YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Lausunto 1 (7)

11.3.2024 YVV/326/2024

**Suuren valiokunnan työjaostolle**

## Asia: E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua Suomen avaintavoitteista EU- vaalikaudella 2024-2029.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain soveltamista, edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Tähän tehtävän sisältyy myös ulkomaalaisten oikeuksien seuraaminen ja edistäminen, jonka osalta sisältyy toimivaltuuksia myös ulkomaalaislaissa. Lisäksi valtuutettu toimii maasta poistamisen valvojana, kansallisena ihmiskaupparaportoijana, sekä naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana. Kaikki tehtävät liittyvät keskeisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, myös kuten nämä on EU:n perusoikeuskirjaan kirjattu ja kuten niistä on säädetty Suomea sitoviin eurooppalaisiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti Euroopan unionin työhön perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluvissa kokonaisuuksissa.

### 1. Yleisiä huomioita

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yleisesti, että hallituksen EU- politiikan painopisteisiin tai näkemyksiin rikosoikeuden suunnasta ei ole juuri kirjattu konkreettisia tavoitteita perusoikeuksien, yhdenvertaisuuden tai tasa-arvon edistämiseksi. Kuitenkin EU:n toimintaa ohjaavat EU:n perustamissopimuksen 2 artiklan mukaiset perusarvot: ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu**
www.yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi
PL 24
00023 Valtioneuvosto
Puhelin: 0295 666 800
Sähköposti: yvv@oikeus.fi

ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuna[1].

EU:n perusoikeuskehityksessä on tapahtunut risteäviä kehityskulkuja 2000- luvulla: toisaalta esimerkiksi EU:n perusoikeuskirja hyväksyttiin vuonna 2000. Toisaalta oikeusvaltiorakenteita vastaan hyökätään vahvasti eräissä jäsenvaltioissa, LGBTI- ihmisiin kohdistetaan oikeudenloukkauksia joissakin jäsenvaltioissa, ja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan alalla jotkut jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön lainsäädäntöä ja toimenpiteitä, jotka ovat selvässä ristiriidassa niiden perusoikeusvelvoitteiden kanssa. Olisi keskeistä, että Suomi osana perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaansa määrätietoisesti edistäisi unionin myönteistä perusoikeuskehitystä. Perusoikeudet ovat erottamaton osa oikeusvaltiokehityksen kehikkoa. On myös tärkeää, että unioni ulkosuhteissaan edistää ihmisoikeuksien kehittymistä maailmanlaajuisesti, alkaen Euroopassa laajemmin, Euroopan neuvostossa ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (ETYJ).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää myönteisenä, että valtioneuvosto toteaa Suomen edistävän EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tämä vahvistaa yhteiseurooppalaisen ihmisoikeuskehikon asemaa EU:n valmistelussa ja päätöksenteossa, myös esimerkiksi muuttoliikkeen hallintaan tähtäävissä toimenpiteissä, kuten EU:n maahanmuuttopaktin toimeenpanoa. Tämä saattaa osittain lieventää niitä vakavia huolia, joita unionin tulevat toimet maahanmuuton ja turvapaikkamenettelyjen osalta ovat herättäneet perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen osalta.

Valtioneuvosto myös toteaa, että Suomi edistää pitkäjänteisesti sukupuolten tasa-arvoa unionissa. Tämäkin on tärkeä linjaus, ja tarkoittaa myös, että Suomi priorisoi niin ihmiskaupan kuin naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa unionissa, ja että tasa-arvokysymykset nostetaan vahvasti esille jäsenmaiden välisissä suhteissa. Pitkäjänteiset tasa-arvopolitiikan toimet tarkoittavat myös, että unioni ulkosuhteissaan ja kannoissaan esimerkiksi YK:n foorumeilla nostaa esiin sukupuolten välisen tasa-arvon ja tyttöjen ja naisten oikeudet keskeisinä kestävän kehityksen elementteinä.

---

[1] Englanninkielinen termi *equality*- viittaa vakiintuneesti sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon että yhdenvertaisuuteen (SEU 2 art.):

*Article 2*

The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.

Sen sijaan muilta osin valtioneuvoston EU- politiikan linjaukset ovat perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden osalta varsin ohuet. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toivoo erityisesti, että EU vahvasti ulkosuhteissaan nostaisi esille vammaisten henkilöiden oikeudet, ja esimerkiksi hankerahoituksella tukisi vammaisten ihmisten yhdenvertaisuutta ja osallisuutta vahvistavia hankkeita. Tämä koskee niin EU:ta sisäisesti, kuten eri rahoitusinstrumenttien, esimerkiksi Euroopan sosiaalirahasto, käytön linjauksia kuin EU:n hankkeita kolmansien maiden kanssa.

