

PERUSOIKEUSRAPORTTI – 2024

Vuonna 2023 perusoikeuksien suojelussa sekä edistyttiin että koettiin takaiskuja. Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) vuoden 2024 perusoikeusraportissa tarkastellaan perusoikeuksien tilanteen kehitystä ja nostetaan esiin sekä edistysaskeleita että edelleen huolta herättäviä asioita. Tässä kertomuksessa esitetään perusoikeusviraston 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**
Johdanto
- 3**
Elinkustannusten nousu ja kasvava köyhyys EU:n alueella
- 6**
Demokratiaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin kohdistuvien uhkien torjunta: Osallistumisen edistäminen ja yhdistymisvapauden, rauhanomaisen kokoontumisvapauden ja sananvapauden suojeleminen
- 8**
Muuttoliike: Huolta perusoikeuksien toteutumisesta EU:n rajoilla
- 11**
Perusoikeuskirjan täytäntöönpano ja käyttö kansallisella tasolla

Käsikirjoitus on valmistunut huhtikuussa 2024

Euroopan unionin perusoikeusvirasto tai sen puolesta toimivat henkilöt eivät ole vastuussa siitä, miten tämän julkaisun sisältämiä tietoja käytetään.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2024

Print	ISBN 978-92-9489-358-1	ISSN 2467-2440	doi:10.2811/188295	TK-AM-24-001-FI-C
PDF	ISBN 978-92-9489-354-3	ISSN 2467-267X	doi:10.2811/840736	TK-AM-24-001-FI-N

© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2024

Uudelleenkäyttö on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Sellaisten aineiston osien käyttö tai jäljentäminen, jotka eivät ole Euroopan unionin perusoikeusviraston omaisuutta, saattaa edellyttää lupaa suoraan asianomaisilta oikeudenhaltijoilta

Valokuvien julkaisuoikeudet:

Kansi: © Tamas Molnar/FRA; Pingpao/Adobe Stock; Ink drop/Adobe Stock

Sivu 3: © Pingpao/AdobeStock

Sivu 4: © Jiri Hera/AdobeStock

Sivu 6: © Markus/AdobeStock

Sivu 7: © Ink drop/AdobeStock

Sivu 8: © Sarah Sighnolfi/FRA

Sivu 9: © Tamas Molnar/FRA

Sivu 12: © Artjazz/AdobeStock ja © New Africa/AdobeStock

JOHDANTO

Tähän *Fundamental Rights Report 2024* -julkaisua (vuoden 2024 perusoikeusraportti) täydentävään kertomukseen on koottu yhteen FRA:n lausuntoja. Kertomus tiivistää keskeiset havainnot eri aihealueilta, joita perusoikeusraportti käsittelee. Nämä havainnot muodostavat perustan FRA:n lausunnoille. Lausunnot tarjoavat Euroopan unionin (EU) toimielimille ja kansallisille päättäjille harkittavaksi konkreettisia ja ajankohtaisia tutkimukseen pohjautuvia toimenpide-ehdotuksia.

Tämän vuoden *Fundamental Rights Report 2024* -julkaisussa (vuoden 2024 perusoikeusraportti) tarkastellaan elinkustannuskriisiä, demokratiaa ja perusvapauksia sekä perusoikeustilannetta EU:n ulkorajoilla. Raportti tarjoaa ajankohtaisen tilannekatsauksen merkittävimpiin uhkiin, jotka tällä hetkellä kohdistuvat perusoikeuksien toteutumiseen Euroopassa. Siinä tarkastellaan myös EU:n perusoikeuskirjan soveltamista ja täytäntöönpanoa.

