

# PERUSOIKEUS- RAPORTTI – 2023

Vuonna 2022 perusoikeuksien suojelussa tapahtui sekä edistystä että takaiskuja. Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) vuoden 2023 perusoikeusraportissa tarkastellaan perusoikeuksien tilanteen kehitystä pääpiirteissään ja tuodaan esiin sekä saavutuksia että jäljellä olevia huolenaiheita. Julkaisussa on FRA:n lausuntoja pääasiallisesta kehityksestä käsitellyillä aihealueilla sekä yleiskatsaus lausuntojen perustana olevaan näyttöön. Siinä esitetään tiivis ja informatiivinen yhteenveto perusoikeuksien keskeisistä haasteista, joihin EU:n ja sen jäsenvaltioiden on vastattava.

## FRA:N LAUSUNNOT



### 1 [FOKUS]

Ukrainan sodan vaikutukset perusoikeuksiin EU:ssa

### 4

Perusoikeuskirjan täytäntöönpano ja käyttö kansallisella tasolla

### 7

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys

### 10

Rasismi, muukalaisviha ja niihin liittyvä suvaitsemattomuus

### 13

Romanien yhdenvertaisuus ja osallisuus

### 17

Turvapaikka, viisumit, maahanmuutto, rajat ja integraatio

### 19

Tietoyhteiskunta, yksityisyys ja tietosuojat

### 22

Lapsen oikeudet

### 25

Oikeussuojan saatavuus: uhrien oikeudet ja oikeuslaitoksen riippumattomuus

### 27

Kehitys vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanossa

Käsikirjoitus on valmistunut huhtikuussa 2023.

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

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2023

Print	ISBN 978-92-9489-045-0	ISSN 2467-2440	doi:10.2811/103252	TK-AM-23-001-FI-C
PDF	ISBN 978-92-9489-056-6	ISSN 2467-267X	doi:10.2811/01228	TK-AM-23-001-FI-N

© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2023

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

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

Valokuvien julkaisu-oikeudet:

Kansi: Insta\_photos/iStock; Gorodenkoff/iStock; Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Sivu 1: © Louis Gouliamaki/AFP via Getty Images

Sivu 2: © Katya Moskalyuk/Global Images Ukraine via Getty Images

Sivu 3: © Hatim Kaghat/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Sivu 4: © European Communities

Sivu 4: © Monkey Business/Adobe Stock

Sivu 6: © Hunterframe/Adobe Stock

Sivu 7: © Maskot/Getty RF

Sivu 9: © Valentinrussanov/iStock

Sivu 10: © CarlosBarquero/Adobe Stock

Sivu 11: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Sivu 12: © Markus Scholz/picture alliance via Getty Images

Sivu 13: © Serhii Hudak/Ukrinform/Future Publishing via Getty Images

Sivu 15: © Attila Kisbenedek/AFP via Getty Images

Sivu 16: © El Medina/AFP via Getty Images

Sivu 17: © Eric Lalmand/BELGA MAG/AFP via Getty Images

Sivu 18: © Jens Büttner/picture alliance via Getty Images

Sivu 19: © Gorodenkoff/iStock

Sivu 20: © DC Studio/Adobe Stock

Sivu 21: © Peter Cade/Getty RF

Sivu 22: © Dominika Zarzycka/SOPA Images/LightRocket via Getty Images

Sivu 23: © Javier Fergo/picture alliance via Getty Images

Sivu 24: © Stock Rocket/Adobe Stock

Sivu 25: © Jan Woitas/picture alliance via Getty Images

Sivu 26: © Uli Deck/picture alliance via Getty Images

Sivu 27: © Halfpoint/iStock

Sivu 28: © insta\_photos/iStock

# 1 [FOKUS]

## UKRAINAN SODAN VAIKUTUKSET PERUSOIKEUKSIIN EU:SSA

*Venäjän provosoimaton hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on johtanut mittavaan sisäiseen ja ulkoiseen muuttoliikkeeseen. Euroopan unioniin on saapunut lähes kahdeksan miljoonaa Ukrainasta pakenevaa ihmistä. Heistä lähes neljä miljoonaa on saanut tilapäistä suojelua EU:ssa. Muuttoliike sai aikaan valtavan tuen ja solidaarisuuden aallon hallitusten, paikallisviranomaisten ja koko yhteiskunnan taholta.*

*EU aktivoi tilapäistä suojelua koskevan direktiivin ensimmäistä kertaa sen jälkeen, kun se hyväksyttiin vuonna 2001. Jos kyseessä on joukoittainen maahantulo eikä paluumuuton mahdollisuutta ole, sodan vuoksi kotiseudultaan siirtymään joutuneilla on oikeus lailliseen oleskeluun ja työntekoon, asumiseen, sosiaaliapuun, koulutukseen ja terveydenhuoltoon. Koska ylivoimaisesti suurin osa Ukrainasta pakenevista on naisia, joista monet ovat vastuussa lasten ja/tai ikääntyneiden hoidosta, erityispalvelujen saatavuuden on oltava sukupuolinäkökohdat huomioon ottavaa ja kohdennettua. Palveluihin on sisällytettävä myös tukea niille, jotka ovat kokeneet seksuaalista väkivaltaa ja hyväksikäyttöä.*

*EU:n perusoikeusvirasto (FRA) käynnisti joukon toimia, joiden tarkoituksena on tunnistaa haasteita ja ehdottaa ratkaisuja kaikkiin kysymyksiin, jotka kuuluvat tilapäistä suojelua koskevan direktiivin ja ihmiskauppaa, viharikoksia ja rikoksen uhrien oikeuksia koskevan EU:n lainsäädännön piiriin ja joita kaikkia sovelletaan tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin.*

Tilapäistä suojelua saavilla ihmisillä, joista suurin osa on naisia ja lapsia, on oltava mahdollisuus saada sopivaa majoitusta tai heille on tarvittaessa tarjottava keinoja asunnon hankkimiseksi, kuten tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 13 artiklassa säädetään. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjassa suojellaan oikeutta asumisen tukeen, jonka tarkoituksena on turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja (34 artikla).

Useissa jäsenvaltioissa asianmukaisen ja turvallisen majoituksen tarjoamiselle on kuitenkin edelleen esteitä. Näitä ovat erityisesti vaikeudet pitkän aikavälin järjestelyjen tekemisessä, asumisen tuen saatavuuden varmistamisessa ja yksityisten majoituspalvelujen tarjoajien järjestelmällisessä valvonnassa. FRA:n vuonna 2022 tekemän *Fleeing Ukraine* -kyselytutkimuksen tulokset vahvistavat väittämän: kuusi kymmenestä vastaajasta asui tutkimuksen toteuttamishetkellä yksityisessä asunnossa tai talossa. Ongelmina mainittiin yksityisyyden puute (36 prosenttia vastaajista) ja hiljaisen tai erillisen huoneen puuttuminen lasten opiskelua varten (23 prosenttia vastaajista). Lisäksi yli puolet vastaajista joutui maksamaan majoituksensa kokonaan tai osittain.



### FRA:N LAUSUNTO 1.1

Venäjän Ukrainaan kohdistunutta hyökkäystä pakenevien kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden erityistarpeet huomioon ottaen EU:n jäsenvaltioiden olisi mahdollisuuksien mukaan asetettava etusijalle pitkän aikavälin tarpeisiin soveltuvan majoituksen löytäminen. EU:n jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että yksityiset asunnot ovat kohtuuhintaisia, turvallisia ja sopivia erityisesti naisille ja lapsille. Asumispalvelujen tarjoajien olisi saatava jonkinlainen taloudellinen tai muu korvaus.

Ukrainasta siirtymään joutuneille ihmisille suunnattujen menestyksekkäiden asumisratkaisujen tulisi myös toimia pohjana pitkän aikavälin strategioille, joilla puututaan yleisemmin turvapaikanhakijoiden asuntopulaan monissa jäsenvaltioissa. Asiaankuuluvat EU:n virastot, kuten FRA ja Euroopan unionin turvapaikkavirasto (EUAA), voivat antaa ohjausta ja tukea tällaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

## FRA:N LAUSUNTO 1.2

Jäsenvaltioiden olisi avustettava tilapäistä suojelua saavia henkilöitä löytämään heidän pätevyyteensä ja osaamiseensa soveltuvaa työtä rekisteröityneiltä työnantajilta. Tämä voitaisiin toteuttaa edistämällä Euroopan työviranomaisen (ELA) alaisuudessa toimivan Euroopan työnvälitysverkoston (EURES) perustamaa EU:n osaajareservi -pilottihanketta. Pilottihankeella helpotetaan tilapäistä suojelua saavien henkilöiden osaamisen ja rekisteröityjen työnantajien kohtaamista. Jotta kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä voitaisiin suojella hyväksikäytön riskiltä työssä, ELAn ja jäsenvaltioiden työsuojeluviranomaisten olisi lisättävä ja tehostettava yhteistyötään muun muassa tekemällä yhteistarkastuksia riskialttiilla aloilla. Työsuojelutarkastukset olisi toteutettava tiedotuksen parantamiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi sekä työehtoja koskevien seuranta- ja täytäntöönpanotoimien toteuttamiseksi.

## FRA:N LAUSUNTO 1.3

EU:n jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimiaan sen varmistamiseksi, että Ukrainasta siirtymään joutuneet lapset integroidaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tavallisiin kouluihin ja lastenhoitopalveluihin ottaen asianmukaisesti huomioon heidän kielensä ja kulttuurinsa. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä vammaisiin lapsiin, erityisesti laitoksissa asuviin lapsiin, sen varmistamiseksi, että esteettömyys ja lisätukea koskevat erityistarpeet otetaan asianmukaisesti huomioon. Integroituminen helpottaisi heidän sosiaalistumistaan ja toisi normaaliutta heidän arkeensa. Kansallista ja EU:n rahoitusta pitäisi käyttää kielikurssien tarjoamiseen ja opetushenkilöstön määrän sekä lastenhoito- ja koulu-kapasiteetin lisäämiseen.

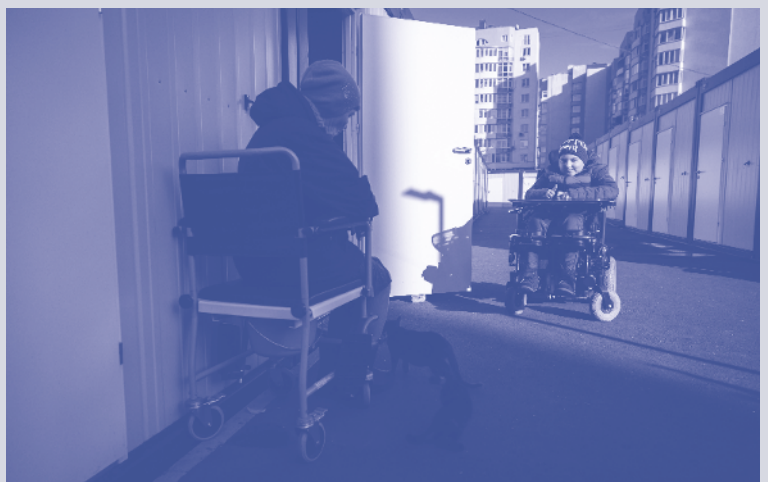
Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 12 artiklan mukaan myös tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin on sovellettava palkkausta, toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivia koskevien sosiaaliturvajärjestelmien piiriin pääsyä sekä muita työehtoja koskevaa, jäsenvaltioissa voimassa olevaa yleistä lainsäädäntöä. Perusoikeuskirjan 1 ja 31 artiklassa taataan perusoikeus ihmisarvoon sekä oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja -ehtoihin.

Käiken kaikkiaan kaksi kolmasosaa FRA:n vuoden 2022 *Fleeing Ukraine* -tutkimukseen vastanneista 16 vuotta täyttäneistä ei kuitenkaan ollut palkkatyössä tutkimuksen toteuttamisajankohtana. Kolme kymmenestä palkkatyössä olleesta vastaajasta oli kokenut jonkinlaista hyväksikäyttöä työssä. FRA:n aiemmissa tutkimuksissa on havaittu, että näistä rikkomuksista ei aina rangaista asianmukaisesti ja että työnantajiin kohdistettavista seuraamuksista annettu direktiivissä suojellaan ainoastaan laittomia maahanmuuttajia vakavalta hyväksikäytöltä työsuhteissa.

Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 14 artiklan mukaan EU:n jäsenvaltiot ovat velvollisia antamaan tilapäistä suojelua saaville lapsille pääsyn koulutukseen samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen. Ukrainasta siirtymään joutuneiden lasten koulunkäynti on kuitenkin edelleen vähäistä, mikä johtuu koulutilojen puutteesta, opetushenkilöstön riittämättömästä määrästä tai kieleen liittyvistä esteistä.

Lähes kaksi kolmasosaa Ukrainasta siirtymään joutuneista lapsista osallistuu Ukrainan viranomaisten tarjoamaan verkko-opetukseen, kuten FRA:n vuonna 2022 tekemän *Fleeing Ukraine* -tutkimuksen tulokset osoittavat. Yli neljännes 12–15-vuotiaista ilmoitti pysyvän asuinpaikan puuttumisen pääasiallisena syynä siihen, että he eivät käy koulua, ja viidesosa ilmoitti pääasialliseksi syyksi sen, ettei heitä hyväksytä kouluun.