## 2. Yhdenvertaisuuden edistäminen ja rasismin torjunta osana Suomen EU- politiikkaa

Sukupuolten välinen tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelu kuuluvat Euroopan unionin keskeisiin periaatteellisiin lähtökohtiin. Syrjimättömyys on myös kirjattu Euroopan unionin toimintaa koskevaan sopimukseen (SEUT) 10 artiklaan.

Yhdenvertaisuuslaki, sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun ja eurooppalaisten tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuselinten toiminta perustuu EU:n kahteen syrjinnän vastaiseen direktiiviin: rasismidirektiivi (2000/43/EY) ja työsyrjinnän vastainen direktiivi (2000/78/EY); Suomessa tasa-arvolain ja tasa-arvovaltuutetun toiminnan osalta myös työelämän tasa-arvodirektiiviin (2006/54/EY).

Yhdenvertaisuuden edistämisen, tai syrjintään ja rasismiin puuttumisen osalta valtioneuvoston kantoihin ei sisälly mainintoja tai painopisteitä. Silti esimerkiksi rasismi ja vihapuhe ovat ilmiöitä, jotka ovat haitallisia ja aiheuttavat syrjäytymisen, ulkopuolisuuden ja pelon kokemuksia suurissa ihmisryhmissä unionissa. Rasismin eri muodot, islamofobia ja antisemitismi uhkaavat yhteiskuntarauhaa ja yhteiskunnan eheyttä.

Unionin tasolla tehdään tärkeää strategista työtä rasismin ehkäisemiseksi ja siihen puuttumiseksi. Tätä työtä on tarpeen jatkaa. EU:n perusoikeusviraston selvitys Being Black in the EU – Experiences of people of African descent nostaa esiin ne jatkuvat, laajat kokemukset rasismista, vihapuheesta ja -teoista joita afrikkalaistaustaiset ihmiset kohtaavat unionin jäsenmaissa, myös Suomessa. EU:n antirasistinen toimintaohjelma vuosille 2020-2025 on askel kohti suunnitelmallisempaa rasismin vastaista työtä unionissa. Työtä on erittäin tarpeellista jatkaa, ja on tärkeää, että Suomi tukee uuden toimintaohjelman laatimista seuraavalla kaudella. Toimintaohjelman puitteissa on muun muassa laadittu yhteiset suuntaviivat kansallisille rasismin vastaisille ohjelmille. Nämä antavat hyvän pohjan myös nyt valtioneuvoston rasismin vastaisen toimenpideohjelman rakentamiselle.

## 3. Ihmiskaupan torjuminen Euroopan unionissa

Ihmiskauppa on laajasti todettu vakavaksi kansainvälisen rikollisuuden muodoksi, jolla puututaan eri tavoin uhrien erittäin perustavanlaatuisiin oikeuksiin, ja aiheutetaan usein pitkäkestoisia traumoja ja haittoja. Ihmiskaupan torjumisella on kytköksiä sekä EU:n rikosoikeuden kehittämisen suuntiin (näistä asiakirjassa E 59/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden suuntia 2024-2029; E-kirje Suomen alustavista näkemyksistä) kuin Suomen strategisiin painopisteisiin Euroopan unionissa.

Eurostat´in ihmiskauppatilastoissa vuoden 2022 osalta todetaan, että ihmiskaupan uhreiksi tunnistettiin unionissa 10 093 henkilöä, ihmiskaupparikoksesta tuomittiin 2097 henkilöä, 2/3 ihmiskaupan uhreista oli naisia, ja runsas kolmasosa (37 %) oli jäsenvaltion kansalaisia. Ihmiskauppa on siis myös vahvasti EU:n sisäinen ilmiö, vaikka ihmiskaupan uhreina ja rikosten tekijöinä on myös paljon kolmansien maiden kansalaisia.

Ihmiskaupan torjuminen kuuluu Euroopan unionin toimivaltaan. Direktiivi 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja sen uhrien suojelemisesta onkin ohjannut jäsenvaltioiden toimia muiden kansainvälisten sopimusten rinnalla, kuten Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta vuodelta 2012.

