YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

3.3.2022 VVTDno-2022-152

Eduskunta
Suuri valiokunta

Lausunto valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta (VNS 10/2021 vp)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään siten kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) tarkemmin säädetään. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtäviin sisältyy lisäksi ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää suurta valiokuntaa lausuntopyynnöstä ja kutsusta kuulemiseen. Tässä lausunnossa käsitellään joitakin valiokunnan toimivallan osalta keskeisiä selontekoon sisältyviä kysymyksiä, erityisesti EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuksien alueella.

1. Yleisiä huomioita

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko antaa kattavan kuvan Suomen ihmisoikeuspolitiikan lähtökohdista ja painopisteitä. On tärkeää, että selonteossa on käsitelty niin ihmisoikeuspolitiikan kansainvälisiä, Euroopan unioniin liittyviä, kuin

kansallisia ulottuvuuksia. Ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden ja vaikuttavuuden edellytyksenä on, että nämä kaikki ulottuvuudet nivoutuvat, ja että ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaaminen muodostavat läpileikkaavan kokonaisuuden kaikessa julkisessa toiminnassa, perustuslain 22 § mukaisesti. Selontekoon onkin koottu tavoitteita ja painopisteitä niin kansallisen säädösvalmistelun ja viranomaisten toiminnan, Suomen EU-politiikan kuin ulkopolitikan osalta.

2. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvonnan ja täytäntöönpanon vahvistaminen

Kansainvälisten ihmissoikeussopimusten valvonnan ja täytäntöönpanon vahvistaminen on keskeinen osa sopimusjärjestelmän kehittämistä. Suomella on vahva historia kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvonnan ja täytäntöönpanon kehittämisen osalta. Esimerkiksi kansainvälisen vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen toimeenpanoon sisältyy valvovan komitean maavierailukäytäntöjä, joissa Suomi on toiminut esimerkkinä. Selonteon luvussa 4 käsitellään tätä asiakokonaisuutta, ja korostetaan sopimusten valvontaelinten toimivaltaa käsitellä niin määräaikaisraportteja kuin yksilöiden valituksia. Onkin tärkeää, että Suomi on liittynyt esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimuksen valinnaiseen pöytäkirjaa.

Kansallisesti sopimusvalvontaelinten suositusten täytäntöönpano ei aina ole ollut systemaattista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää siksi tärkeänä, että syksyllä 2021 hyväksytyssä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa kehitetään systemaattista suositusten täytäntöönpanon seurantaa. Tämä on hyvänä esimerkkinä myös muille maille. Nyt on varmistettava resurssit ulkoministeriön vastuulla olevan seuranta-alustan kehittämistyölle. Työkalu antaa myös hyvät edellytykset seurata ihmisoikeusvelvoitteisiin liittyviä suosituksia EU-valmistelussa.

3. Ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuudesta on huolehdittava kaikilla politiikan ja hallinnon alueilla ja Suomen toiminnassa unionissa

Hallituskaudella on hyväksytty monia toimintaohjelmia, jotka tukevat perus- ja ihmisoikeuspolitiikan toimeenpanoa. Niin perus- ja

ihmisoikeustoimintaohjelmaan kuin rasismin vastaiseen toimintaohjelmaan sisältyy toimenpiteitä, joilla vahvistetaan systemaattisempaa tutkimusta ja seurantatiedon keräämistä muun muassa vähemmistöihin kuuluvista ryhmistä sekä heihin kohdistuvasta syrjinnästä. Näissä korostetaan myös vahvasti johdonmukaisuuden tarvetta kaikilla politiikkalohkoilla, myös Suomen kannanmuodostuksessa ja toimeenpanossa EU-asioissa.

Perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen asema Euroopan unionissa. Lissabonin sopimuksen 6 artiklaan on kirjattu, että unioni tunnistaa Euroopan perusoikeuskirjalle saman aseman kuin perussopimuksille. Samoin 6 artiklassa säädetään, että unioni liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Vaikka liittymisprosessi on viivästynyt, artiklan säännökset luovat perus- ja ihmisoikeuksille vahvan perustan unionin toiminnassa. Kaikki jäsenvaltiot ovat Euroopan neuvoston jäseniä ja liittyneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Unionin toimien yhteen sovittamiselle ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan neuvoston toiminnan kanssa syntyy Lissabonin sopimuksen 6 artiklan kautta vahva velvoite, vaikka unionin oma liittyminen ihmisoikeussopimukseen on vielä kesken. Samoin on käynnissä muita tärkeitä prosesseja, kuten unionin liittyminen Istanbulin sopimukseen. Näitä prosesseja Suomen on tärkeä aktiivisesti tukea ja viedä eteenpäin.

Perusoikeuskirjan säännöksistä voi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivallan osalta erityisesti mainita 18 artiklan säännös oikeudesta turvapaikkaan ja 19 artiklan suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa sekä III luvun säännökset tasa-arvosta, kuten 20 artiklan kaikkien ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä, 21 artiklan syrjintäkielto, 22 artiklan kulttuurinen, uskonnollinen ja kielten monimuotoisuus, sekä 26 artiklan säännös vammaisten sopeutumisesta yhteiskuntaan. Kansallisessa lainsäädännössä luonnollisesti perustuslaki, sekä ulkomaalaislaki, yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki heijastavat näiden oikeuksien kansallista toimeenpanoa.

4. EU:n on turvattava oikeusvaltiokehitys ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Ihmisoikeusselonteossa on tuotu esiin vakava huoli ihmisoikeuksiin kohdistuvista hyökkäyksistä, sekä myös ihmis- ja perusoikeuksien kehityksestä Euroopan unionin alueella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että joissakin

unionin jäsenvaltioissa on kohdistunut vakavaa puuttumista itsenäisten ja riippumattomien yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten toimintaan. Esimerkiksi Puolassa ihmisoikeusvaltuutettu Adam Bodnar syrjäytettiin tehtävästään huhtikuussa 2021. On erittäin tärkeää, että Suomi johdonmukaisesti unionin valmistelussa ja päätösten täytäntöönpanossa nostaa esiin oikeusvaltioperiaatteet, sekä EU:n perusoikeuskirjan sisällön lähtökohtana kaikkea valmistelua arvioitaessa. Ihmis- ja perusoikeuksien systemaattiset loukkaukset jäsenvaltioiden kansallisessa toiminnassa on voitava ottaa tarkasteluun, ja toimenpiteisiin on voitava ryhtyä. Esimerkiksi seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kohdistuva syrjintä ja oikeudenloukkaukset, oikeuslaitoksen ja tuomareiden riippumattomuuteen kohdistuvat toimenpiteet, tai toimenpiteet turvapaikkaoikeuden rajoittamiseksi tulee voida nostaa unionin yhteiselle asialistalle.

Valtuutettu haluaa erityisesti kiinnittää huomiota ihmis- ja perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamiseen muun muassa unionin esteettömyyttä, digitalisaatiota ja tekoälyä, sekä maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevassa valmistelussa.

5. Maahanmuutto- ja turvapaikka- asioissa on vahvistettava haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia

Maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa kiinnittää valiokunnan huomion erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Perus- ja ihmisoikeusperustaisuus EU:n yhteisissä toimissa tällä sektorilla on erittäin keskeistä. Esimerkiksi keinot unionin ulkorajojen valvonnan tehostamiseksi tulee toteuttaa niin, ettei samalla luoda tilanteita, joissa lapset tai yhden huoltajan perheet ovat vaarassa joutua hyväksikäytön tai ihmiskaupan uhreiksi. Myös ns. hybridivaikuttamisen tilanteissa on aina varmistettava ehdoton oikeus hakea turvapaikkaa.

