrimination.** *Statistical and monitoring data on rehabilitation is collected by many parties financing rehabilitation, of which however the Social Insurance Institution is the most important³⁵. Through the rehabilitation statistics of the SII, the customer numbers of various forms of rehabilitation can be monitored, often by the main complaint. This way it is possible to monitor the development of people with different disabilities in the rehabilitation services, which can be used as indirect information in the monitoring and reporting of discrimination of the disabled.*
- **39. Information on special needs teaching and subsequent employment.**³⁶ *Monitoring data of education analysed by the educational institution, which describes the labour market position over three years of those having had special needs teaching and which is available from Statistics Finland for a separate fee, is suitable for describing discrimination. The situation of graduates from special needs institutions vs. that of graduates from other educational institutions can be compared. The special needs education statistics also give an idea of the disabilities and health problems of the students.*
- **40. The living conditions of those receiving disability benefits.** *Receiving a disability benefit is one indicator of disability, and based on SII register information on those receiving a disability benefit combined with the register information of the SII and other actors, a file can be created, the analysis of which can give an idea of the position of the disabled in the society, including such as their employment. The living condition study on the disabled will give indirect information for the monitoring and reporting of discrimination of the disabled.*
- **41. A separate study should be conducted on the position of the disabled in the public services and the accessibility of the public and private services.** *The necessity of this is evidenced e.g. by the fact that the implementation of the Act on the Services and Assistance for the Disabled has involved many types of problems, and the application of the Act has resulted in an exceptional number of court cases. In the study, it should be sufficient to focus on one of the classical groups of the disabled, such as the visually or aurally impaired, the handicapped and the those with motor impairments.*
- **42. Reporting by the organisations of the disabled and the co-operation organs of these and public authorities.** *In connection with the reporting, the organisations of the disabled will be heard, and they should also be represented in the monitoring group of reporting. The National Council of the Disabled³⁷, which is a co-operation organ between the various sectors of public administration and the organisations of the disabled, or The Finnish Disability Forum³⁸, which represents more than twenty significant organisations of the disabled, could probably channel the views of a wide range of organisations for the disabled in the reporting of discrimination.*

³⁵ [www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Kunto_05_pdf/\\$File/Kunto_05.pdfOpenDocument](http://www.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/alias/Kunto_05_pdf/$File/Kunto_05.pdfOpenDocument)

³⁶ www.stat.fi/til/erop/index.html

³⁷ www.vane.to

³⁸ <http://inport2.invalidiliitto.fi/vammaisfoorumi/>

The proposals put forward are relevant to the use of statistics as indirect indicators (rehabilitation and special needs education statistics), the compilation of various living condition data through a study of registers (e.g. Savchenko & Tepora 2005; Ministry for Social Affairs and Health 2006), investigating the accessibility of the Finnish society (on the implementation on the Act on the Services and Assistance for the Disabled, see Puumalainen et al. 2003) and the participation of the organisations for the disabled and the co-operation organs of these and the public authorities in the administration of reporting on discrimination and the actual reporting. It would also be important to take the theme of discrimination more clearly in consideration in studies on disability, incapacity and poor health. Plenty of studies of this type are being conducted, and it would be quite simple to for example integrate the discrimination theme to academic research focusing on the connection between the state of health and social strata.

2.2.5. Sexual orientation, gender identity and expression of gender

In the Finnish legislation, the grounds of discrimination associated with sexual minorities are referred to as 'gender orientation', but today the term 'sexual orientation' is generally preferred. This is because discrimination based on sexual orientation is very different from discrimination based on gender. In line with the recommended terminology, such as homosexual and bisexual men and women are included in sexual minorities, which refers to those who belong to a minority in terms of their sexual orientation. Gender minorities include people with conflicting dimensions of biological, psychological or social gender (e.g. transsexuals, transvestites and transgender groups). These two groups may be in very different positions as regards discrimination. This is why the term "sexual orientation" is used to refer to the grounds of discrimination associated with sexual minorities. Of the grounds of discrimination associated with gender minorities, the terms "gender identity" and "expression of gender" are used.