Raportissa keskitytään ainoastaan edellä mainittuihin keskeisiin kysymyksiin. Vuonna 2023 perusoikeuksiin ja -vapauksiin kuitenkin kohdistui useita uhkia. Perusoikeuksien toteutumista uhkaavat vakavasti demokratian arvojen rapautuminen, kansalaisyhteiskunnan toimintatilan kaventuminen sekä vihapuheen ja disinformaation leviäminen internetissä. Myös rasismien ja muiden suvaitsemattomuuden muotojen yleistymisen muodostaa vakavan uhan perusoikeuksien toteutumiselle. Samaan aikaan elinkustannusten nousu lisää köyhyyttä Euroopassa ja maahanmuuttoon liittyvät jännitteet jatkavat yhteiskuntien polarisoitumista. Välttämättömät toimet ilmastonmuutoksen torjumiseksi voivat pahentaa olemassa olevaa sosiaalista ja taloudellista syrjäytymistä. Tässä tilanteessa tämä kertomus tarjoaa ytimekkään katsauksen eri aihealueiden olennaisimpiin kysymyksiin, ja siinä esitetään ratkaisuehdotuksia perusoikeuksien toteutumiseen liittyviin haasteisiin.

Kertomukseen sisältyvien Euroopan unionin perusoikeusviraston lausuntojen tavoitteena on tarjota päätöksentekijöille ja lainsäätäjille tietoa ja esittää suosituksia EU:n ja jäsenvaltioiden toimenpiteiksi. Kertomus yhdessä perusoikeusraportin kanssa esittää perusoikeusviraston vision osallistavammasta Euroopasta, joka rakentuu perusoikeuksien kunnioittamisen ja vahvistamisen perustalle.



1

ELINKUSTANNUSTEN NOUSU JA KASVAVA KÖYHYYS EU:N ALUEELLA

Elinkustannusten nousu on vaikuttanut kaikkiin jäsenvaltioihin. Tämä johtuu suurelta osin covid-19-pandemian taloudellisista seurauksista ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttamasta energian hintojen noususta.

Vuonna 2022 köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa oli 95,3 miljoonaa ihmistä. Tämä vastaa 21,6 prosenttia EU:n väestöstä. Osuus kasvoi vuosina 2020 ja 2021 ja pysyi sen jälkeen vuonna 2022 vakaana vuoteen 2019 verrattuna. Lasten köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat kuitenkin lisääntyneet. Nämä ongelmat koskettavat nyt 24,7 prosenttia lapsista. Tämä tarkoittaa noin 20 miljoonaa lasta vuonna 2022, mikä on lähes miljoona enemmän kuin vuonna 2019.

Elinkustannusten nousu on vaikuttanut perusoikeuksiin, jotka taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa. EU ja jäsenmaat toteuttivat vuosina 2022 ja 2023 toimia hintojen nousun, asumishaasteiden ja energiaköyhyyden lievittämiseksi. Toimet ovat keskimäärin lieventäneet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen kielteisiä vaikutuksia EU:n kansalaisiin. Toimenpiteet olivat kuitenkin usein väliaikaisia eivätkä aina ulottuneet kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin. Siksi inflaation pitkäaikaisia vaikutuksia on edelleen seurattava tarkasti.



Useissa tutkimuksissa on korostettu covid-19-pandemian ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aiheuttaman elinkustannusten nousun kielteisiä vaikutuksia perusoikeuksiin. Inflaatio ja erityisesti hintojen nousu uhkaavat unionin oikeudessa taattuja perusoikeuksia ja periaatteita. Näihin kuuluvat oikeus ihmisarvoon ja sukupuolten tasa-arvoon, syrjimättömyyteen, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, asumisen tukeen, sosiaali- ja toimeentuloturvaan ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen saatavuuteen sekä sellaisten henkilöiden oikeudet, joilla on suurempi köyhyys- ja syrjäytymisriski.

Elinkustannusten nousu vaikuttaa edelleen eri ryhmiin eri tavoin ja eriasteisesti. Riskit ja seuraukset kohdistuvat eri väestöryhmiin epätasaisesti. Haavoittuvassa asemassa olevat tai syrjintää kokevat ovat muita suuremmassa köyhyysvaarassa.