Lastenhoitopalvelujen puute on myös merkittävä este työllistymiselle erityisesti naisille, jotka edustavat suurinta osaa Ukrainasta siirtymään joutuneista aikuisista, FRA:n vuoden 2022 *Fleeing Ukraine* -tutkimus vahvisti.



Valtaosa niistä neljästä miljoonasta ihmisestä, jotka ovat paenneet Venäjän Ukrainaa vastaan käymää hyökkäyssotaa ja jotka ovat rekisteröityneet tilapäisen suojelun piiriin tai vastaaviin kansallisiin suojelujärjestelmiin EU:ssa vuoden loppuun mennessä, ovat naisia. Monet heistä ovat vastuussa lasten ja/tai ikääntyneiden hoidosta. FRA:n vuonna 2022 tekemän *Fleeing Ukraine* -tutkimuksen tulosten mukaan yksi suurimmista työllistymisen esteistä – vastaanottavan maan kielen riittämättömän tuntemuksen ohella – ovat hoitovelvoitteet. EU:n jäsenvaltioiden toimenpiteissä on kuitenkin otettu epätasaisesti huomioon tämä sukupuolinäkökulma ja siirtymään joutuneiden naisten erityistarpeet.

Myös seksuaalisen hyväksikäytön riskejä havaittiin kaikkialla EU:ssa, ja useita tapauksia ilmoitettiin ja tutkittiin. EU:n perusoikeuskirjan 20 artikla (yhdenvertaisuus lain edessä) ja 21 artikla (syrjintäkielto) edellyttävät kansallisilta viranomaisilta lisäponnisteluja ja kohdennettuja positiivisia toimia, joilla varmistetaan kaikille sotaa pakeneville siirtymään joutuneille henkilöille laaja yhdenvertainen pääsy kaikkiin tilapäistä suojelua koskevan direktiivin tarjoamiin oikeuksiin ja palveluihin.



Tilapäistä suojelua koskevan direktiivin 17 artiklan mukaan Ukrainan vastaista sotaa pakenevia siirtymään joutuneita henkilöitä koskevan tilapäisen suojelujärjestelmän käyttöönotto ei estä näitä henkilöitä käyttämästä oikeuttaan hakea turvapaikkaa. Noin kolmannes FRA:n vuoden 2022 *Fleeing Ukraine* -kyselytutkimukseen vastanneista jätti turvapaikkahakemuksen. Turvapaikkaa hakevien osuus vaihtelee kuitenkin EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Konflikteja ja väkivaltaa pakenevat henkilöt voivat paeta tällaisia tilanteita olosuhteissa, joilla on tiettyjä piirteitä, joiden perusteella heidät luokitellaan EU:n turvapaikkasäännösten mukaisesti pakolaisiksi tai muiksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi. Sekä direktiivin johdanto-osan 12 kappaleessa että 3 artiklan 5 kohdassa vahvistetaan, että tilapäisen suojelun myöntäminen ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää suotuisampia suojeluasemia.

Pitkittynyt sota ja siitä johtuva turvallisen paluun mahdottomuus myös sodan päättymisen jälkeen edellyttävät, että jäsenvaltiot toteuttavat kestäviä ratkaisuja, joilla suojellaan siirtymään joutuneita ihmisiä sen jälkeen, kun laajennettu tilapäinen suojelu päättyy. Jos tällaisia ratkaisuja ei toteuteta, siirtymään joutuneet ihmiset ovat vaarassa joutua epävarmaan tilanteeseen, jossa heillä ei ole omavaraisia kotoutumisnäkyviä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.



## FRA:N LAUSUNTO 1.4

Koska suurin osa Venäjän Ukrainaan kohdistunutta hyökkäystä pakenevista on naisia, joista monet ovat vastuussa lasten ja/tai ikääntyneiden hoidosta, erityispalvelujen saatavuuden on oltava sukupuolinäkökohdat huomioon ottavaa ja kohdennettua. Palveluihin on sisällytettävä myös tukea niille, jotka ovat kokeneet seksuaalista väkivaltaa ja hyväksikäyttöä. Vaikka tilapäistä suojelua koskeva direktiivi on laadittu sukupuolineutraalisti, EU:n jäsenvaltiot eivät saisi soveltaa sen majoitukseen, työhön, koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaalipalveluihin pääsyä koskevia säännöksiä ”sukupuolisokeasti”. Jäsenvaltioiden olisi tässä yhteydessä harkittava tuen hakemista asiaankuuluvilta EU:n virastoilta, kuten Euroopan tasa-arvoinstituutilta (EIGE) ja perusoikeusvirastolta.



## FRA:N LAUSUNTO 1.5

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että otetaan käyttöön merkityksellisiä oikeudellisia keinoja, jotta mahdollistetaan sujuva siirtyminen tilapäisen suojelun asemasta muihin joko EU:n tai kansallisen lainsäädännön mukaisiin suojeluasemiin kestäväällä tavalla sen jälkeen, kun EU:n tilapäisen suojelun voimassaolo päättyy. Näiden pysyvien suojeluasemien käyttöä, mukaan lukien ryhmäperusteinen aseman määrittäminen ja pitkäaikaiseen oleskeluun johtavat kanavat, olisi tuettava myös EU:n rahoitustukijärjestelmillä, jotta voitaisiin lieventää Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden kotouttamisesta vastaanottaviin yhteiskuntiin aiheutuvia pitkän aikavälin kustannuksia.

# 2

## PERUSOIKEUSKIRJAN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA KÄYTTÖ KANSALLISELLA TASOLLA

*EU:n perusoikeuskirjastrategia 2020–2030 ja siihen liittyvät vuoden 2021 neuvoston päätelmät ovat edelleen keskeisiä asiakirjoja, jotka ohjaavat asiaankuuluvia toimia sekä EU:n että kansallisella tasolla. Kansallisella tasolla tuomioistuinmenettelyissä, ja toisinaan myös lainsäädäntömenettelyissä, viitattiin edelleen perusoikeuskirjaan. Muuten perusoikeuskirjan käyttö on kuitenkin edelleen vähäistä.*

*Esimerkkejä perusoikeuskirjaan keskittyvistä politiikoista kansallisissa, alueellisissa ja paikallisissa hallintoelimissä on edelleen vaikea löytää. EU:n varojen käyttö on poikkeus. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa perusoikeuskirjan noudattamisvelvollisuus ilmaistaan hyvin selkeästi. Toinen merkittävä perusoikeuskirjaan liittyvä osatekijä kansallisella tasolla on kansallisissa hallinnoissa vastikään nimetyt perusoikeuskirjan yhteyspisteet.*

*Valikoitujen jäsenvaltioiden kansalliset ihmisoikeusinstituutiot antoivat perusoikeuskirjaa koskevia asiantuntijalausuntoja lainsäädännöllisissä, hallinnollisissa tai oikeudellisissa menettelyissä. Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla ja kansalaisyhteiskunnalla ei kuitenkaan edelleenkään ole valmiuksia tai tietoisuutta hyödyntää perusoikeuskirjaa aktiivisemmin työssään. Perusoikeuskirjaa koskevan oikeudellisen täydennyskoulutuksen tarve tunnustetaan yhä useammin, ja Euroopan komissio rahoittaa sitä.*



Perusoikeuskirjaa sovelletaan kansallisella, alueellisella ja kunnallisella tasolla. EU:n perusoikeuskirjastrategiassa 2020–2030 korostetaan perusoikeuskirjan soveltamisen edistämistä kaikilla tasoilla. Tätä taustaa vasten jäsenvaltioilla ei kuitenkaan näytä olevan järjestelmällistä sitoutumista perusoikeuskirjastrategian täytäntöönpanoon, kuten selkeiden tavoitteiden, välitavoitteiden ja aikataulujen määrittelyyn.

Hyviä esimerkkejä perusoikeuskirjan säännöllisestä käytöstä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla on vähän. Ne liittyvät lähinnä EU:n varojen käytön seurantaan. Näyttää siltä, että toimia ei ole toteutettu toimeenpanovallan kaikilla tasoilla, kuten perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamista koskevissa vuoden 2021 neuvoston päätelmissä kehoitettiin.

Päätelmissä todetaan, että perusoikeuskirjan yhteyspisteitä voitaisiin käyttää edistämään ja koordinoimaan valmiuksien kehittämistä, tiedonvaihtoa ja perusoikeuskirjaa koskevan tietoisuuden lisäämistä. Vuoden 2022 lopussa 24 jäsenvaltiota oli jo nimennyt perusoikeuskirjan yhteyspisteensä. Ainoastaan Irlannin, Maltaan ja Slovenian nimeämismenettelyt olivat vielä kesken. Yhteyspisteiden tietämyksen jakamista ja niiden koordinoivaa roolia on kuitenkin kehitettävä edelleen.

Tilanne on parempi koulutuksen alalla, jolla oikeusalan ammattilaisille tarjotaan yhä enemmän perusoikeuskirjakohtaista koulutusta, kuten näyttö osoittaa. Vastaavaa koulutusta virkamiehille näyttää kuitenkin olevan tarjolla hyvin harvoissa jäsenvaltioissa.

Alueellisella ja paikallisella tasolla tilanne on huonompi. Perusoikeuskirjaa sovelletaan siellä yhtä lailla, mutta perusoikeuskirjakohtaista koulutusta ei ole. Vain harvat kunnat näyttävät kiinnittävän erityistä huomiota perusoikeuksiin, kuten esimerkiksi perusoikeusvirasto totesi raportissaan *“Human rights cities in the EU: A framework for reinforcing rights locally”*.

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään sekä horisontaalisista mahdollistavista edellytyksistä (9 artiklan 1 kohta) että aihekohtaisista mahdollistavista edellytyksistä (15 artiklan 1 kohta), kuten vammaisuudesta ja romanien osallisuudesta. Kyseisen asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on järjestettävä ja toteutettava kokonaisvaltainen kumppanuus asiaankuuluvien EU:n varojen täytäntöönpanemiseksi monitasoisen hallinnon periaatteen mukaisesti ja varmistettava, että ”valtiosta riippumattomat järjestöt ja sosiaalisen osallisuuden, perusoikeuksien, vammaisten oikeuksien, sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämiseksi vastaavat elimet” osallistuvat kumppanuuteen (8 artikla). Jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että EU:n varojen suunnittelu, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi toteutetaan tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja kaikkien muiden asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa, myös alueellisella ja paikallisella tasolla.

Vain muutamat jäsenvaltiot ryhtyivät toimenpiteisiin yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen täytäntöönpanemiseksi perusoikeuskirjan mukaisesti vuonna 2022. Nämä toimenpiteet vaihtelevat perusoikeuskirjassa asetettuja velvoitteita EU:n varojen täytäntöönpanon yhteydessä selittävistä suuntaviivoista konkreettisiin toimiin, kuten seurantakomiteoiden ja valitusmekanismien perustamiseen. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan rooli seurantakomiteoissa vaihtelee jäsenvaltioittain. Niillä voi olla aktiivinen rooli kaikkien hankkeiden ennakkotarkastuksissa ja valitusten käsittelyssä neuvoo-antavassa tehtävässä perusoikeuskirjaan liittyvissä asioissa tai ei roolia lainkaan.

Valitettavasti tähän mennessä vain yksi jäsenvaltio on ottanut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen nimenomaisesti huomioon vaatimustenmukaisuuden seurannassa, vaikka yleissopimus sitoo kaikkia EU:n jäsenvaltioita ja EU:ta itseään. Tämä ei myöskään vaikuta kunnioittavan perusoikeuskirjan 26 artiklassa vahvistettua vammaisten yhteiskuntaan sopeutumisen periaatetta.



## FRA:N LAUSUNTO 2.1

Jäsenvaltioiden olisi edistettävä tietämystä perusoikeuskirjasta kaikilla kansallisen hallinnon tasoilla, oikeuslaitoksessa ja lainvalvonnassa. Tähän voisi kuulua tietämyksen jakaminen perusoikeuskirjan yhteyspisteiden kautta sekä koulutukset oikeusalan ammattilaisille, jotka soveltavat EU:n lainsäädäntöä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Jäsenvaltioiden, jotka eivät ole vielä nimenneet perusoikeuskirjan yhteyspisteitä, olisi tehtävä näin ja kannustettava ennakoivasti hyödyntämään käytettävissä olevia resursseja, perusoikeuskirjaa koskevia koulutusvälineitä ja -materiaalia valmiuksien kehittämiseksi ja tietämyksen jakamiseksi.

Kuntia kehoitetaan toimimaan ”ihmisoikeuskaupunkina” ja ottamaan perusoikeuskirja huomioon kaikessa toiminnassaan. Niitä kehoitetaan käyttämään oikeuksien vahvistamiseksi paikallisella tasolla perusoikeusviraston kehystä, johon sisältyy välineitä ihmisoikeusnormien – myös perusoikeuskirjan – sisällyttämiseksi kuntien työhön.