Viime kuukausina keskusteluissa niin Suomessa kuin koko EU:n alueella on vahvasti ollut tilanne Valko-Venäjän, sekä Puolan, Liettuan ja Latvian välisten rajojen tilanne. On katsottu, että Valko-Venäjä on tuonut kolmansien maiden kansalaisia alueelleen ja ohjannut heitä eteenpäin unionin ulkorajoille keinona painostaa EU-maita. Huoli siitä, että maahanmuuttajia

käytetään painostuskeinona, on johtanut poikkeustilojen julistamiseen ja myös erityisten lakien hyväksymiseen näissä jäsenvaltioissa. EU-komissio esitti myös päätösehdotuksen hätätilasäännöksistä , joiden perusteella Puola, Latvia ja Liettua voisivat luopua tietyistä turvapaikanhakijoiden vastaanoton minimivaatimuksista, esimerkiksi hakijoiden rekisteröinnin tai lasten koulunkäynnin osalta. Esitys sai kuitenkin laajaa kritiikkiä, ja muutoinkin ”pushback”- käytäntöjä EU:n rajoilla on arvosteltu niin Euroopan parlamentissa, YK:n pakolaisjärjestön, ja ihmisoikeusjärjestöjen taholta.

Ehdoton oikeus turvapaikkaan, mikä luonnollisesti edellyttää mahdollisuutta esittää turvapaikkahakemus, ei ole näissä oloissa toteutunut esimerkiksi Puolassa. Tiedossa on, että Puolasta on käännytetty ihmisiä ilman että heillä on ollut mahdollisuus hakea turvapaikkaa, ja Valko-Venäjän ja Puolan raja-alueilla on kuollut ihmisiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli ajanjaksolla 20.8.2021-18.2.2022 69 täytäntöönpanon keskeyttämishakemusta, jotka koskivat 270 henkilöä. 65 tapauksessa tuomioistuin teki päätöksen keskeyttämispyynnöstä sopimusvaltioille. Helmikuun lopussa 12 näistä keskeyttämispäätöksistä on voimassa. Suurin osa (50) koski Puolaa, loput Latviaa ja Liettuaa. (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tiedote 21.2.2022, https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#{%22itemid%22:[%22003-7264687-9892524%22]})

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös ratkaissut unionin ulkorajavalvontaan liittyviä valituksia, kuten tuoreessa tapauksessa M.H. ja muut v. Kroatia, 18.11.2021. Siinä tuomioistuin totesi Kroatian rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa (oikeus elämään), sekä 4 lisäpöytäkirjan 3 artiklaa (joukkokarkoituksen kielto). Tapaus koski afganistanilaista perhettä, joka pyrki Serbiasta Kroatiaan hakemaan turvapaikkaa, mutta heidät käännytettiin ja kehotettiin palaamaan Serbiaan rautatietä pitkin. Perheen tytär joutui junaonnettomuuteen ja kuoli.

On ensiarvoisen tärkeää, että niin unionin kuin Suomen kansallisissa toimissa huolehditaan siitä, että oikeus hakea turvapaikkaa ja saada palautuskiellon suojaa turvataan. Sisäministeriön työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää lainsäädännön muutostarpeita muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen, julkaisi selvityksensä 24.2.2022 (Sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Selvityksessä on varsin pitkälle meneviä esityksiä erityisesti rajaliikenteen rajoittamisen toimenpiteiksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu

korosti lausunnossaan työryhmälle palautuskiellon ehdottomuutta sekä joukkokarkotuksen kieltoa, joilla on niin perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan perusoikeusasiakirjan vahva suoja. On syytä tarkoin arvioida esimerkiksi mahdollisen rajamenettelyn kielteisiä vaikutuksia turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksille.