Köyhyys uhkaa erityisesti lapsia, naisia, nuoria, rotu- ja etnisiä vähemmistöjä, ikääntyneitä sekä lesboja, homoja, biseksuaaleja, transsukupuolisia, intersukupuolisia ja queereja (lhbtiq), romaneja ja vammaisia. Näillä ryhmillä on korkein riski myös perusoikeuksiin kohdistuville uhille. Lasten köyhyys- ja syrjäytymisriski on noussut hälyttävästi. Vuoteen 2019 verrattuna jopa miljoonaa lasta enemmän elää nyt köyhyyden tai syrjäytymisen uhan alla.

FRA:N LAUSUNTO 1.1

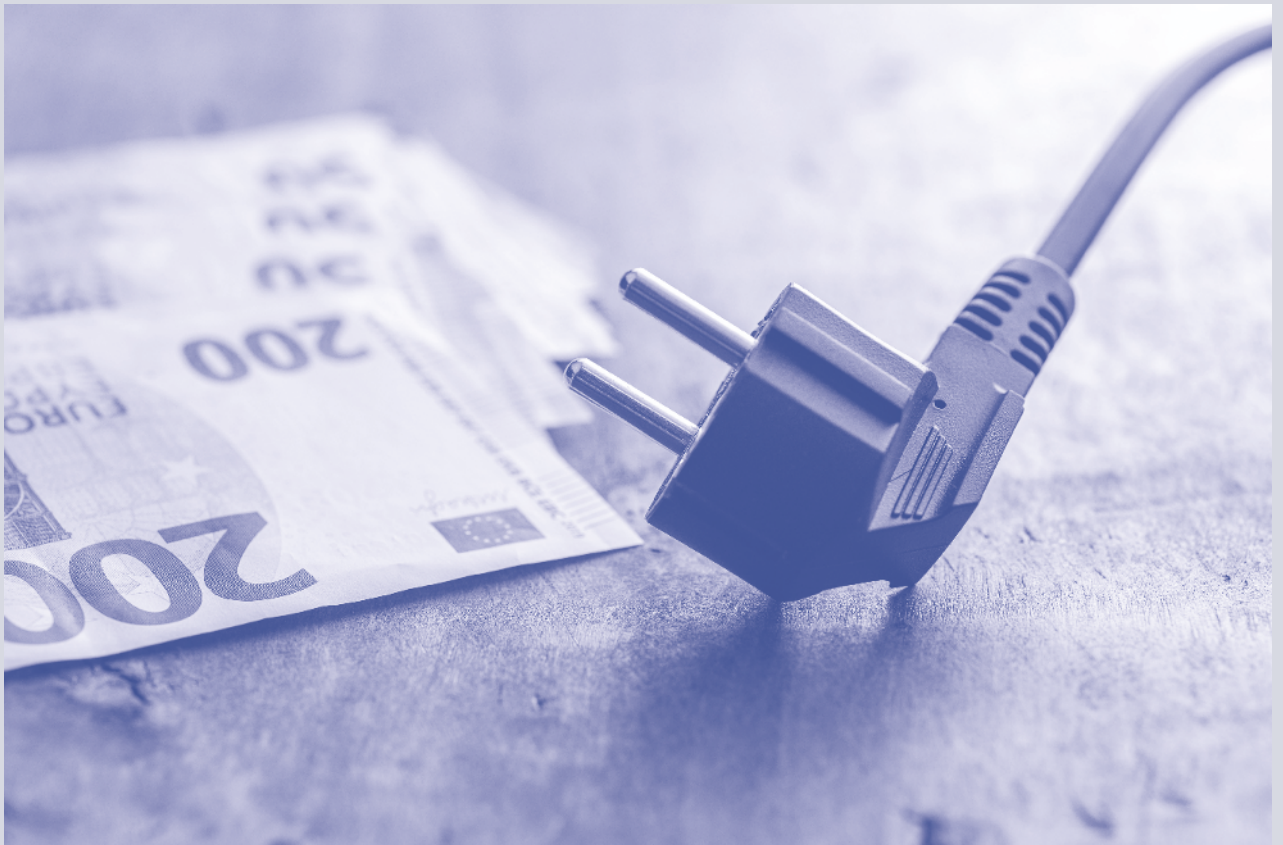
Muotoillessaan poliittisia linjauksia elinkustannuskriisiin ja valmistellessaan ja toimeenpannessaan lainsäädäntötoimenpiteitä EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi ottaa huomioon, että kriisin vaikutukset kohdistuvat eri väestöryhmiin eri tavoin. Niiden olisi myös varmistettava, että toimet edistävät köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa.