Sexual orientation, gender identity and its expression may be the most difficult to observe by population research instruments. Statistical materials do not get involved in these. Neither have questions concerning discrimination associated with these grounds usually been included in population surveys - even if their inclusion is being discussed in some countries. In order to obtain adequate information, discrimination must from time to time be examined by means of research targeting sexual and gender minorities.

When monitoring discrimination associated with sexual orientation, gender identity and its expression, the above discussed general proposals should be kept in mind: widening the focus of victim and attitude studies, using the information in the Quality of Work Life Survey and Working Life Barometer, development efforts relevant to the Non-Discrimination legislation and developing the monitoring of workplace diversity. In addition, the following are proposed.

- **43. A regular specific study on discrimination associated with sexual orientation, gender identity and expression of gender.** A study on discrimination associated with these grounds is produced at regular intervals, which focuses on e.g. working conditions and public services, such as education and social and health services. During the reporting period, it should be possible to verify how the situation has developed since the time of the previous study.
- **44. The participation of NGOs in the administration of monitoring and reporting.** In connection with the reporting, SETA³⁹, will be heard, and the organisation should also be represented in the monitoring group for reporting.

At the moment, relatively recent research data is available on the situation of these minorities in working life (e.g. Lehtonen 2002; Lehtonen & Mustola 2004). Additional information will, however, be needed in many other areas of social life. The proposal 43 is made, since adequate information is otherwise not gained. In addition, the NGO representing sexual and gender minorities, SETA, should be involved in the reporting and administration of the reporting.

³⁹ www.seta.fi

3. SUMMARY

Above, a proposal for a national monitoring and reporting of discrimination is discussed. Chapter 1 gives a short description of the basic principles, and Chapter 2 contains the actual proposal. The beginning of Chapter 2 characterises the organisation and structure of reporting. To support the reporting, a specific monitoring group should be formed, involving central elements of the public administration, enforcement and judicial authorities (the Ombudsman for Minorities, the Data Security Ombudsman) and non-governmental organisations, as well as the co-operation bodies of NGOs and the public sector. The reporting will be co-ordinated by the Ministry of Labour, which will also select the party producing the report. The monitoring group will prepare a four-year action plan, and the members of the monitoring group will negotiate the financing of the monitoring and reporting of discrimination with the parties they represent .

For the purposes of monitoring, a Web page is suggested, the information on which will be updated on real time and compiled once during a parliamentary term into a report that will be submitted to the Government. The report will consist of a permanent section, which can be complemented by various ad hoc sections. The contents of these sections will be discussed by the Monitoring Group. The parties funding the data collection will make the decisions on the contents and producers of the ad hoc sections. The ad hoc sections refer to specifically commissioned reports and studies, which are conducted by separate parties and which can be based on a new type of analysis of data already collected, or on material collected for a specific purpose.

Chapter 2.2 starts by describing the general features of the reporting content, after which proposals relevant to various grounds of discrimination are discussed. At this stage, the proposal does not cover language and religion as grounds of discrimination. As regards these grounds, it is proposed that at this stage the status of teaching in the pupils' native language and the teaching of the native language and religion will be monitored. Convictions and opinions as grounds of discrimination have been completely excluded from this proposal. Proposals that concern all or several of the grounds of discrimination include

- *continuing attitude studies and expanding them to cover all grounds of discrimination*
- *regular victim studies or living condition studies yielding victim study data that cover all grounds of discrimination*
- *expanding reporting on discrimination and using it as part of the monitoring and reporting of discrimination*
- *developing the registers of the police, the prosecutor's office and courts of law so that discrimination and racism can be easily recorded; a specific study is also proposed on how investigation proceeds in cases of discrimination*
- *including the activity data of the occupational safety and health authorities in the reporting*
- *developing the Quality of Work Life Survey and education statistics of Statistics Finland and the Working Life Barometer of the Ministry of Labour*