Ihmiskaupan torjuminen on ollut tärkeä osa unionin rikosten vastaista toimintaa, johon myös sisältyvät toimenpiteet uhrien tunnistamiseksi ja heidän tukemisensa riittävillä ja oikein kohdennetuilla toimenpiteillä. Direktiivi on tosin varsin yleisluonteinen, ja sen rinnalla ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia vuosille 2021-2025 on ollut tärkeä väline vahvistaa ihmiskaupan vastaista työtä. Direktiivin päivittäminen on ilmeisesti nyt loppusuoralla, mutta se ei varsinaisesti tuo uusia konkreettisia velvoitteita jäsenvaltioille.

Unionin rikosoikeudellisen yhteistyön osalta valtuutettu pitäisi tärkeänä, että Suomi edistäisi myös vuosille 2026 eteenpäin uuden ihmiskaupan torjumisen strategian laatimista, johon sisältyisi toimenpiteitä ja myös resursseja jäsenvaltioiden toimien tehostamiseen, myös yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Uhrien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen tulee olla keskeinen lähtökohta, ja ihmiskaupan vastaisessa työssä on huomioitava lapsi-, tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset. Kysyntään puuttuminen ja ihmiskaupan ehkäisy on huomioitava strategiassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että muuttoliikettä koskevilla toimilla on haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien näkökulmasta suuri merkitys. Hyväksikäytön vastaiset toimet on huomioitava läpileikkaavasti muiden strategioiden ja toimintaohjelmien ja toimintojen osalta. Suomen avaintavoitteissa EU:n strategiseen agendaan on monia huomioita maahanmuutosta, jotka voivat olla vastakkaisia ihmiskaupan ehkäisyn ja torjumisen tavoitteelle. Siksi etenkin maahanmuuttoon liittyviä strategioita ja toimia laadittaessa on arvioitava vaikutuksia myös ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön näkökulmasta. Oleskeluoikeuden heikennykset lisäävät hyväksikäytölle haavoittuvaisten ihmisten määrää: esimerkiksi toimet, jotka ovat lisänneet ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien määrää, heijastuvat etenkin työperäisen hyväksikäytön määrän kasvuun.

Rikosoikeuden tulevien suuntien osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää myös huomiota siihen, että verkkovälitteinen hyväksikäyttö ja digitaalinen väkivalta ovat yhä useammin osa rikoksia, niin ihmiskaupan kohdalla, kuin naisin ja lapsiin kohdistuvana väkivallan ja hyväksikäytön muotona. Ihmiskaupparikoksissa verkkovälitteisyys on mukana rikoksen eri vaiheissa, tai koko rikos voi tapahtua verkossa. Esimerkiksi erilaisia alustoja hyödynnetään uhrien värväämisessä ja painostamisessa; uhreja voidaan seurata ja kontrolloida digitaalisesti, ja seksuaalinen hyväksikäyttö voi tapahtua kokonaan verkossa.

## 4. Naisiin kohdistuvan väkivallan torjuminen Euroopan unionissa

Naisiin kohdistuva väkivalta on edelleen Suomen keskeisiä ihmisoikeusongelmia, ja ilmiön yleisyys myös keskeinen este sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseksi.

Euroopan unionin tärkeitä edistysaskelia tasa-arvon edistämiseksi ja naisiin kohdistuvan väkivaltaan torjumiseksi oli unionin liittyminen Istanbulin sopimukseen unionin toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta. Sopimus astui voimaan Euroopan unionin osalta 1.10.2023, vuodesta 2014 jatkuneiden neuvottelujen päätepisteenä. Unioni noudattaa sopimusta erityisesti siltä osin, kun se liittyy unionin toimivaltaan rikosoikeuden sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan osalta. Tämä yhteys on tunnistettava niin Suomen kansallisessa politiikassa kuin Suomen kantojen muotoilussa sisä- ja oikeusasioiden neuvostoon kuuluvien asioiden osalta.

Tällä hetkellä on loppusuoralla myös naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä ja torjumista koskevan direktiivin neuvottelut, josta valiokunnat ovat antaneet useita lausuntoja. Direktiivi on esimerkki niistä toimenpiteistä, joilla unioni voi vahvistaa

perusperiaatteidensa toteutumisen minimitason koko unionin laajuisesti, myös niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole liittyneet keskeisiin kansainvälisiin sopimuksiin. Näin on Istanbulin sopimuksen osalta edelleen tilanne Bulgarian, Liettuan, Slovakian, Tsekin tasavallan sekä Unkarin osalta, jotka ovat allekirjoittaneet, mutta eivät ratifioineet Istanbulin sopimusta. On toivottavaa, että direktiivi voitaisiin hyväksyä kuluvalla EU- vaalikaudella.