EU:n toimielinten olisi pyrittävä edistämään perusoikeuskirjaa kansallisella ja alueellisella tasolla myöntämällä kohdennettua rahoitusta jäsenvaltioille, paikallis- ja alueviranomaisille ja tietämyksen levittäjille sekä keräämällä ja jakamalla valmiuksien kehittämiseen liittyviä parhaita käytäntöjä.



## FRA:N LAUSUNTO 2.2

Jäsenvaltioiden olisi perustettava riittävän osallistavia seurantakomiteoita sen varmistamiseksi, että perusoikeuskirjaa noudatetaan täysimääräisesti unionin varojen täytäntöönpanossa. Julkiset elimet, joilla on perusoikeuksia koskevia tehtäviä, kuten kansalliset ihmisoikeusinstituutiot, ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot olisi otettava mukaan tällaisiin komiteoihin, ja niillä olisi oltava ainakin virallinen neuvoo-antava rooli. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten olisi raportoitava siitä, että komiteoiden lausunnot on otettu asianmukaisesti huomioon.

Jotta kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ja kansalaisyhteiskunta voisivat osallistua tehokkaasti seurantaan, jäsenvaltioiden olisi tarjottava niille riittävästi rahoitusta ja asianmukaista koulutusta.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että niiden seurantakomiteat tarkastelevat perusoikeuskirjan noudattamisen ohella myös vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen noudattamista, kuten yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään.



## FRA:N LAUSUNTO 2.3

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi osana toimiaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja oikeusvaltioperiaatteen soveltamisen vahvistamiseksi lujitettava kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden asemaa kansallisissa ihmisoikeusjärjestelmissä. Tähän sisältyy perusoikeusviraston keräämiin tietoihin pohjautuva kansalaistoiminnan säännöllinen seuranta, johon osallistuu tiiviisti kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja muita ihmisoikeuksien puolustajia.

Jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan asianmukainen tutkinta ja seuraamuskeinoille, jotka hyökkäävät, häiritsevät tai uhkaavat ihmisoikeuksien puolustajia.

Jäsenvaltioiden ja EU:n olisi edelleen rahoitettava kansalaisyhteiskunnan toiminnallisia valmiuksia, joihin sisältyy perusoikeuskirjaa koskevaa erityiskoulutusta. Jäsenvaltioita kehoitetaan myös käyttämään kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaa perusoikeuskirjaan liittyvän koulutuksen rahoittamiseen ja hyödyntämään perusoikeusviraston ja muiden toimielinten kehittämiä käytettävissä olevia välineitä.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että eri hallintotasot viestivät ja tekevät yhteistyötä oikeuksien puolustajien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ja kansalaisyhteiskunnan toimijat työskentelevät suotuisassa ympäristössä, jossa niiden toiminta varmistetaan riittävästi operatiivisilla resursseilla. Jäsenvaltioiden olisi perustettava täysin riippumattomat kansalliset ihmisoikeusinstituutiot sinne, missä niitä ei vielä ole.

Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio tunnustivat kansalaisyhteiskunnan keskeisen roolin perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi. Jotta kansalaisyhteiskunta voisi hoitaa tehtävän tehokkaasti, on luotava suotuisa toimintaympäristö.

FRA:n todisteet osoittavat, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on kaikkialla EU:ssa haasteita, jotka liittyvät rahoituksen saantiin, suojeluun häirinnältä, uhkailulta ja hyökkäyksiltä, oikeussuojan saatavuuteen, poliittiseen päätöksentekoon osallistumiseen ja viestintään viranomaisten kanssa. Jäsenvaltioissa esiintyy useita esimerkkejä lupaavista käytännöistä, jotka liittyvät pääasiassa rahoitusmahdollisuuksiin ja osallistumisen parantamiseen.

Perusoikeuskirjastrategiassa viitataan kukoistavan kansalaistoiminnan ohella myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden keskeiseen rooliin. Strategiassa korostetaan, että kansalliset ihmisoikeusinstituutiot valvovat perusoikeuskirjan soveltamista, täytäntöönpanoa ja edistämistä paikan päällä, antavat tietoa ja tukea perusoikeusrikkomusten uhreille ja tekevät yhteistyötä kansallisten toimielinten kanssa parantaakseen niiden perusoikeuskirjan käyttöä ja tietämystä kirjasta. Raportointijakson lopussa 19 jäsenvaltiolla oli A-statuksen saanut kansallinen ihmisoikeusinstituutio, neljällä jäsenvaltiolla oli B-statuksen saanut kansallinen ihmisoikeusinstituutio, Romaniassa oli yksi C-statuksen saanut kansallinen ihmisoikeusinstituutio ja ainoastaan Tšekillä, Italiassa ja Maltalla ei ollut akkreditoitua kansallista ihmisoikeusinstituutiota.



# 3

## YHDENVERTAISUUS JA SYRJIMÄTTÖMYYS

*Yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin hyväksymisprosessi on pysynyt paikallaan vuodesta 2008 lähtien. Viharikoksia ja vihapuhetta koskeva oikeudellinen kehys ei edelleenkään tarjoa riittävää suojaa lesboille, homoille, bi-ihmisille, transihmisille ja intersukupuolisille (hlbti-henkilöille). Euroopan komissio ehdotti vuonna 2022 lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on vahvistaa tasa-arvoelinten toimivaltaa ja riippumattomuutta.*

*Lesbojen, homojen, bi-ihmisten, transihmisten, ei-binääristen, intersukupuolisten ja queerien (hlbti-henkilöiden) oikeuksia on pyritty edistämään EU:n ja kansallisella tasolla erityisesti perheaseman ja vanhemmuuden osalta. EU:ssa on tapahtunut jonkin verran kehitystä uusien syrjintäperusteiden, kuten sosioekonomisen aseman, terveydentilan ja fyysisen ulkonäön, kattamiseksi.*



Syrjintää esiintyy useista eri syistä kaikkialla EU:ssa. EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Joillakin SEUT-sopimuksen 19 artiklassa esitetyillä suojan soveltamisalaan kuuluvilla ominaisuuksilla eli sukupuolella, rodulla tai etnisellä alkuperällä suoja on kuitenkin suurempi kuin muilla eli uskonnolla tai vakaumuksella, iällä, vammaisuudella ja sukupuolisella suuntautumisella. Tämä johtaa keinotekoiseen syrjintäperusteiden hierarkiaan, mikä rajoittaa EU:n tason syrjinnän vastaisen suojan laajuutta ja soveltamisalaa. Ehdotettu yhdenvertaista kohtelua koskeva direktiivi poistaisi tämän puutteen, mutta komission vuonna 2008 tekemän ehdotuksen hyväksymiseksi tarvittavaa yksimielisyyttä ei vielä ole neuvostossa saavutettu.

Tänä vuonna jälleen yritettiin purkaa pattitilannetta tämän ehdotuksen osalta, ja erityisesti Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja Euroopan parlamentti vaativat sen pikaista hyväksymistä päätöslauselmissaan.



### FRA:N LAUSUNTO 3.1

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi edelleen tutkittava kaikkia mahdollisia keinoja tarjota kattavaa ja johdonmukaista suojelua uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvalta syrjinnältä kaikilla keskeisillä elämänoilla.

## FRA:N LAUSUNTO 3.2

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tasa-arvoelimet voivat saavuttaa koko potentiaalinsa ja osallistua tehokkaasti kaikkien tasa-arvoa koskevien direktiivien täytäntöönpanoon. Tämä edellyttää sen varmistamista, että tasa-arvoelimille annetaan riittävän laajat toimivaltuudet ja riittävästi henkilöstöresursseja ja taloudellisia ja teknisiä resursseja, jotta ne voivat suorittaa kaikki lakisääteiset tehtävänsä tehokkaasti ja itsenäisesti.

EU:n olisi varmistettava kahden komission lainsäädäntöehdotuksen, joilla vahvistetaan sitovat normit unionin tasa-arvoelimille, hyväksyminen, jotta voidaan edistää yhdenvertaista kohtelua ja torjua kaikenlaista syrjintää tasa-arvoa koskevissa direktiiveissä määrätelyillä aloilla.

Tasa-arvoelimet edistävät yhdenvertaista kohtelua valvomalla EU:n syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamista. FRA:n todisteet osoittavat johdonmukaisesti, että syrjintätapaukset saatetaan harvoin toimivaltaisten viranomaisten tietoon, joiden tehtävänä on auttaa turvaamaan oikeussuojan saatavuus kaikille syrjinnän uhreille yhdenvertaisesti.

Tasa-arvoelinten keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa syrjinnän uhrien avustaminen valitusten tekemisessä, syrjinnän seuranta ja siitä raportoiminen sekä tietoisuuden lisääminen ihmisten oikeuksista. Tärkeästä työstään huolimatta tasa-arvoelimet kohtaavat edelleen erilaisia haasteita, jotka liittyvät niiden riippumattomuuteen, toimivaltaan ja valtuuksiin sekä riittävien henkilöstöresurssien ja taloudellisten ja teknisten resurssien puutteeseen ja rajallisiin valmiuksiin osallistua politiikan kehittämiseen. Nykyisen tasa-arvolainsäädännön tehokas täytäntöönpano edellyttää vahvoja ja riippumattomia rakenteita ja mekanismeja, jotta voidaan parantaa lain noudattamista ja lisätä kansalaisten luottamusta elimiin, joiden tehtävänä on tasa-arvon varmistaminen ja sen merkityksen edistäminen.

Tältä osin tehokkaiden tasa-arvoelinten rooli on ratkaisevan tärkeä. Tätä korostetaan tasa-arvoelinten vahvistamista koskevissa komission lainsäädäntöehdotuksissa, joilla pyritään varmistamaan niiden riippumattomuus, resurssit ja valtuudet, jotta ne voivat suojella syrjinnän uhreja ja ehkäistä syrjintää tehokkaammin.

## FRA:N LAUSUNTO 3.3

EU:n jäsenvaltioita kannustetaan jatkamaan erityistoimenpiteiden (mukaan lukien hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat) hyväksymistä ja täytäntöönpanoa sen varmistamiseksi, että lesbot, homot, bi-ihmiset, transihmiset, ei-binääriset, intersukupuoliset ja queerit voivat täysimääräisesti nauttia perusoikeuksistaan. Näin tehdessään jäsenvaltioiden olisi otettava asianmukaisesti huomioon *hlbtq-henkilöiden tasa-arvon edistämiseen tähtäviä strategioita ja toimintasuunnitelmia koskevat suuntaviivat*, jotka hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa käsittelevä alaryhmä on laatinut ja jotka syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevä korkean tason ryhmä on hyväksynyt.

EU:n jäsenvaltioita kannustetaan säännöllisesti keräämään yhdenvertaisuustietoja ja käyttämään niitä näyttöön perustuvien poliittisten ja oikeudellisten ratkaisujen kehittämiseksi.

Jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki aiheelliset toimenpiteet torjuakseen tehokkaasti vihapuhetta ja puuttuakseen julkisissa keskusteluissa, poliittisissa kampanjoissa, tiedotusvälineissä ja internetissä esitettyjen homofobisten ja transfobisten lausuntojen haitallisiin vaikutuksiin.

Useat jäsenvaltiot toteuttivat vuonna 2022 toimia edistääkseen homojen, lesbojen, bi-ihmisten, transihmisten, intersukupuolisten ja queerien (hlbtq-henkilöiden) perusoikeuksia ottamalla käyttöön lainsäädännöllisiä muutoksia ja poliittisia toimenpiteitä esimerkiksi samaa sukupuolta olevien perheiden aseman, adoption ja vanhemmuuden aloilla, vihapuheen ja viharikosten ehkäisemiseksi ja niistä rankaisemiseksi sekä yksinkertaistetut menettelyt sukupuolen vahvistamiseksi itsemääräämisoikeuden perusteella. Useissa jäsenvaltioissa, joissa lainsäädäntökehitys oli riittämätön, tuomioistuimet edistivät lainsäädännön kehitystä tai varmistivat lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon.

Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön lainsäädännöllisiä ja poliittisia toimenpiteitä, jotka vaarantavat hlbtq-henkilöiden perusoikeuden yhdenvertaiseen kohteluun. Tämä vaikuttaa konkreettisesti hlbtq-yhteisöön kohdistuvan vihamielisyyden ja väkivallan lisääntymiseen sekä pelkoon heidän, heidän perheidensä ja muiden sellaisten kansalaisten keskuudessa, jotka joutuvat kohtaamaan sortoa tasa-arvon tukemisen vuoksi. Vihapuhe on erityisen huolestuttava ilmiö, koska se yllyttää syrjintään. Samaan aikaan yhdenvertaisuutta koskevien tietojen säännöllinen kerääminen seksuaalisesta suuntautumisesta, sukupuoli-identiteetistä, sukupuolen ilmaisusta ja sukupuoliominaisuuksista on edelleen harvinaista useimmissa jäsenvaltioissa.