- *using the labour administration's information system to measure indirect discrimination (monitoring of integration; the position of employees of different ages; the position of the disabled*
- *the use of the opinions, decisions and other data of the supreme judicial and enforcement authorities*
- *developing and using mechanisms relevant to the implementation of the Non-Discrimination Act and integration legislation in the monitoring and reporting of discrimination and*
- *supporting the monitoring of workplace diversity and as part of this, supporting the monitoring of discrimination.*

The additional proposals to develop the monitoring and reporting of ethnic origin are as follows:

- *developing the Immigrant Record and using its data for the indirect measurement of discrimination*
- *monitoring the schooling conditions of the traditional Finnish minorities, the Roma and the Sami, and a better examination of their living conditions*
- *investigating the position of ethnic groups in public services (social and health services, housing) once every four years*
- *reporting on the equality efforts of the Defence Forces and monitoring non-military national service*
- *monitoring regional differentiation in the society in the perspective of ethnicity as a method of obtaining indirect information on discrimination*
- *using information associated with ethnic grounds of discrimination from the judicial and enforcement authorities*
- *participation by the Advisory Boards for Ethnic Relations and representatives of ethnic groups in the administration and reporting on the monitoring of discrimination.*

Additional proposals on developing the monitoring and reporting of ageism are as follows:

- *using information from the Quality of Work Life Survey and adult education statistics of Statistics Finland for the indirect measurement of discrimination*
- *joint examination of the statistics of the labour administration and the pension system as part of the indirect monitoring of discrimination at work*
- *integration of discrimination in studies on well-being at work and youth studies*
- *participation of the representatives of pensioners' and youth organisations in the administration and reporting of discrimination monitoring.*

The additional proposals relevant to developing the monitoring and reporting of discrimination associated with disability and poor health are as follows.

- *use of statistics on rehabilitation and special needs education in the indirect measurement of discrimination*
- *a register-based study on the living conditions of the disabled*
- *a study on the position of the disabled in public services and the accessibility of the Finnish society and*
- *the participation of the organisations for the disabled in the administration and reporting of discrimination monitoring.*

The additional proposals relevant to developing the monitoring and reporting of discrimination associated with sexual orientation, gender identity and its expression are as follows.

- *a study of the discrimination experienced by sexual and gender minorities and the associated factors; who discriminates against whom and in what situations*
- *participation of an organisation representing sexual and gender minorities in the administration and reporting of discrimination monitoring.*

In this proposal, gender is a so-called cross-cutting issue; in other words, in all data collection attention should be paid to the gender division.

For reporting proposals requiring additional costs, no estimate of the extent of these costs has been provided. In order to find funding, there are several complementary solutions available in addition to direct additional funding. These include

- the use of statutory and other monitoring processes,
- a clearer integration of the discrimination themes in the research programmes of the various Ministries,
- co-operation in working life with private actors (companies, employer and employee organisations) and
- co-operation with academic research.

To some extent, this proposal reiterates the descriptive work included in the data report produced during the national section of the MERA project. It also refers to the Handbook produced in the international section of the project (Makkonen 2006), which presents and characterises good practices in various countries to create monitoring and reporting procedures for discrimination. It is included in the Handbook as a Finnish case.