Euroopan unionin ulkorajavalvonnassa jäsenvaltioilla on luonnollisesti ensisijainen vastuu. EU:n rajavalvontaviraston Frontex osallistuu kuitenkin yhteisiin rajanvalvontaoperaatioihin ja näiden kautta myös Suomi. Frontex´illa on myös kasvava vastuu yhteisistä, kolmansien maiden kansalaisten tahdonvastaisista maasta poistamisoperaatioista. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kaikissa yhteisissä rajanvalvontatehtävissä sekä maasta palauttamisen tilanteissa on oltava prioriteetti viraston toiminnassa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolla on kansallisten maasta poistamistoimien valvonnan lisäksi myös vuoden 2021 alusta vastuu tarjota yhteisille maasta poistamisen lennoille perusoikeusvalvojia, ja valvojat ovat jo aiemmin osallistuneet yhteiseurooppalaiseen valvojien pooliin. On odotettavissa, että koronapandemian väistyessä myös palautustoiminta aktivoituu. On tärkeää, että Suomi osallistuessaan Frontex´in resursointiin ja kehittämistyöhön priorisoi perusoikeuksien valvonta- ja edistämistyötä, johon sisältyy mahdollisten perusoikeusloukkausten huolellinen dokumentointi ja systemaattinen arviointi.

6. Ihmiskaupan vastaisen työn on oltava prioriteetti Suomelle niin kansallisesti kuin kansainvälisessä yhteistyössä

Ihmiskauppa on vakava rikos, joka loukkaa yksilön keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia. Yhteiskunnan epätasa-arvoisuus toimii ihmiskaupan kasvualustana – yhdenvertaisuutta edistävillä toimilla sitä voidaan puolestaan estää. Ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa on nostettu esiin esimerkiksi työperäinen hyväksikäyttö ja ihmiskaupan tunnistaminen turvapaikkaprosessissa.

Ihmiskaupan vastaisen työn keskeinen työkalu on k ihmiskaupan vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2023. Se kattaa laajasti eri viranomaiset, joiden tulee myös toteuttaa toimintaohjelmassa sovitut toimenpiteet. Marinin hallitusohjelmassa on sitouduttu useisiin ihmiskaupan uhrien asemaa koskeviin parannuksiin.

Ulkomaalaisten ihmiskaupan uhrien auttamisessa merkittävä tekijä on oleskeluoikeuden vakiinnuttaminen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun viime vuonna tekemä selvitys ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytännöstä osoitti, että ulkomaalaislain säännös ei ole onnistunut ihmiskaupan uhrien suojelussa. Vain harva ihmiskaupan uhri saa nimenomaisesti uhreille tarkoitetun oleskeluluvan. Ihmiskaupan uhreilla on oikeus saada apua ja tukea: usein ulkomaalaisten kohdalla tämä riippuu oleskeluoikeudesta. Oleskelulupa on tärkeä työkalu uhrin elämän vakauttamiseksi, toipumisen edistämisessä sekä uudelleen uhriksi joutumisen estämisessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että samalla kun arvioidaan ihmiskauppadirektiiviä, tulisi arvioida myös ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa koskevan direktiivin (2004/81/EY) ajantasaisuus.

Rikosvastuu ei ole toteutunut riittävästi ihmiskaupparikoksissa. Oikeuskanslerin joulukuussa antama ratkaisu toi vahvistuksen niille huomioille, joita yhdenvertaisuusvaltuutettu on tehnyt vuosien varrella: ihmiskaupan tunnistamisessa ja rikokseen liittyvien erityiskysymysten osaamisessa on puutteita, ja tutkinnat kestävät suhteettoman pitkään. Poliisin toiminnassa ilmeni vakavia puutteita.

Ongelmien tunnistaminen on askel asiantilan korjaamiseksi. Poliisiin vuonna 2021 perustetun valtakunnallisen ihmiskauppaan erikoistuneen tutkintaryhmän toiminta ei vielä näy. Ihmiskauppa on haastava ilmiö, rikokset voivat olla monenlaisia: rajat ylittäviä tai kansallisia, rikollisryhmien tai yksittäisten toimijoiden tekemiä. Valtakunnallisen ryhmän toiminnan vaikutukset näkyvät viiveellä ja siksi ryhmän toiminta tulee vakiinnuttaa. Pitkäjänteisellä työllä ihmiskauppaa vastaan saavutetaan tuloksia.