”Risteävällä syrjinnällä” tarkoitetaan tilannetta, jossa eri perusteet vaikuttavat ja toimivat toistensa kanssa vuorovaikutuksessa samaan aikaan siten, että niitä ei voida erottaa toisistaan ja ne saavat aikaan tietynlaista syrjintää. Alan ammattilaiset ovat tietoisia siitä, että syrjinnän tarkasteleminen vain jonkin yhden perusteen näkökulmasta ei tuo esiin ihmisten arkielämässään kokeman syrjinnän monimuotoisuutta. EU:n lainsäädäntö ei kuitenkaan vielä täysin suojaa ihmisiä risteävältä syrjinnältä.

Kansallisten tasa-arvoelinten eurooppalainen verkosto on tuonut esiin tarpeen laajentaa syrjintäperusteiden luetteloa siten, että se kattaa muun muassa yhteiskunnallisen alkuperän ja/tai sosioekonomisen aseman, perheaseman, geneettisen perimän, terveydentilan, fyysisen ulkonäön jne.



### FRA:N LAUSUNTO 3.4

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi harkittava risteävän syrjinnän sisällyttämistä sovellettavaan lainsäädäntöön.



# 4

## RASISMI, MUUKALAISVIHA JA NIIHIN LIITTYVÄ SUVAITSEMATTOMUUS

*Rotuun tai etniseen alkuperään perustuva syrjintä, viharikollisuus ja rasistinen puhe olivat edelleen yleisiä vuonna 2022. Todisteet osoittavat viitteitä järjestelmällisestä rasismista, myös lainvalvonnassa. Venäjän hyökkäys Ukrainaa vastaan johti vihapuheen ja väkivaltaisten hyökkäysten lisääntymiseen joissakin EU:n jäsenvaltioissa.*

*Euroopan komissio jatkoi rikkomusmenettelyjä 12 jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet saattaneet rasismia ja muukalaisvihan torjumista koskevaa puitepäätöstä kokonaan tai asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samaan aikaan useat jäsenvaltiot muuttivat lainsäädäntöään viharikosten ja vihapuheen kriminalisoimiseksi. Myös Euroopan parlamentti kehotti jäsenvaltioita varmistamaan rotusyrjintädirektiivin täysimääräisen täytäntöönpanon ja tehokkaan seurannan.*

*Euroopan komissio kehotti jäsenvaltioita hyväksymään kansalliset rasisminvastaiset toimintasuunnitelmat vuoden 2022 loppuun mennessä, kuten EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa ja EU:n strategiassa antisemitismin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi esitetään. Vain noin puolet niistä teki näin. Jotkin jäsenvaltiot toteuttivat kohdennettuja toimia rasistisista välikohtauksista ilmoittamisen helpottamiseksi, ja niillä vahvistettiin uhrien mahdollisuuksia saada tukea, suojelua ja oikeutta.*



Rasismien ja muukalaisvihan torjuntaa koskevassa puitepäätöksessä (2008/913/YOS) esitetään vihapuheeseen ja viharikoksiin johtaviin rasismien ja muukalaisvihan muotoihin sovellettava yhteinen rikoslainsäädännöllinen lähestymistapa. Euroopan komissio jatkoi rikkomusmenettelyjä 12 jäsenvaltiota vastaan, koska ne eivät olleet saattaneet puitepäätöstä kokonaan ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Samaan aikaan useat jäsenvaltiot muuttivat rikoslakejaan viharikosten ja vihapuheen kriminalisoimiseksi ja toteuttivat toimenpiteitä rasististen välikohtausten ilmoittamisen helpottamiseksi.

Rasismi aiheutti koko EU:ssa vakavia haasteita myös vuonna 2022. Rasistiset viharikokset ja vihapuhe jatkuvat itsepintaisesti, kuten virallisista ja epävirallisista tiedoista käy ilmi. Kansainväliset ja kansalliset ihmisoikeuselimet esittivät lisäksi huolensa vihapuheen lisääntymisestä verkossa. Siihen syyllistyivät usein julkisuuden tai politiikan henkilöt, ja sen kohteena olivat juutalaiset, muslimit, maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen etniseen alkuperään tai rotuun perustuva syrjintä. Rodusta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua koskevassa direktiivissä (2000/43/EY) kielletään samoin kaikenlainen etniseen alkuperään tai rotuun perustuva syrjintä koulutuksen saannissa, työssä, palveluissa, myös asumisessa ja terveydenhuollossa. Useat jäsenvaltiot eivät vielä kukaan pane direktiivin säännöksiä täytäntöön täysimääräisesti. Tämä käy ilmi kansallisten ihmisoikeuksien seurantaelinten raporteista.

Komissio jatkoi rikkomusmenettelyjä romanilapsia koulutuksen osalta syrjineitä kolmea jäsenvaltiota vastaan. Vuonna 2022 etniset vähemmistöt, myös siirtolaiset, kokivat edelleen syrjintää elämän eri aloilla. Tämä käy ilmi tutkimuksista ja syrjinnän testituloksista.

Koska järjestelmällisestä rasismista on jatkuvasti todisteita, eurooppalaiset ja kansainväliset elimet vaativat kohdennettuja toimia, joilla puututaan rasismiin, joka ilmenee rotuun tai etniseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden laajempaan poliittisena ja sosiaalisena huono-osaisuutena.



## FRA:N LAUSUNTO 4.1

EU:n jäsenvaltioiden pitäisi saattaa rasismien ja muukalaisvihan torjumisesta annetun puitepäätöksen säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltaa niitä täysimääräisesti ja oikein. Se edellyttää, että jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että rasistiset tai muukalaisvihamieliset vaikuttimet katsotaan raskauttaviksi asianhaaroiksi tai että tuomioistuimet voivat ottaa kyseisen vaikuttimen huomioon seuraamusten määrittämisessä.



## FRA:N LAUSUNTO 4.2

Jäsenvaltioiden olisi tehostettava huomattavasti toimenpiteitään ja institutionaalisia järjestelyjään rodusta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin soveltamiseksi kokonaisuudessaan. Näin olisi toimittava etenkin, kun on kyse tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista silloin, kun rodusta riippumatonta yhdenvertaista kohtelua koskevassa direktiivissä edellytetyt velvoitteita rikotaan. Jäsenvaltioita kannustetaan tehostamaan toimia rasismien kaikkien ilmenemismuotojen, myös järjestelmällisen rasismien, torjumiseksi.

### FRA:N LAUSUNTO 4.3

EU:n jäsenvaltioita kannustetaan laatimaan mahdollisimman pian erityisiä kansallisia toimintasuunnitelmia tai -strategioita rasismiin, rotusyrjinnän, antisemitismiin, muukalaisvihan ja niihin liittyvän suvaitsemattomuuden torjumiseksi. Kansallisten toimien tukemiseksi ja niiden heijastamiseksi kentällä kansalliset politiikat olisi muunnettava konkreettisiksi toimenpiteiksi ja toimiksi alueellisella ja paikallisella tasolla. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kaikkia toimia ohjaa osallistava lähestymistapa ja että ne perustuvat tietoon ja niiden pohjana on luotettavaa yhdenvertaisuutta koskevaa tietoa, kun ne laativat rasismiin vastaisia kansallisia toimintasuunnitelmia.

### FRA:N LAUSUNTO 4.4

EU:n jäsenvaltioita kannustetaan lisäämään lainvalvontaviranomaisten koulutusta. Niiden olisi myös lisättävä nykyisten rasismiin vastaisten suoja-toimien arviointia muun muassa ottamalla käyttöön tehokkaita väliarviointijärjestelmiä. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että maahanmuuttajiin ja etnisiin vähemmistöihin kohdistuvaa poliisiväkivaltaa tutkitaan nopeasti ja riippumattomasti ja että uhreja autetaan ilmoittamaan poliisin väärinkäytöksistä.

Lainvalvontaviranomaisten olisi annettava erityisiä, käytännöllisiä ja käyttövalmiita ohjeita tehtäviään hoitavien poliisien harjoittamaa syrjivää etnistä profilointia vastaan. Tällaiset ohjeet olisi sisällytettävä pysyväisohjeisiin ja käytännesääntöihin, ja niistä olisi tiedotettava järjestelmällisesti etulinjan poliiseille.

YK:n rasismiin vastaisessa maailmankonferenssissa jäsenvaltiot sitoutuivat tehostamaan toimia rasismiin torjumiseksi. Kaksikymmentäyksi vuotta myöhemmin täytäntöönpanon tilanne EU:ssa on puutteellinen.

Kehotus hyväksyä rasismiin vastaiset kansalliset toimintasuunnitelmat vuoden 2022 loppuun mennessä, kuten EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa ja EU:n strategiassa antisemitismiin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi kaavailtiin, täyttyi vain puoliksi. Vuoden 2022 loppuun mennessä noin puolella jäsenvaltioista oli käytössä rasismiin vastaisia toimintasuunnitelmia tai yhdenmukaisia toimenpiteitä, ja 15 jäsenvaltiolla oli joko erillinen antisemitismiin vastainen strategia tai antisemitismiin torjunta oli sisällytetty laajempiin strategioihin. Joissakin maissa kohdennettuja toimia toteutettiin paikallis- ja aluetasolla, mikä kuvastaa lisääntyneen ymmärryksen siitä, että rasismiin olisi puututtava kaikilla tasoilla koordinoituna ja osallistavan lähestymistavan avulla.

Eurooppalaiset ja kansainväliset elimet ovat vaatineet toimia, joilla puututaan lainvalvonnassa esiintyvään rasismiin ja syrjivään profilointiin. Tällaiset asenteet ovat ristiriidassa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen ja muiden kansainvälisten standardien, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siihen liittyvän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sekä EU:n perusoikeuskirjan periaatteiden kanssa. Euroopan rasismiin ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission suosituksissa korostetaan myös poliisin positiivista velvollisuutta torjua rasismia ja rotusyrjintää.

Vuonna 2022 poliisiväkivaltaa koskeissa tapauksissa on saattanut esiintyä rotuun ja muukalaisvihaan perustuvaa syrjintää. Vuoden aikana nähtiin todisteita myös laittomasta etnisestä profiloinnista. Rasistiset välikohtaukset ja laitoinen profilointi vahingoittavat luottamusta viranomaisiin ja voivat johtaa rikosten aliraportointiin ja viranomaisten vastustamiseen. Jäsenvaltiot investoivat edelleen lainvalvontaviranomaisten koulutukseen ihmisoikeuksista ja rasismintorjunnasta.



# 5

## ROMANIEN YHDENVERTAISUUS JA OSALLISUUS



*Vuoteen 2022 mennessä useimmat EU:n jäsenvaltiot olivat laatineet toimintasuunnitelmia ja alkoivat panna täytäntöön kansallisia strategiakehityksiään romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevan EU:n strategiakehityksen vuoden 2030 tavoitteiden saavuttamiseksi. Useimmat jäsenvaltiot laativat vuoden aikana myös lapsitakuun tehokasta täytäntöönpanoa koskevat kansalliset toimintasuunnitelmat, joissa useat jäsenvaltiot keskittyvät romanilasten koulutuksen ja osallisuuden vahvistamiseen.*

*FRA esitteli vuonna 2021 tehdyn romaneja koskevan tutkimuksen tulokset. Ne osoittavat, että romanivastaisuuden torjunnassa sekä koulutuksen, työllisyyden, asumisen ja terveydenhuollon yhtäläisessä saatavuudessa on edistytty hyvin vähän tai ei lainkaan edellisen, vuonna 2016 tehdyn, tutkimuksen jälkeen.*

*Vuonna 2022 romanien ja kiertolaisten perusoikeuksia ei edelleenkään kunnioitettu täysimääräisesti. Romanivastaisuus, syrjintä, köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen sekä viharikokset ja vihapuhe vaikuttavat edelleen suhteettomaan määrään romaneja ja traveller-väestöä EU:ssa. Vuonna 2022 kuolemaan johtaneet poliisiväkivaltatapaukset, joiden uhrit olivat romaneja, osoittavat, että institutionaaliseen rasismiin lainvalvonnassa on puuttuttava.*

## FRA:N LAUSUNTO 5.1

Jäsenvaltioiden olisi toteutettava kiireellisiä toimenpiteitä, jotta kaikille erillisillä asuinalueilla vakavalla tavalla kehoissa asumisolosuhteissa eläville romaneille voidaan tarjota asumiskelvollinen asunto, joka on esteetön, kohtuuhintainen, ympäristön kannalta turvallinen, terveellinen ja joka vähentää eristäytyneisyyttä.

Tämän saavuttamiseksi jäsenvaltioiden olisi hyödynnettävä käytettävissä olevia EU:n varoja Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta annetun asetuksen (EU) 2021/1058 3 artiklan mukaisesti. Artiklassa esitettyyn erityistavoitteeseen päästään iii) edistämällä syrjäytyneiden yhteisöjen, pienituloisten kotitalouksien ja muita heikommassa asemassa olevien ryhmien, kuten erityistarpeisten henkilöiden, sosioekonomista osallisuutta yhdenmukaisesti toimenpiteiden, muun muassa asumis- ja sosiaalipalvelujen, avulla.