LÄHTEET - KÄLLOR - REFERENCES

Internet-viitteet (luettu 30.10.2006); Internetreferenser (enligt 30.10.2006); Internet references (as on 30 October 2006)

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66823> *European Charter for Regional or Minority Languages, the Council of Europe*

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI> *Human rights conventions ratified by Finland, reporting to the United Nations*

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fiFI> *Human rights conventions ratified by Finland, reporting to the European Council*

<http://inport2.invalidiliitto.fi/vammaisfoorumi/> *the Finnish Disability Forum*

www.bbk.ac.uk/polsoc/research/definitions-disability-europe/Finland *Definitions of Disability: the case of Finland*

www.eurofound.eu.int *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*

www.greatplacetowork.fi/best/trust-index-kysely.php *Great Place To Work Institute Finland: Trust Index*

www.ihmisoikeusliitto.fi *the Human Rights League*

www.ihmisoikeusliitto.fi/suosituskansio/ECRI%20raportti%202002.pdf *The recommendations to Finland of the European Commission Against Racism and Intolerance 2002*

www.join-in.info *Join-In Project: Mainstreaming of Equality and Non-discrimination*

www.kho.fi *the Supreme Administrative Court*

www.kko.fi *the Supreme Court*

www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/06_tutkimus/tpt311.pdf *Työolobarometri.pdf The Working Life Barometer*

www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/05_esitteet/tme80165_yhdenvertaisuus_syrjinta.pdf *Introduction to the Non-Discrimination Act*

www.mol.fi/etno/ *Advisory Board for Ethnic Relations*

www.mol.fi/syrjintalautakunta/ *the National Discrimination Tribunal*

www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/02_organisaatio/02_vahemmistovaltuutettu/index.jsp *the Ombudsman for Minorities*

www.monikko.net *MONIKKO, an ESF funded research and development project aiming at increasing equality at the workplace*

www.oikeusasiamies.fi *the Parliamentary Ombudsman*

www.okv.fi *the Office of the Chancellor of Justice*

www.rasmus.fi *a network against racism and xenophobia*

www.romani.fi *the Advisory Board on Romani Affairs*

www.samediggi.fi *the Sami Parliament*

www.seis.fi/suomi/ A joint project by the European Commission and four Finnish Ministries Suomi Eteenpäin Ilman Syrjintää (Finland Forward without Discrimination)

www.seta.fi SETA ry, Association for Sexual Equality

www.stakes.fi/dfa-suomi.stakes.fi

www.stat.fi/til/khak/index.html Statistics Finland, education statistics, applications and access to education after basic education

www.stat.fi/til/kkesk/index.html Statistics Finland, education statistics, dropping out of education

www.stat.fi/til/oiop/index.html Statistics Finland, education statistics, adult education

www.stat.fi/syr/index.html The enterprise register of Statistics Finland

www.stat.fi/til/tyoolot/index.html the Quality of Work Life Survey by Statistics Finland

www.tyosuojelu.fi Occupational Safety and Health Inspectorates

www.tyoturva.fi/julkaisut/tiedot/26011.html Working Life Barometer of the municipal sector

www.tyoturva.fi/keskus/tiedotteet/2006/kirkkobaroo2005.html Working Life Barometer of the Church

www.tyoturva.fi/julkaisut/tiedot/26011.html Working Life Barometer of the municipal sector

www.un.org/esa/socdev/enable/disA56169e3.htm The international convention on human rights of the disabled (draft)

www.vane.to National Council of the Disabled

www.valtiokonttori.fi the State Treasury

www.yhdenvertaisuus.fi Non-Discrimination Act and its implementation

Kirjallisuus – Bibliografi - Literature

Ala-Kauhaluoma M & Härkäpää K (2006) *Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä*. Labour political study 312. Ministry of Labour, Helsinki.
www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/05_tiedotteet/2006-06-05-01/index.jsp.

Aromaa K (2005) Collecting data on discrimination - issues and recommendations. Mannila S (ed.) *Data to Promote Equality. Proceedings of the European Conference*, 101-106. The Finnish Ministry of Labour, European Commission, Helsinki.

Bolderson H (2005) Who qualifies as "disabled"? Definitions of disability in the social and regulatory policies of the European Union and its Member States. Mannila S & Järviöskoski A (eds.) *Disability and Working Life*, 5-25. Working Papers 32. Rehabilitation Foundation, Helsinki.