Myös naisiin kohdistuvan väkivallan osalta verkossa tapahtuva toiminta on laajeneva kansainvälinen ilmiö. Digitaalinen väkivalta on laajentanut pakottavan kontrollin taktiikkoja ja mahdollistaa jatkuvan pakottava ja kontrolloivan hyväksikäytön. Teknologiaa voidaan käyttää monipuolisesti vainon välineenä. Teknologia mahdollistaa tiedonkeruun sekä tiedon ja kuvien jakamisen uhrista eri areenoilla; toistuvat viestit, puhelut, sähköpostit ja yksityisviestit sosiaalisessa mediassa; valeprofiilien kautta toimimisen ja yhteydenotot; uhkailun vakoilusovelluksilla, identiteettivarkaudet ja tilien varastamisen.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyä ja torjumista koskeva direktiivi nostaa toivottavasti myös suomalaisen keskusteluun vahvemmin väkivallan sukupuolittuneet piirteet. Esimerkiksi rikoslaissa ei edelleenkään tunnisteta tyypillisesti naisiin kohdistuvan parisuhdeväkivallan ominaispiirteitä, kuten väkivallan toistuvuutta, uhkailua ja kontrollia. Rikoslaki kokonaisuutena ja sen muutostarpeet olisikin arvioitava sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. Rikoslakia tulee muuttaa siten, että se tunnistaa nykyistä paremmin lähisuhdeväkivallan erityispiirteitä.

## 5. Perusoikeuslähtöinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, osana Suomen EU-politiikkaa

Valtioneuvoston avaintavoitteissa muuttoliikettä koskeva osio perustuu vahvasti muuttoliikkeen hallintaan ja ulkorajojen valvonnan tehostamiseen, palautuspolitiikkaan, sekä palauttamispolitiikan sitomista myös unionin ehdoksi yhteistyölle kolmansien maiden kanssa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää erittäin ongelmallisena, että hallitus nostaa tavoitteeksi seuraavan:

”Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa.”

Kaikki ne aloitteet, joita jäsenvaltiot ovat tähän mennessä käynnistäneet ovat olleet kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksien näkökulmasta erittäin on-

gelmallisia, alkaen siitä, että turvallisen kolmannen maan käsite on kansainvälisoikeudellisesti varsin epämääräinen ja epäselvä. On erittäin vaikea nähdä, miten turvapaikkaprosessin toteuttaminen ja kansainvälisen suojelun ulkoistaminen EU:sta olisi toteutettavissa tavalla, jossa kunnioitetaan hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että pakolaisten suojelu on keskeisesti maailman valtioiden yhteinen humanitaarinen velvoite, jossa myös Euroopan unionilla on tärkeä roolinsa. On selvää, että ihanteellinen tilanne olisi, ettei ihmisten tarvitsisi paeta. Globaali tilanne on tällä hetkellä kuitenkin monin tavoin epävakaa, ja maailmassa on useita pitkäkestoisia, laajamittaisia konflikteja, esimerkiksi Sudanissa, Syyriassa, Afganistanissa ja Jemenissä, sekä Venäjän hyökkäyssodan vuoksi Ukrainassa. Suurimman vastuun pakolaistilanteista kantavat aina lähialueiden maat, mutta eri syistä pako saattaa suuntautua kauemmaksi, kuten Eurooppaan. Tällä hetkellä Euroopan maat kantavatkin kiitettävästi vastuuta Ukrainan pakolaistilanteesta, ja EU on ottanut ensimmäistä kertaa käyttöön tilapäisen suojelun direktiivin, jolla tarjotaan suojelua kolmeksi vuodeksi Ukrainasta paenneelle noin 4 miljoonalle ihmiselle, Suomikin noin 65 000 ihmiselle.

Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön tilanne on monin tavoin vaarallinen ja epävarma. Siksi on erityisen tärkeää, että hänen kohdallaan täyttyvät oikeusturvan ja inhimillisen kohtelun vaatimukset, niin kuin ne on huomioitu EU:n turvapaikkalainsäädännössä. Muistiossa todetaan toki seuraavasti: ”Hallitusohjelman mukaan Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta.” Nämä periaatteet ja velvoitteet on kuitenkin käytännössä mahdotonta yhdistää toimiin, joiden ylimpänä tavoitteena näyttäytyy kansainvälisen suojelun hakemisen ja saamisen estäminen Euroopan unionissa ja Suomessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Jakelu Eduskunnan suuren valiokunnan työjaosto

**Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus**
Kristina Stenman
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
kristina.stenman@oikeus.fi