## FRA:N LAUSUNTO 5.2

Jäsenvaltioita kannustetaan luomaan foorumeita ja kehittämään valmiuksia romaniväestön kansalaisyhteiskunnan, myös naisten, lasten ja nuorten, keskuudessa. Jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon muiden EU-maiden lupaavat käytännöt ja hyödynnettävä täysimääräisesti EU:n varoja luodakseen yhteistyöfoorumeita kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä paikallisten ja alueellisten sidosryhmien kanssa koskien kansallisten toimintasuunnitelmien ja strategioiden täytäntöönpanoa, seuranta ja tarkistamista.

FRA:n vuonna 2022 julkaisemat romaneja koskevat tutkimustiedot osoittavat, että suuri osa romaneista asuu asumiskelvottomissa ja eriytyneissä asunnoissa, joista puuttuvat kaikkein perustavanlaatuisimmat mukavuudet, ja usein heillä ei ole edes puhdasta vesijohtovettä.

Lokakuussa 2022 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa EU:ssa erillisillä asuinalueilla elävän romaniväestön tilanteesta kehoitettiin komissiota ja jäsenvaltioita puuttumaan erillisillä asuinalueilla elävien romanien tilanteeseen kiireellisesti, kokonaisvaltaisesti ja tehokkaasti toteuttamalla asianmukaisia lyhyen ja pitkän aikavälin toimia, joilla on riittävä EU:n ja kansallisen tason rahoitus. Euroopan parlamentti korostaa tässä päätöslauselmassa myös, että romanien katastrofaaliset olosuhteet sekä segregaaation kielteiset psykologiset ja sosiologiset vaikutukset vaikuttavat paitsi erillisillä asuinalueilla eläviin ihmisiin myös laajempaan yhteisöön.

Vuoden 2021 neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta (2021/C 93/01) korostetaan, että jäsenvaltioiden on tehostettava romaniväestön merkityksellistä osallistumista ja kuulemistä. Vuonna 2022 toteutetussa Roma Civil Monitor -hankkeessa todettiin, että romanien ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen kansallisten romaneja koskevien strategiakehysten ja kansallisten toimintasuunnitelmien valmisteluun on tehokkaampaa ja parempaa kuin aiemmin. Kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen puuttuu kuitenkin kokonaan useissa jäsenvaltioissa, ja vain harvat jäsenvaltiot ovat alkaneet perustaa kestäviä ja laajasti edustavia romanifoorumeita ja kehittää romaniväestön kansalaisyhteiskunnan valmiuksia varmistaa täysimääräinen osallistuminen kaikilla tasoilla.



Vuoden 2021 neuvoston suosituksessa romanien tasa-arvosta, osallisuudesta ja osallistumisesta (2021/C 93/01) pyydetään EU:n jäsenvaltioita seuraamaan ja arvioimaan kansallisten strategiakehysten täytäntöönpanoa. EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelmassa jäsenvaltioita kehoitetaan siirtymään kukin oman kansallisen tilanteensa mukaisesti kohti rodulliseen tai etniseen alkuperään perustuvien yhdenvertaisuutta koskevien tietojen keräämistä ja käyttöä, jotta voidaan ottaa huomioon sekä subjektiiviset kokemukset syrjinnästä ja uhriksi joutumisesta että rasismin ja syrjinnän rakenteelliset näkökohdat.

Käytettävissä olevat yhdenvertaisuutta koskevat tiedot ovat kuitenkin hajanaisia, eikä niitä ole yhdenmukaistettu eri maiden, tietolähteiden ja tiedonkerääjien välillä. Tämä näkyy myös siinä, että Venäjän Ukrainaan kohdistamaa hyökkäyssotaa pakenevista romaneista ei ole tietoja. Vuonna 2022 useat jäsenvaltiot tehostivat uusien tiedonkeruiden kehittämistä tai väestölaskennoissa kerättyjen tietojen parantamista, jotta niissä otettaisiin huomioon yhdenvertaisuusnäkökohdat.

Jotkin jäsenvaltiot ovat valtuuttaneet uudet tai olemassa olevat ihmisoikeuselimet keräämään tietoja ja dokumentoimaan romanivastaisia tapauksia. Kaikissa tiedonkeruutoimissa ei kuitenkaan vielä ole noudatettu YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston tiedonkeruuta koskevia ihmisoikeuseriaatteita eikä syrjimättömyyttä, yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta käsittelevän EU:n korkean tason työryhmän suosituksia, jotka on esitetty EU:n ohjeasiakirjassa rotuun tai etniseen alkuperään perustuvien yhdenvertaisuustietojen keräämisestä ja käytöstä.



EU:n perusoikeuskirjan 14 artiklassa vahvistetaan oikeus koulutukseen. Yksi romaneja koskevan EU:n strategiakehysten neljästä alakohtaisesta tavoitteesta on, että kaikilla rodullisesta tai etnisestä taustasta tulevilla lapsilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta. Tämä on myös rotusyrjintädirektiivin mukaista.

Eurooppalaisessa hoitostrategiassa komissio kehotti jäsenvaltioita tarjoamaan romanilapsille yhtäläiset mahdollisuudet. Niin teki myös neuvosto suosituksessaan eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta.

Perusoikeusviraston vuoden 2021 romaneja koskeva tutkimus osoittaa, että romanilasten ja valtaväestöön kuuluvien lasten koulutuserot ovat edelleen huomattavia ja että romanilasten koulunkäynnin keskeyttämisprosentti on korkea perusasteen koulutuksen jälkeen. Eriytyminen koulutuksessa on jopa lisääntynyt vuodesta 2016.



### FRA:N LAUSUNTO 5.3

EU:n jäsenvaltioiden olisi jatkossakin pyrittävä kaikin tavoin varmistamaan tehokas seuranta keräämällä ja käyttämällä säännöllisesti yhdenvertaisuustietoja. Näissä toimissa olisi seurattava varojen käyttöä sekä toimenpiteitä ja ohjelmia, joilla pyritään saavuttamaan romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskevat vuoden 2030 tavoitteet.

Jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että niiden tiedonkeruussa, myös väestölaskennoissa, noudatetaan tietoja koskevaa ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa. Niiden olisi otettava asianmukaisesti huomioon EU:n ohjeet rotuun tai etniseen alkuperään perustuvien yhdenvertaisuustietojen keräämisestä ja käytöstä.

Jäsenvaltioiden olisi kannustettava ja aktiivisesti edistettävä kansalaisyhteiskunnan, tiedeyhteisön, tasa-arvoelinten ja tilastokeskusten välistä yhteistyötä syrjinnän, mustalaisvastaisuuden ja viharikosten raportoinnin ja säännöllisen seurannan helpottamiseksi.



### FRA:N LAUSUNTO 5.4

EU:n jäsenvaltioiden olisi lopetettava kaikenlainen koulutuksessa esiintyvä romanien eriytyminen ja kerättävä siitä todisteita, jotta rotusyrjintädirektiivi voidaan panna täysimääräisesti täytäntöön.

Jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti hyödynnettävä kansallisia ja EU:n varoja laadukkaana koulutuksen ja uusien koulutusmahdollisuuksien tarjoamiseksi romanilapsille ja otettava romanien kansalaisyhteiskunta mukaan kansallisten toimenpiteiden suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan.

## FRA:N LAUSUNTO 5.5

EU:n jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimiaan romanien köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi. Tämä edellyttää kohdennettuja toimenpiteitä, joissa yhdistetään ansiotyö ja sosiaalisten tulonsiirtojen jakaminen, jotta voidaan saavuttaa vuoden 2030 tavoite romanien ja valtaväestön välisen köyhyyskuilun kaventamisesta, kuten romaneja koskevassa EU:n strategiakehyksessä edellytetään.

Jäsenvaltioiden olisi erityisesti otettava romanilapset huomioon vuoteen 2030 ulottuvissa EU:n lapsitakuuta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan. Tässä yhteydessä niiden olisi otettava huomioon YK:n lastenrahaston ja Euroopan komission laatimien maa-kohtaisten tutkimusten tulokset ja suositukset.

Jäsenvaltioiden olisi tiiviissä yhteistyössä romaniväestön kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja yhteisöjen kanssa määritettävä, suunniteltava ja toteutettava tehokkaita toimenpiteitä romaninaisten houkuttelemiseksi työmarkkinoille, jotta voidaan lisätä heidän taloudellista riippumattomuuttaan ja suojella heitä köyhyydeltä.

Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentäminen ja kuilun umpeen kurominen muodostavat yhden romaneja koskevan EU:n strategiakehyksen kolmesta horisontaalisesta tavoitteesta. Eurooppalainen lapsitakuu on EU:n lippulaivahanke, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla lapsilla, jotka ovat Euroopassa köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa, on kaikkein perustavimmat oikeudet, kuten oikeus terveydenhuoltoon ja koulutukseen. Hankkeessa romanilapset määritellään muita heikommassa asemassa oleviksi ja kehoitetaan jäsenvaltioita vastaamaan heidän tarpeisiinsa.

Euroopan parlamentin heinäkuussa 2022 antamassa päätöslauselmassa vaaditaan naisten köyhyyden poistamista ja nimetään romaninaiset erityisen haavoittuvaksi ryhmäksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa EU:n yleistavoitteena on vähentää köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrää vähintään 15 miljoonalla. Tämä on taattava kaikille toimeentuloon riittävillä palkoilla ja riittävillä vähimmäistoimeentuloetuksilla niille, joilla ei ole riittävästi varoja.

Perusoikeusviraston tuoreimmat tiedot kymmenestä EU:n jäsenvaltiosta osoittavat, että vuonna 2021 neljä viidestä (80 prosenttia) romanista, romanilapset mukaan luettuina, eli edelleen köyhyysriskissä ja vakavassa aineellisessa puutteessa (48 prosenttia). Roma Civil Monitor 2022 -hankkeen raportissa todetaan, että kansallisissa romanistrategioissa ja -toimintasuunnitelmissa ei juurikaan käsitellä köyhyyttä ja sosiaalista suojelua.



# 6

## TURVAPAikka, VIISUMIT, MAAHANMUUTTO, RAJAT JA INTEGRAATIO

*Venäjän hyökkäyssodan puhkeaminen Ukrainaa vastaan johti siihen, että koko EU:ssa rekisteröitiin lähes neljä miljoonaa kotiseudultaan siirtymään joutunutta henkilöä, kuten tämän raportin erikoisluvussa kuvataan. Samaan aikaan lisääntynyt maailmanlaajuinen liikkuvuus covid-19-pandemian jälkeen johti EU:hun suuntautuvien laittomien rajanylitysten lisääntymiseen.*

*Useissa kohdissa EU:n ulkorajalla on raportoitu vakavista ja jatkuvista perusoikeusloukkauksista. Yhdessä nopean ja tehokkaan tutkinnan puuttumisen kanssa ne aiheuttavat vakavia haasteita oikeusvaltioperiaatteelle. Perusoikeuksien loukkaukset rajoilla pahenivat ja rankaisemattomuus lainvastaisista toimista jatkuu, koska loukkauksiin ei puututa.*

*Valtion viranomaisten ja muiden maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksia rajoilla puolustavien toimijoiden kansalaisyhteiskunnan järjestöihin kohdistama paine kasvaa. Turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevia EU:n sääntöjä on edelleen EU:n lainsäätäjän käsiteltävänä. Schengenin sääntöjen soveltamisen valvontamekanismia tarkistetaan, ja perusoikeuksiin kiinnitetään enemmän huomiota. Säädöksiin, jotka koskevat tietotekniikkajärjestelmien perustamista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella, sisältyy useita perusoikeuksia koskevia suoja-toimia. Suurin haaste on niiden soveltaminen käytännössä.*



Muiden kuin Venäjän hyökkäystä Ukrainaan pakenevien pakolaisten lailliset mahdollisuudet päästä turvaan EU:ssa ovat edelleen rajalliset. Pakkomuuton lisääntyessä maailmanlaajuisesti jotkut yrittävät päästä turvaan laittomilla tavoilla. Kun EU:n ulkorajoja ylitetään tai yritetään ylittää laittomasti, ylittäjien oikeuksia loukataan useissa EU:n jäsenvaltioissa.

Tällaiset perusoikeuksien loukkaukset ovat vakavia, toistuvia ja laajalle levinneitä. Monissa ilmoituksissa on kyse virkamiesten toiminnasta, joka voidaan kansallisen lainsäädännön mukaan katsoa vakavaksi rikokseksi. Kansalliset oikeusjärjestelmät käsittelevät kuitenkin vain muutamia tapauksista. Tämä voi johtaa tunteeseen rankaisemattomuudesta.

Kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa Euroopan perusoikeuksien rakennetta, ja sillä on ratkaiseva rooli ihmisten oikeuksien vaalimisessa. Maahanmuuttajien ja pakolaisten oikeuksia puolustavien kansalaisyhteiskunnan järjestöjen sekä valtion viranomaisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden väliset konfliktit lisääntyvät.