Degener T (2004) *Definition of disability. EU Network of Experts on Disability Discrimination*.

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/

Gissler M, Malin M, Matveinen P, Sarvimäki M & Kangasharju A (2006) *Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusraportti 296. Ministry of Labour, Helsinki.*

Haarni I (2006) *Keskeneräistä yhdenvertaisuutta. Vammaisten henkilöiden hyvinvointi ja elinolot Suomessa tutkimustiedon valossa*. Reports 6/ 2006. Stakes, Helsinki.

- Honkatukia P & Sirén R (2005) *Suomalaiset väkivallan uhreina*. Publications of the National Research Institute on Legal Policy 216, 1. Helsinki.
- Ilmarinen J (2006) *Towards a Longer Worklife! Ageing and the quality of worklife in the European Union*. Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki.
- ILO (2003) *Vajaakuntoisiasioiden hoitaminen työpaikalla*. ILO guidelines. www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/05_kansainvalisyys/02_ilo/ilovajaakuntoisopas.pdf
- Jaakkola M (2005) *Suomalaisten suhtautuminen maahanmuuttajiin vuosina 1987-2003*. Labour political study 286. Ministry of Labour, Helsinki.
- Jasinskaja-Lahti I, Liebkind K & Vesala T (2002) *Rasismi ja syrjintä Suomessa. Maahanmuuttajien kokemuksia*. Gaudeamus, Helsinki.
- Järvikoski A (1984) *Vajaakuntoisuudesta elämänhallintaan*. Studies of the Rehabilitation Foundation. Helsinki
- Ministry of Trade and Industry (2006) *Yrittäjyyskatsaus*. Ministry of Trade and Industry, Industries Department Helsinki.
- The Social Insurance Institution (2006) *Kelan vammaisetuustilasto 2005*. SVT: Sosialiturva. The Social Insurance Institution, Helsinki.
- Keränen T (2005a) *Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2003*. Bulletins of the Police College 39/2005.
- Keränen T (2005b) *Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2004*. Bulletins of the Police College 40/2005.
- Kortteinen M & Vaattovaara M (1999). *Huono-osaisuus pääkaupunkiseudulla 1980- ja 1990-luvuilla – käännekohta kehityksessä?* *Terra* 111: 3, 133–145.
- Lehto A-M & Sutela H (2004) *Uhkia ja mahdollisuuksia. Työolotutkimusten tuloksia 1977-2003*. Statistics Finland, Helsinki.
- Lehtonen J (2002) *Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt työelämässä*. Reports 269. Stakes, Helsinki.
- Lehtonen J & Mustola K (2004) *"Eihän heterotkaan kerro..." Seksuaalisuuden ja sukupuolen rajankäyntiä työelämässä*. ESF studies and reports 2/04. Ministry of Labour, Helsinki.
- Liebkind K, Mannila S, Jasinskaja-Lahti I, Jaakkola M, Kyntäjä E & Reuter A (2004) *Venäläinen, virolainen, suomalainen. Kolmen maahanmuuttajaryhmän sopeutuminen Suomeen*. Gaudeamus, Helsinki.
- Lith P (2005) *Maahanmuuttajissa paljon yrittäjäpotentiaalia*. www.stat.fi/tup/tietoaika/ta_03_05_maahanmuuttaja_yrittajat_html.
- Makkonen T (2006) *European Handbook on Equality Data. Why and How Build a National Knowledge Base on Equal Treatment on the Basis of Racial and Ethnic Origin, Religion and Belief, Disability, Age and Sexual Orientation*. Draft 8 Sept 2006.
- Mannila S (2005, ed.) *Data to Promote Equality. Proceedings of the European Conference*. The Finnish Ministry of Labour, European Commission, Helsinki.
- Mannila S (2002) *Definitions of Disability. Finland: Progress Report*. www.bbk.ac.uk/polsoc/research/definitions-disability-europe/Finland.
- Mannila S, Kankainen H & Notkola V (2005) *Disability, labour participation and needs of rehabilitation in Finland in 2002*. Mannila S & Järvikoski A (eds.) *Disability and Working Life*, 26-44. Working Papers 32. Rehabilitation Foundation, Helsinki.