Ihmiskauppa on koko Euroopan unionissa EU:ssa merkittävä ihmisoikeusongelma. Sen kohteeksi joutuu tuhansia ihmisiä, etenkin naisia ja lapsia, ja rikollisten saama rahallinen hyöty on suuri. Tuomioiden määrä EU-tasolla on hyvin pieni suhteessa ihmiskaupan arvioituihin määriin. Euroopan komissio julkaisi keväällä 2021 uuden ihmiskaupan vastaisen strategian vuosille 2021–2025. Ihmiskaupan vastainen työ edellyttää eri tapoja toimia – ihmiskaupan ennaltaehkäisyn, uhrien suojelun sekä tehokkaan rikos- ja oikeusprosessin. Strategian mukaan komissio arvioi parhaillaan ihmiskauppadirektiivin toimivuutta. Yhtenä keskeisenä osana ihmiskauppadirektiivin muutoksissa strategiassa on nostettu esiin kysynnän vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet. On tärkeää, että Suomi vaikuttaa osaltaan siihen, että seksin ostaminen ihmiskaupan uhrilta katsottaisiin hyväksikäytöksi ja kriminalisoitaisiin kautta EU:n. Samalla Suomen on tehtävä töitä sen eteen, että ihmiskaupan uhreja seksuaalisesti hyväksikäyttävät saatetaan tehokkaammin rikosoikeudelliseen vastuuseen, päätekijöiden lisäksi.

7. Lopuksi: Apu Ukrainasta pakeneville – uusi alku EU:n yhteisvastuulle?

Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja sotaa pakenevien hätä on nostanut esiin vahvan auttamishalun ympäri Eurooppaa. Apu Ukrainan hallitukselle on saanut monia muotoja, ja on erittäin tärkeää, että EU:n antamassa humanitaarisessa avussa huomioidaan naisten ja lasten lisäksi myös esimerkiksi vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden tilanne.

EU:n sisäministerit ovat käsitelleet 3.3.2022 komission nopeasti laatimaa esitystä tilapäisen suojelun direktiivin käyttöönotosta, ensimmäistä kertaa sen jälkeen kun direktiivi hyväksyttiin 2001. Tämä on erittäin rohkaiseva, käytännönläheinen tapa nyt nopeasti tarjota kehykset Ukrainasta pakenevien suojelulle ja oleskelulle Euroopan unionin alueella. Se, että oleskeluluvat

myönnetään melko nopeassa ja ylimalkaisessa menettelyssä vähentää myös kuormitusta muutoin turvapaikkajärjestelmälle. Vastuunjako jäsenvaltioiden välillä on luonnollisesti tärkeä elementti tässä järjestelyssä, ja on tärkeää, että Suomi kantaa tästä osansa. Erityisesti Puola ja Romania ovat nyt pakenevien kohdemaita, ja on löydettävä joustavia menettelyjä, joilla ihmisiä voi siirtyä jäsenvaltiosta toiseen.

Toimiva vastuunjako voi myös pidemmällä aikavälillä lisätä valmiutta rakentaa EU:lle yhteistä turvapaikkapolitiikkaa, jossa painopiste olisi ennemmin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa kuin yhä tiukempien rajanvalvontamenettelyjen rakentamisessa. On Suomen ihmisoikeuspolitiikan johdonmukaisuuden näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää, että Suomi unionin yhteisten menettelyjen kehittämisessä nostaa esiin perus- ja ihmisoikeuksien sisällön ja merkityksen.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

(kristina.stenman@oikeus.fi, puh. 029 56 66 809)