### FRA:N LAUSUNTO 6.1

Schengen-neuvoston ja komission vuosittaisissa Schengen-alueen tilaa koskevissa kertomuksissa olisi omistettava yksi esityslistan kohta tai otsikko perusoikeustilanteelle raja-alueilla.

EU:n jäsenvaltioiden olisi perustettava tai vahvistettava kansallisia mekanismeja perusoikeuksien noudattamisen valvomiseksi rajoillaan perusoikeusviraston asiantuntemuksen pohjalta.

## FRA:N LAUSUNTO 6.2

Euroopan komission olisi jatkettava toimia perusoikeuksien noudattamisen valtavirtaistamiseksi Schengen-arviointien avulla. EU:n jäsenvaltioiden kansallisia ohjelmia tarkastellessaan Euroopan komission olisi sovellettava kaikkia perusoikeuksia koskevia suoja-toimia, jotka sisältyvät EU:n säädöksiin, jotka koskevat turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen perustamista yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston puitteissa.

EU:n johdettu oikeus turvapaikka-, raja- ja maahanmuuttoasioissa sisältää tärkeitä perusoikeuksia koskevia suoja-toimia. Vuonna 2022 näiden toimien toteuttamiseen panostettiin entistä enemmän. Schengenin arviointi- ja seurantamekanismin tarkistus on tästä hyvä esimerkki. Samoin EU:n varojen saamiseen liittyvät menettelyt. Alan toimijat eivät edelleenkään tunne näitä suoja-toimia riittävästi, eivät ole niitä valtavirtaistaneet ja eivät toimi niiden mukaisesti.

## FRA:N LAUSUNTO 6.3

EU:n olisi harkittava mekanismin perustamista laaja-alaisen tietojärjestelmänsä riippumattomaa arviointia varten. Tällainen mekanismi varmistaisi jatkuvan, riippumattoman ja asiantuntevan arvion siitä, miten EU:n laaja-alaiset tietojärjestelmät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella vaikuttavat perusoikeuksiin ja ihmisten ihmisarvoon. Yhdistyneen kuningaskunnan riippumattomalta terrorismilainsäädännön arvioijalta saadut kokemukset voisivat toimia inspiraationa selkeälle ja kestäväälle mekanismille, joka on riippumaton Euroopan komissiosta ja näiden tietojärjestelmien toiminnan hallinnointiin tai tukemiseen osallistuvista EU:n virastoista.

EU:n tason laaja-alaisiin tietojärjestelmiin liittyvää työtä jatkettiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen helpottamiseksi, turvapaikkamenettelyjen tukemiseksi ja sisäisten turvallisuusriskien lieventämiseksi. Lähes kaikkien EU:ssa oleskelevien tai EU:hun matkustavien kolmansien maiden kansalaisten henkilötietoja, myös biometrisiä tietoja, käsitellään kuudessa laaja-alaisessa EU:n tietojärjestelmässä.

Lukuisilla EU:n lainsäädäntöön sisältyvillä suoja-toimilla pyritään lieventämään perusoikeuksien loukkauksiin liittyviä riskejä, kunhan ne pannaan asianmukaisesti täytäntöön. EU:n tietojärjestelmiä kuitenkin vasta otetaan käyttöön, ja selvitämme vielä, miten eri ulottuvuudet toimivat yhdessä. Näin ollen järjestelmien mahdollisesti laajaa vaikutusta perusoikeuksiin ei vielä tunneta.



# 7

## TIETOYHTEISKUNTA, YKSITYISYYS JA TIETOSUOJA

*Vuonna 2022 esitettiin edelleen toistuva kysymys tekoälyn käytöstä verkkosisällön moderointiin, tietojen säilyttämiseen, kasvontunnistusteknologioihin ja sähköiseen todistusaineistoon pääsemiseen ja sen käyttöön rikostutkinnassa. Miten voimme parhaiten hyödyntää kaikkia saatavilla olevia tietoja mahdollisimman tehokkaasti ja samalla noudattaa tietosuojaa ja muita perusoikeuksia koskevia suoja-toimia?*

*Keskustelut tekoälyn moniin käyttötarkoituksiin liittyvistä asianmukaisista suoja-toimista kiihtyivät EU:n tasolla. Perusoikeuksiin kiinnitettiin yhä enemmän huomiota.*

*Sekä kansainväliset instituutiot että kansalliset hallitukset keskustelivat siitä, kuinka laaja pääsy poliisi- ja oikeusviranomaisilla henkilötietoihin on. Aloitteet, joilla sallitaan nykyaikaisen valvontateknologian käyttö ja pääsy tietoihin turvallisuussyistä, lisääntyivät. Samaan aikaan tuomioistuinten, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja viranomaisten huolenaiheet asiaan liittyen lisääntyivät.*



Tekoällysäädöstä koskevat neuvottelut edistyivät tasaisesti vuonna 2022. Euroopan parlamentti esitti suuren määrän ehdotettuja tarkistuksia, ja neuvosto hyväksyi yhteisen lähestymistavan joulukuussa. Molemmat lainsäätäjät ovat osoittaneet halukkuutta sisällyttää ehdotukseen laajempia perusoikeuksia koskevia suoja-toimia. Perusoikeuksia koskevia suoja-toimia voitaisiin kuitenkin edelleen vahvistaa, esimerkiksi vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyssä (ehdotuksen 43 artikla ja liite VII).

Tekoälyn määritelmästä käydään parhaillaan keskusteluja, ja sen soveltamisalaa pyritään joiltain osin rajoittamaan huomattavasti. Näin useat tekoälysovellukset ja tekoälyn käyttötarkoitukset, jotka voivat vaikuttaa kielteisesti perusoikeuksiin, jäisivät ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Näiden EU:n tason lainsäädäntötoimien rinnalla jotkin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet vuonna 2022 erityisiä toimia varmistaakseen tekoälyn turvallisen ja perusoikeuksien mukaisen käytön kansallisella tasolla, kuten ottamalla käyttöön erityisen tekoälyvalvojan tai tekemällä tekoälystä perusoikeuksia koskevan vaikutustenenarvioinnin.



### FRA:N LAUSUNTO 7.1

EU:n lainsäätäjien olisi varmistettava, että tekoäly-säädösehdotuksessa viitataan asianmukaisesti perusoikeuksia koskeviin suoja-toimiin. Tekoälyn yleisessä määritelmässä olisi vältettävä sen soveltamisalan kaventamista, koska se voi kaventaa kohtuuttomasti säädöksen tarjoaman suojan laajuutta. Voimassa olevaa lainsäädäntöä, kuten tietosuojaa ja syrjimättömyyttä koskevaa lainsäädäntöä, olisi myös käytettävä tekoälyn käytöstä aiheutuviin perusoikeuksiin liittyviin haasteisiin vastaamiseksi, koska näitä lakeja sovelletaan sekä verkossa että sen ulkopuolella.

## FRA:N LAUSUNTO 7.2

Euroopan komission olisi varmistettava täytäntöönpanoa koskevissa ohjeissaan, että verkkopalvelujen tarjoajat tulkitsevat ja panevat täytäntöön digipalvelusäädöksessä säädettyjä velvoitteita perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla, esimerkiksi liialliseen sisällön poistamiseen liittyvän riskin ja sananvapauden osalta.

Vuonna 2022 hyväksyttiin merkittävä digipalvelusäädös. Tämä oli tärkeä askel kohti turvallisempaa verkkoympäristöä, jossa käyttäjien perusoikeuksia suojellaan paremmin. Samaan aikaan jotkin kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat ilmaisseet huolensa siitä, että verkkopalvelujen tarjoajille jätetään tilaa panna säädös täytäntöön tavalla, joka voi loukata perusoikeuksia, erityisesti sananvapautta, koska ne noudattavat varovaisuutta poistamalla herkästi sisältöä kielteisten seuraamusten välttämiseksi.

Digipalvelusäädös sisältää useita säännöksiä, joilla pyritään parantamaan perusoikeuksien suojelua. Siinä edellytetään, että erittäin suurten verkkoalustojen on arvioitava säännöllisesti perusoikeuksiin kohdistuvia riskejä ja esitettävä lieventäviä toimenpiteitä. Säädös mahdollistaa myös paremman pääsyn verkkoalustojen hallussa oleviin tai tuottamiin tietoihin. Näin valvontaelimet ja riippumattomat ja hyväksytyt toimihenkilöt voivat arvioida perusoikeuksiin kohdistuvia riskejä.



## FRA:N LAUSUNTO 7.3

EU:n jäsenvaltioiden olisi mukautettava tietojen säilyttämistä koskeva kansallinen lainsäädäntönsä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jotta esitetään televiestintäpalvelujen tarjoajien toteuttama yleinen ja erotuksetta tapahtuva tietojen säilyttäminen. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansallisen lainsäädännön on sisällettävä ehdottoman oikeasuhteisuuden tarkistaminen ja asianmukaiset menettelytakeet, jotta yksityisyyttä ja henkilötietojen suojaa koskevat perusoikeudet voitaisiin turvata tehokkaasti.

Vuonna 2022 kansalliset hallitukset valmistelivat lainsäädäntöaloitteita, joiden tarkoituksena on vahvistaa lainvalvontaviranomaisten pääsyä tietoihin rikollisen toiminnan havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi kumottiin vuonna 2014, ja Euroopan unionin tuomioistuin on sittemmin vahvistanut useissa tuomioissa tietojen yleisen ja erotuksetta tapahtuvan säilyttämisen laittomuuden. Useat EU:n jäsenvaltiot ehdottavat kuitenkin edelleen lainsäädäntönsä uudistamista, jotta tietojen säilyttäminen olisi mahdollista unionin tuomioistuimen tuomioiden mukaisesti. EU:n tuomioistuimen vaatimusten vastaiset säädösehdotukset tai hyväksytyt säännökset johtivat useissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja viranomaisten valituksiin.



Vuonna 2022 hallitukset ja lainvalvontaviranomaiset olivat edelleen kiinnostuneita käyttämään teknologioita valvontatarkoituksiin ja päästäkseen käsiksi tietoihin, joiden avulla voidaan tunnistaa rikollista toimintaa ja turvallisuusuhkia. Vaikka tällaiset teknologiat ovat asiayhteydeltään ja luonteeltaan erilaisia, ne voivat vaikuttaa vakavasti yksilön perusoikeuksiin.

Toisaalta Pegasus-paljastukset korostivat, että jotkut viranomaiset ja hallitukset saattavat käyttää kohdentamattomia, laajalti käytettyjä vakoiluohjelmia. Toisaalta hallitusten ja lainvalvontaviranomaisten jatkuva kiinnostus laajentaa ja laillistaa valvontateknologioita, jotka perustuvat arkaluonteisten henkilötietojen laajamittaiseen keräämiseen (kuten kasvojen tunnistus), ja näiden teknologioiden laillisuus, tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus on julkisten elinten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen huolenaihe. Useissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan järjestöt, viranomaiset ja tuomioistuimet kiinnittivät huomiota kehittyneisiin valvontateknologioihin liittyviin perusoikeusriskeihin ja erityisesti valvontakameroiden käyttöön julkisissa tiloissa.



#### FRA:N LAUSUNTO 7.4

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että missä tahansa uusissa ehdotetuissa lainsäädäntöaloitteissa, joiden tavoitteena on edistää yksilöiden turvallisuutta valvontateknologioiden avulla, kunnioitetaan perusoikeuksia. Erityisesti biometristen tietojen tai kasvojen tunnistusteknologioiden käytöstä annetulla lainsäädännöllä olisi varmistettava, että tietosuojan ja yksityisyyden suojaan liittyvien oikeuksien suojaamiseksi toteutetaan asianmukaiset suojaustoimet.

Näistä suojaustoimenpiteistä olisi säädettävä laissa, ja niiden olisi oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia. Riippumattomien valvontamekanismien osalta olisi varmistettava, että tällaisten toimenpiteiden soveltamista tarkastellaan säännöllisesti. Yksilöiden olisi voitava valittaa suojaustoimenpiteistä, jos ne eivät kunnioita perusoikeuksia, ja heillä olisi oltava käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja.

# 8

## LAPSEN OIKEUDET

*Köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa elävien lasten määrä kasvoi edelleen vuonna 2022. Korkeat energiakustannukset ja kiihtyvä inflaatio aiheuttivat lisätaakkaa kotitalouksille, joissa lapsiperheet kamppailevat perustarpeidensa kattamiseksi. EU:n jäsenvaltiot pyrkivät vastaamaan vaikeuksissa olevien lasten ja perheiden tarpeisiin muun muassa eurooppalaisen lapsitakuun avulla.*

*Ukrainasta pakenevien lasten saapumisen lisäksi muiden EU:n ulkopuolisten turvapaikanhakijalapsien saapuminen lisääntyi edelleen. Tämän seurauksena useilla jäsenvaltioilla oli vaikeuksia tarjota perusvastaanotto-olosuhteita, ja jotkin jäsenvaltiot jatkoivat lasten säilöönnottoa muuttoliikkeen yhteydessä. Euroopan komissio esitti useita uhrien oikeuksia koskevia säädösehdotuksia. Jäsenvaltiot ovat näin ollen toteuttaneet lukuisia lainsäädäntötoimia sellaisten lasten suojelemiseksi, jotka ovat tekemisissä oikeusjärjestelmän kanssa uhrin tai todistajan roolissa tai silloin, kun he ovat joutuneet hankauksiin lain kanssa.*



### FRA:N LAUSUNTO 8.1

Euroopan komission olisi ohjattava ja tuettava EU:n jäsenvaltioita niiden eurooppalaista lapsitakuuta koskevien kansallisten suunnitelmien täytäntöönpanossa. Tähän olisi sisällyttävä EU:n rahoitusta, kuten ESR+, teknistä apua ja hyvien käytäntöjen jakamista. Kansallisten suunnitelmien täytäntöönpanoa olisi valvottava eurooppalaisen ohjausjakson avulla, ja asiaankuuluvat valvonnan tulokset olisi sisällytettävä maakohtaisiin suosituksiin.