- Myrskylä P (205) *Tallella ikä eletty... Ikääntyminen tilastoissa*. Elinolot 2005. Statistics Finland, Helsinki.
- Oakley R (2006) Poliisitoiminta sekä rasistinen rikollisuus ja väkivalta: vertaileva analyysi. EUMC. <http://eumc.eu.int/eumc/material/pub/PRCV/PRCV-FI.pdf>.
- Opetushallitus (2004) *Romanilasten perusopetuksen tila. Selvitys lukuvuodelta 2001-02*. Helsinki.
- Paananen S (ed.) *Maahanmuuttajien elämää Suomessa*. Statistics Finland, Helsinki.
- Pitkänen P (2006) *Etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus viranomaistyössä*. Edita, Helsinki.
- Pohjanpää K, Paananen S & Nieminen M (2003) *Maahanmuuttajien elinolot. Venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamilaisten elämää Suomessa 2002*. Elinolot 2003: 1. Statistics Finland, Helsinki.
- Ministry of Defence (2006) *Puolustushallinnon henkilöstöpoliittinen ohjelma 2005*. Ministry of Defence, Resource Policy Unit. Helsinki.
- Puumalainen J, Laisola-Nuotio A. & Lehikoinen T (2003) *Vammaispalvelulain mukaiset palvelut. Kysely palvelujen käyttäjille ja kuntien edustajille*. Studies of the Rehabilitation Foundation 71. Rehabilitation Foundation, Helsinki.
- Raittila P (2004) *Venäläiset ja virolaiset suomalaisten "toisina". Tapaustutkimus ja analyttistä kehittelyä*. Acta Electronica Universitatis Tampereensis 362.
- Salonen A & Villa S (2006, ed.) *Rasismi ja etninen syrjintä Suomessa 2005*. The Human Rights League, Helsinki.
- Savtschenko V & Tepora S-M (2005) *Vammaiset ja pitkäaikaissairaat ansiotyössä*. Working papers 6/ 2005. Stakes, Helsinki. www.stakes.fi/verkkojulk/pdf/tp05/tp6-2005.pdf.
- Sippola A, Leponiemi J & Suutari V (2006) *Yhdenvertaisuuden edistäminen työelämässä – näkökulmana kulttuurisen monimuotoisuuden huomioiminen henkilöstöjohtamisessa*. Labour political study 204. Ministry of Labour, Helsinki.
- Ministry of the Interior (2001). *Tilastotyöryhmän loppuraportti*. Publication of the Police Department 5/ 2001.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2002) *Ikäohjelman monet kasvot. Kansallisen ikäohjelman 1998-2002 loppuraportti*. Publications of the Ministry for Social Affairs and Health 2002: 3. Helsinki.
- Ministry for Social Affairs and Health (2006) *Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon tausta-aineisto*. Reports of the Ministry for Social Affairs and Health 2006: 23. Helsinki.
- Statistics Finland (2006). *Ulkomaalaiset ja siirtolaisuus*. Väestö 11/ 2006. Helsinki.
- Työministeriö (2000) *Kotouttamislain seuranta- ja arviointijärjestelmä*. Labour administration publication nr 243. Ministry of Labour.
- Ylöstalo P (2006) *Työolobarometri. Lokakuu 2005*. Labour political study 311. Ministry of Labour, Helsinki.
- Ylöstalo P, Antila J, Suurnäkki T, Andersson B, Vuoriluoto I & Väänänen J (2006) *Kunta-alan työolobarometri*. Centre for Occupational Safety, Helsinki.