EU:n jäsenvaltioiden olisi jatkettava ja tarvittaessa laajennettava käynnissä olevia aloitteita, joilla puututaan energiakriisiin ja korkean inflaation vaikutuksiin köyhiin kotitalouksiin keskittyen erityisesti muita heikommasa asemassa oleviin ihmisiin, kuten yksinhuoltaja-, romani- ja maahanmuuttajaperheisiin. Jos väliaikaiset toimenpiteet ovat onnistuneita, ne voitaisiin sisällyttää sosiaalipolitiikkaan, myös Euroopan lapsitakuuta koskevien kansallisten suunnitelmien täytäntöönpanon yhteydessä.

Lähes neljäsosa lapsista EU:ssa elää köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa (24,4 prosenttia). Aiemmin suuntaus oli ollut laskeva, sillä 22,2 prosenttia lapsista eli vuonna 2019 köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa, mutta covid-19-pandemia pahensi tilannetta. Korkeana pysyttelevä lapsiköyhyys on olennainen EU:n jäsenvaltioiden velvollisuuksien varmistaa lasten oikeudet ja hyvinvointi (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 artikla ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artikla) ja EU:n sosiaalipoliittisten tavoitteiden (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 151 artikla) kannalta.

Eurooppalaisen lapsitakuun täytäntöönpano alkoi vuonna 2022. Kaikki jäsenvaltiot nimittivät kansallisia koordinaattoreita, ja 18 jäsenvaltiota laati kansallisia toimintasuunnitelmia. Kansallisilla koordinaattoreilla on eritasoista toimivaltaa kansallisissa hallinnoissa. Lisäksi toimintasuunnitelmat ovat luonteeltaan ja sisällöltään erilaisia, mutta monet jäsenvaltiot ovat osoittaneet vähintään viisi prosenttia Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) rahoituksesta eurooppalaisen lapsitakuun mukaisten toimien toteuttamiseen.

Vuoden 2022 eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä kahdeksalle jäsenvaltiolle annettiin varhaiskasvatukseen liittyviä maakohtaisia suosituksia.

Energiakriisi ja korkea inflaatioaste vuonna 2022 lisäsivät köyhissä kotitalouksissa elävien lasten määrää. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet sosiaalipoliittisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi, kuten korottaneet lapsilisää, myöntäneet kertaluonteisia maksuja tai avustaneet lämmityskuluissa.



Maahanmuuttaja- ja turvapaikanhakijalapsia saapui edelleen Eurooppaan, usein vaarallisissa olosuhteissa. Turvapaikkaa hakeneiden lasten määrä kasvoi huomattavasti vuonna 2022, yhteensä 222 100 lasta, joista 39 520 saapui ilman huoltajaa. Maahanmuuttajalapsilla on oikeus suojeluun YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja muun EU:n lainsäädännön, kuten vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin, nojalla.

Useilla EU:n jäsenvaltioilla on ollut vaikeuksia vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä asetettujen asianmukaisten vastaanotto-olosuhteiden, kuten majoituksen, tarjoamisessa. Joissakin maissa otettiin säilöön lapsia perheidensä kanssa tai ilman huoltajaa olevia lapsia pääasiassa palauttamisen yhteydessä tai tunnistamista ja iän arviointia varten. Eurooppalaiset ja kansainväliset elimet ilmaisivat vakavan huolensa huonoista vastaanotto-olosuhteista EU:ssa. Euroopan unionin turvapaikkavirasto lisäsi operatiivista tukeaan jäsenvaltioille.

Vuonna 2022 jäsenvaltioista 18 sopi vapaaehtoisesta yhteisvastuumekanismista, jolla tuetaan turvapaikanhakijoiden uudelleensijoittamista läntisellä Välimerellä ja Atlantin reitillä. Uudelleensijoittamisen alettua vuonna 2020 joulukuuhun 2022 mennessä Kreikasta oli siirretty noin 5 040 henkilöä, joista 1 021 oli perheensä kanssa matkustavia lapsia ja 1 313 ilman huoltajaa olevia lapsia.

Ilman huoltajaa olevien lasten edunvalvonta, joka on vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin (24 artikla) ja turvapaikkamenettelydirektiivin (25 artikla) yksi keskeisistä takeista, on perusoikeusviraston tutkimusten mukaan kehittynyt viime vuosina kansallisen lainsäädännön kehityksen myötä. Joitakin haasteita on kuitenkin edelleen: edustajan toimivaltudet rajoittuvat usein oikeudelliseen edustukseen, edunvalvojan nimittäminen voi kestää yli kuukauden, edunvalvojille saatetaan määrätä suuri määrä lapsia ja uusille edunvalvojille ei tarjota riittävää koulutusta.



## FRA:N LAUSUNTO 8.2

EU:n jäsenvaltioiden olisi osoitettava riittävästi EU:n ja kansallisia resursseja turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten suojelun varmistamiseen riippumatta siitä, ovatko he perheidensä kanssa vai ilman huoltajaa. Riittävien resurssien osoittamisella olisi varmistettava, että vastaanotto-olosuhteet ovat vastaanotto-olosuhteita koskevassa direktiivissä säädettyjen vähimmäisvaatimusten mukaiset, erityisesti asianmukaisen majoituksen tarjoamisen osalta, ja että säilöönottoa vältetään toteuttamalla säilöönnotolle vaihtoehtoisia turvaamistoimia. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti tehostettava pyrkimyksiään nimetä nopeasti jokaiselle ilman huoltajaa EU:hun saapuvalla lapsella koulutettu ja riittävät resurssit omaava edustaja ja varmistettava, että lapsi käy koulua.

## FRA:N LAUSUNTO 8.3

EU:n lainsäätäjien olisi varmistettava, että rikoksen uhriksi joutuneiden lasten nykyisiä oikeuksia ja menettelytakeet, jotka jo sisältyvät uhrien oikeuksia koskevaan direktiiviin, direktiiviin ihmiskaupan torjunnasta ja direktiiviin lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjumisesta, vahvistetaan Euroopan komission ehdotuksissa ja muissa asiakirjoissa.

EU:n jäsenvaltioiden olisi tehostettava toimiaan sen varmistamiseksi, että lain kanssa hankauksiin joutuneilla lapsilla on mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikkien menettelytakeita koskevassa direktiivissä säädettyjen takeiden mukaisesti. Tähän sisältyy pakollisen monialaisen koulutuksen tarjoaminen kaikille asianosaisille oikeusalan ja sosiaalialan ammattilaisille.

Euroopan komissio on esittänyt useita lainsäädännöllisiä aloitteita, joilla on suuri vaikutus niiden lasten oikeuksiin, jotka ovat tekemisissä oikeusjärjestelmän kanssa uhrin tai todistajan roolissa: uudet säännöt verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, uusi perheväkivaltaa koskeva direktiivi ja tarkistettu direktiivi ihmiskaupan torjumisesta. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet lapsiuhreja koskevaa uutta lainsäädäntöä, jossa keskitytään seksuaalirikoksiin puuttumiseen myös verkossa, menettelyllisten takeiden parantamiseen ja rikosten vanhentumisaikojen poistamiseen.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 48 artiklassa taataan syyttömyysolettamaa ja oikeutta puolustukseen koskevat merkittävät suojaustoimet. Sen 24 artiklassa edellytetään, että lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon.

Menettelytakeita koskevassa direktiivissä säädetään useista takeista, joita sovelletaan lain kanssa hankauksiin joutuneisiin lapsiin. Perusoikeusviraston tutkimuksessa direktiivin käytännön täytäntöönpanosta tuodaan esiin useita haasteita, kuten lapsille suunnatun tiedon puute, puutteet yksilöllisten arviointien toteutuksessa, henkilökohtaisten tietojen vuotaminen tiedotusvälineille sekä ilmoitukset poliisin harjoittamasta kaltoinkohtelusta tai väkivaltaisesta käyttäytymisestä. Tutkimus osoittaa myös, että koulutusta on jossain määrin tarjolla, mutta siihen osallistuminen on vapaaehtoista.



# 9

## OIKEUSSUOJAN SAATAVUUS: UHRIEN OIKEUDET JA OIKEUSLAITOKSEN RIIPPUMATTOMUUS

*Vuonna 2022 uhrien oikeuksien alalla saatiin aikaan jonkin verran parannuksia, erityisesti sellaisten uhrien suojelun osalta, joilla on erityistarpeita. Sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreiksi joutuneita naisia koskevassa lainsäädännössä ja politiikassa tapahtui merkittävää kehitystä sekä EU:n että joissakin EU:n jäsenvaltioissa kansallisella tasolla. Muun muassa julkaistiin EU:n ehdotus uudeksi direktiiviksi naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan torjumisesta.*

*Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ja oikeuslaitoksen riippumattomuus tietyissä EU:n jäsenvaltioissa herättivät edelleen huolta. Euroopan unionin tuomioistuin antoi ensimmäisen tuomionsa yleisestä ehdollisuusmekanismista. Mekanismi on yleinen ehdollisuusjärjestelmä, jolla suojellaan EU:n talousarviota, jos jäsenvaltiot rikkovat sen toteuttamiseen liittyviä oikeusvaltion periaatteita. Tuomiossa vahvistettiin, että mekanismi on unionin primaarioikeuden mukainen.*



EU:n uhrien oikeuksia koskevan direktiivin 22 artiklassa ja siihen liittyvissä johdanto-osan kappaleissa säädetään uhrin oikeudesta henkilökohtaisten tarpeiden arviointiin. Jäsenvaltioiden on näin ollen tehtävä henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden selvittämiseksi ja sen määrittämiseksi, hyötyisikö uhri ja missä määrin rikosoikeudellisen menettelyn kuluessa toteutettavista erityistoimenpiteistä.

Muutamat jäsenvaltiot hyväksyivät vuonna 2022 käytännön toimenpiteitä, joilla helpotetaan sellaisten uhrien tunnistamista, joilla on erityistarpeita. Toimenpiteisiin kuului muun muassa ohjeita erilaisten haavoittuvassa asemassa olevien uhriryhmien kohtelusta sekä tiettyihin uhriryhmiin keskittyvä tiedotuskampanja.

Haasteita on kuitenkin edelleen. Euroopan komission arvioinnissa uhrien oikeuksia koskevasta direktiivistä havaittiin useita puutteita uhrien henkilökohtaisten tarpeiden suojelussa. Nämä puutteet vaikuttivat uhrien saaman kohtelun laatuun rikoksen jälkeen ja rikosoikeudellisen menettelyn aikana. Komission laatimassa arvioinnissa nämä puutteet yhdistetään alan ammattilaisten erityistarpeita koskevan tiedon puutteeseen, mikä puolestaan voi johtaa siihen, että uhreja ei oteta riittävästi huomioon. Arvioinnissa tuotiin esiin henkilökohtaisten arviointien tekemistä koskevien erityisten ohjeiden puuttuminen, arvioinnin merkitystä koskevan tietoisuuden puute oikeusalan ammattilaisten keskuudessa ja alan ammattilaisten koulutuksen puute.



### FRA:N LAUSUNTO 9.1

EU:n jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että uhreista tehdään henkilökohtainen arviointi erityisten suojelutarpeiden selvittämiseksi. Tässä arvioinnissa olisi määritettävä, tarvitsevatko he erityisiä suojelutoimenpiteitä rikosoikeudellisen menettelyn aikana erityisen haavoittuvuutensa vuoksi. Lisäksi jäsenvaltioita kannustetaan tarjoamaan alan ammattilaisille erityisiä ohjeita ja koulutusta, jotta voidaan vahvistaa uhrin oikeutta henkilökohtaiseen arviointiin.

## FRA:N LAUSUNTO 9.2

Kaikkien Istanbulin yleissopimuksen ratifioineiden EU:n jäsenvaltioiden olisi saatettava seksuaalinen väkivalta rangaistavaksi käyttämällä suostumukseen perustuvia raiskauksen ja muun seksuaalisen väkivallan määritelmiä. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että kaikki tahalliset seksuaaliset teot, jotka on tehty ilman uhrin suostumusta, tutkitaan tehokkaasti ja niistä nostetaan syyte ja määrätään rangaistuksia.

Vuoden 2022 loppuun mennessä kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat allekirjoittaneet Euroopan neuvoston yleissopimuksen naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin yleissopimus), mutta kuusi jäsenvaltiota ei ollut vielä ratifioinut sitä. Yleissopimuksen 36 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat velvollisia saattamaan rangaistaviksi kaikki seksuaaliset teot, jotka toteutetaan ilman asianomaisen henkilön suostumusta. Seksuaalisten tekojen rangaistaviksi saattamista tällaisten suostumukseen perustuvien määritelmien perusteella edellytetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklassa, sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin niitä tulkitsee. Tämä vastaa nykyaikaisia käsityksiä seksuaalisesta väkivallasta, joka ei perustu voimankäyttöön tai muihin vastaaviin piirteisiin.

Suostumukseen perustuvien seksuaalisen väkivallan määritelmien hyväksyminen EU:n jäsenvaltioissa etenee. Vuonna 2022 muutamissa jäsenvaltioissa hyväksyttiin asiaa koskevia uusia säädöksiä ja lainsäädäntöehdotuksia.

## FRA:N LAUSUNTO 9.3

EU:ta ja sen jäsenvaltioita kannustetaan tehostamaan pyrkimyksiään ja yhteistyötään säilyttää oikeuslaitosten riippumattomuus ja vahvistaa sitä, sillä se on olennainen osa oikeusvaltioperiaatetta ja keskinäistä luottamusta. Tässä yhteydessä jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan suositukset ja toimenpiteet ripeästi. Näitä ovat muun muassa eurooppalaisen oikeusvaltiomekanismin ja EU:n uuden ehdollisuusmekanismin puitteissa hyväksytyt toimet.

Riippumaton oikeuslaitos on oikeusvaltioperiaatteen ja oikeussuojan saatavuuden kulmakivi (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artikla, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan 4 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla).

Useissa EU:n jäsenvaltioissa esiintyi edelleen haasteita oikeuden alalla, esimerkiksi koskien käsitystä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta EU:n jäsenvaltioissa, kuten vuonna 2022 julkaistusta EU:n oikeusalan tulostaulusta käy ilmi.

Euroopan komissio antoi vuonna 2022 kolmannen oikeusvaltiota koskevan vuosikertomuksen. Oikeusjärjestelmiä ja niiden riippumattomuutta koskeva ongelma oli yksi raportissa käsitellyistä neljästä painopistealasta. Vaikka kertomuksessa suhtaudutaan myönteisesti oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamiseen tähtääviin merkittäviin uudistuksiin, siinä viitataan oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeviin rakenteellisiin huolenaiheisiin, joita esiintyy edelleen muutamissa jäsenvaltioissa.

Vuoden aikana hyväksyttiin myös kaikkien aikojen ensimmäinen yleisen ehdollisuusasetuksen mukainen täytäntöönpanopäätös. Päätöksessä säädetään toimenpiteistä, joilla talousarviota suojataan oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen seurauksilta. Siinä käsitellään myös julkisia hankintoja, syytetoimien tehokkuutta ja korruption torjuntaa Unkarissa.



# 10

## KEHITYS VAMMAISYLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSSA

*EU:n lainsäätävä ryhtyi toimiin oikeudenmukaisten vähimmäispalkkojen takaamiseksi myös vammaisille. Euroopan parlamentti teki useita uusia ehdotuksia, joilla helpotetaan vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa EU:ssa, myös EU:n vaalilainsäädäntöön, ennen vuoden 2024 Euroopan parlamentin vaaleja. EU:n varojen käyttö institutionalisoitiin on kuitenkin edelleen huolestuttavaa.*

*Kansallisella tasolla vammaisten henkilöiden työmarkkinoille osallistumisen ja muiden henkilöiden työmarkkinoille ja koulutusjärjestelmään osallistumisen välillä on edelleen merkittäviä eroja. EU:n jäsenvaltiot ovat edistyneet vain vähän asiaankuuluvan avun antamisessa ja eriytettyjen lähestymistapojen lopettamisessa.*

*EU:n esteettömyyttä koskevien direktiivien ja kansallisten esteettömyyteen liittyvien ohjelmien täytäntöönpano on edistynyt. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole noudattaneet täytäntöönpanon määräaikoja, ja edistyminen on epätasaista. Valtiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia Ukrainasta pakenevien ihmisten, myös vammaisten, vastaanottamiseksi. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea pyysi Euroopan komissiolle lähettämässään luettelossa EU:lta vastauksia lukuisiin kysymyksiin.*

*Ruotsi otti kansallisen seurantakehyksensä käyttöön, joten nyt kaikilla jäsenvaltioilla ja EU:lla on vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdassa edellyttämä kehys.*

Vammaisyleissopimuksen 27 artiklassa edellytetään, että vammaisten henkilöiden olisi voitava ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työskennellä työympäristössä, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea selvensi tätä velvoitetta yleiskommentissa nro 8 (2022) muun muassa toteamalla, että suojatyöpaikkoja ei yhtä rajoitettua poikkeusta lukuun ottamatta voida hyväksyä keinona edistää vammaisten työllisyyttä vammaisyleissopimuksen nojalla.

EU:n ja kansallisen tason tilastot osoittavat, että vammaisten työllisyysasteessa on edelleen eroja ja että työllisyysero on tällä hetkellä 23,1 prosenttiyksikköä. Lisäksi huolimatta uudistuksista, joilla pyritään parantamaan osallistumista avoimille työmarkkinoille, eriytynyttä työllisyyttä edistetään edelleen ja vammaisille henkilöille ei tarjota riittävästi tukea työmarkkinoille pääsyn varmistamiseksi. Tämä koskee erityisesti naisia ja ikääntyneitä. Vähimmäispalkkoja koskeva direktiivi auttaa parantamaan vammaisten tilannetta, mutta se ei yksinään muuta kansallisia työllistymiskäytäntöjä.



### FRA:N LAUSUNTO 10.1

EU:n jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä tehokkaisiin toimiin vammaisten työllisyyserojen poistamiseksi toteuttamalla kattavia ja kohdennettuja toimenpiteitä kaikilla talouden aloilla täystyöllisyyden saavuttamiseksi. Euroopan komission olisi seurattava uuden vähimmäispalkkoja koskevan direktiivin täytäntöönpanoa, myös siltä osin kuin se koskee vammaisia henkilöitä. Jäsenvaltioiden olisi tässä yhteydessä kiinnitettävä erityistä huomiota vammaisiin henkilöihin vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean ohjeiden mukaisesti.

Jäsenvaltioiden olisi asteittain poistettava suojatyöpaikat vammaisyleissopimuksen mukaisesti. Niiden olisi otettava käyttöön tehokkaita toimenpiteitä suojatyöpaikoissa työskentelevien henkilöiden integroimiseksi avoimille työmarkkinoille. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota vammaisten naisten ja ikääntyneiden työmahdollisuuksien edistämiseen.

## FRA:N LAUSUNTO 10.2

Helpottaakseen siirtymistä koulutuksesta työmarkkinoille EU:n jäsenvaltioiden olisi tarjottava riittävästi tukea vammaisille opiskelijoille kaikilla koulutusasteilla. Niiden olisi varmistettava, että kaikki oppimisympäristöt perus-, keski- ja korkea-asteen koulutuksessa ovat osallistavia ja täysin esteettömiä.

Vammaisyleissopimuksen 24 artiklassa tunnustetaan vammaisten henkilöiden oikeus koulutukseen ja edellytetään tämän oikeuden toteutumista ilman syrjintää ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta. Sopimusvaltioiden on varmistettava osallistava koulutusjärjestelmä kaikilla tasoilla sekä elinikäinen oppiminen.

Vammaisilla henkilöillä on kuitenkin edelleen huomattavia vaikeuksia päästä koulutusjärjestelmiin. On epätodennäköisempää, että he suorittavat ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutuksen loppuun ja saavat tutkintotodistukset, joista on hyötyä työmarkkinoille osallistumisen kannalta. On myös epätodennäköistä, että he ilmoittautuvat korkea-asteen koulutukseen tai suorittavat sen loppuun. Koulutuksen ja työmarkkinoiden väliseen siirtymiseen liittyy myös haasteita.

Koulurakennukset ja muut oppimisympäristön osatekijät eivät ole riittävän esteettömiä vammaisille. Jäsenvaltioissa on käytössä edelleen eriytettyjä oppimisympäristöjä sen sijaan, että ne investoisivat kokonaisvaltaiseen ja osallistavaan yleiseen koulutusjärjestelmään.



## FRA:N LAUSUNTO 10.3

EU:n jäsenvaltioiden olisi pantava täysimääräisesti täytäntöön voimassa oleva EU:n lainsäädäntö vammaisasioiden alalla, mukaan lukien esteettömyyssäädös ja verkkopalvelujen saavutettavuusdirektiivi. Julkisen liikenteen ja infrastruktuurin kaltaisilla aloilla jäsenvaltioiden olisi pantava täysimääräisesti täytäntöön vammaisyleissopimuksen 9 artiklan mukaiset velvoitteensa. Euroopan komissio voisi harkita ehdotuksia esteettömyysdirektiivien laajentamisesta muille aloille.

Vammaisyleissopimuksen 9 artiklassa edellytetään, että vammaisilla henkilöillä on täysi pääsy yhteiskuntaan, mukaan lukien fyysinen ympäristö, liikenne, tiedotus ja viestintä, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin kaupunki- ja maaseutualueilla. EU on antanut asiaankuuluvia direktiivejä tällä alalla. Niitä ovat muun muassa esteettömyyssäädös ja verkkopalveluiden saavutettavuusdirektiivi. Niiden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä ja täytäntöönpanossa on edistytty. Huomattava osa jäsenvaltioista ei ole kuitenkaan noudattanut määräaikaan, johon mennessä esteettömyyssäädös oli saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tulevina vuosina on edistytävä edelleen, jotta voidaan varmistaa säädöksen täysimääräinen täytäntöönpano.

Euroopan komission arvioinnissa todettiin myös, että verkkopalvelujen saavutettavuusdirektiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on vielä merkittäviä haasteita. Ne näkyvät myös kansallisissa raporteissa. Edistymisestä huolimatta haasteita on edelleen myös muilla esteettömyyden osa-alueilla, kuten infrastruktuurin laajemmassa esteettömyydessä ja julkisessa liikenteessä. EU on antanut asiasta lainsäädäntöä joillakin aloilla.





Vuonna 2022 perusoikeuksien suojelussa tapahtui sekä edistystä että takaiskuja. FRA:n raportissa *Fundamental Rights Report 2023* (Vuoden 2023 perusoikeusraportti) tarkastellaan tärkeimpiä asiaan liittyviä tapahtumia EU:ssa vuoden 2022 tammi- ja joulukuun välisenä aikana ja esitetään yleiskatsaus niihin liittyviin FRA:n lausuntoihin. Raportissa kerrotaan saavutuksista ja jäljellä olevista huolenaiheista ja kartoitetaan keskeisiä kysymyksiä, jotka muokkaavat perusoikeuksista käytävää keskustelua EU:ssa



Tämän vuoden osalta tarkastellaan Ukrainan sodan vaikutuksia perusoikeuksiin EU:ssa. Muissa luvuissa käsitellään EU:n perusoikeuskirjaa; tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä; rasismia, muukalaisvihaa ja niihin liittyvää suvaitsemattomuutta; romanien integroitumista; turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä, tietoyhteiskuntaa, yksityisyyttä ja tietosuojaa; lapsen oikeuksia; oikeussuojan saatavuutta sekä kehitystä vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanossa.



## EDISTETÄÄN JA SUOJELLAAN PERUSOIKEUKSIA EU:SSA —

FRA:n raportti Fundamental Rights Report 2023 (Vuoden 2023 perusoikeusraportti) on saatavana kokonaisuudessaan osoitteessa <https://fra.europa.eu/fi/publication/2023/fundamental-rights-report-2023>

Muita asiaan liittyviä FRA:n julkaisuja ovat

- FRA (2023), Perusoikeusraportti 2023 – FRA:n lausunnot, Luxemburg, julkaisutoimisto, <https://fra.europa.eu/fi/publication/2023/fundamental-rights-report-2023-fra-opinions> (saatavilla kaikilla 24 virallisella EU:n kielellä)
- FRA (2023), *Fundamental rights implications for the EU of the war in Ukraine* (Ukrainan sodan vaikutukset perusoikeuksiin EU:ssa), Luxemburg, julkaisutoimisto, <https://fra.europa.eu/fi/publication/2023/frr-2023-focus-war-in-ukraine> (saatavilla englanniksi ja ranskaksi)

FRA:n aiemmat vuosiraportit, jotka koskevat perusoikeuksiin liittyviä haasteita ja saavutuksia Euroopan unionissa, ovat edelleen saatavana FRA:n [verkkosivustolla](#) (saatavilla englanniksi ja ranskaksi).

LISÄTIETOJA



### FRA — EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Wien - Itävalta

P. +43 158030-0 – F. +43 158030-699

[fra.europa.eu](https://fra.europa.eu)

[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)

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

[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



Euroopan unionin  
julkaisutoimisto