Jotta poliittiset päätökset ja lainsäädäntötoimet edistäisivät köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa mahdollisimman vaikuttavasti, niiden tulisi nojautua perusoikeuksien toteutumisesta etukäteen tehtyjen arviointien tuottamaan tietoon. Poliittisten päätösten ja lainsäädännön tulisi nojautua perusteelliseen, luotettavaan ja riittävän yksityiskohtaiseen tietoon, jotta kyetään arvioimaan toimenpiteiden potentiaalisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten naisten, lasten ja nuorten, etnisten vähemmistöjen, ikääntyneiden, lhbtq-henkilöiden, romanien ja vammaisten perusoikeuksien toteutumiseen.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat pyrkineet puuttumaan tilanteeseen erilaisin lainsäädännöllisin ja poliittisin keinoin hintojen nousun hillitsemiseksi ja elinkustannuskriisin vaikutusten lieventämiseksi. Näihin toimiin kuuluvat muun muassa verotusmuutokset, hintakatot ja suorat tuet, joilla taataan sosiaali- ja toimeentuloturva sekä välttämättömien tavaroiden ja palvelujen, kuten energian, asuntojen ja elintarvikkeiden, saatavuus.

Kattavat arvioinnit eivät kuitenkaan osoittaneet elinkustannusten nousun suoraan vaikuttaneen perusoikeuskirjan takaamiin oikeuksiin. Lisäksi vertailukelpoisia maakohtaisia tietoja todellisista tarpeista ja toimenpiteistä sekä niiden vaikutuksesta haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksiin on vain vähän. Tiedot eritellään usein ainoastaan iän, sukupuolen ja tulotason mukaan, eikä saatavilla ole eriteltyjä tietoja muista haavoittuvassa asemassa olevista ryhmistä, kuten etnisistä ryhmistä, lhbtq-henkilöistä, romaneista ja vammaisista.

Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelemiseksi toteutettujen toimien vaikuttavuudesta, kustannustehokkuudesta ja vaikutuksista perusoikeuksiin on edelleen vain vähän tietoa. Ensimmäiset tutkimukset osoittavat, että täytäntöönpanossa on merkittäviä puutteita. Toteutetut toimenpiteet ovat väliaikaisia ja yleisluontoisia, eivätkä ne ole tavoittaneet heikoimmassa asemassa olevia kotitalouksia. Tämän seurauksena kaikkein haavoittuvimmat ryhmät ovat syrjäytyneet entistä pahemmin.



Elinkustannuskriisi on lisännyt energiaköyhyyttä, mikä vaikuttaa suhteettomasti niihin, jotka ovat jo ennestään köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa. Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten romanit, maahanmuuttajat ja heidän lapsensa, etniset vähemmistöt, pienituloiset ja asunnottomat ja erityisesti näihin ryhmiin kuuluvat naiset, kohtaavat todennäköisemmin suurempia vaikeuksia energia- ja liikkumiskysymyksissä kuin muu väestö.

Euroopan unionin neuvosto kehottaa jäsenvaltioita tehostamaan toimiaan korkean inflaation ja energiakustannusten nousun torjumiseksi. Euroopan komissio on laatinut joukon hyviä käytänteitä rakenteellisista parannuksista, joita jäsenvaltiot voivat tehdä energiaköyhyyden perimmäisiin syihin puuttumiseksi.

EU on sitoutunut torjumaan energiaköyhyyttä ja varmistamaan reilun ja oikeudenmukaisen siirtymän Euroopassa osana Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa. Energiaköyhyyden torjuminen asetetaan etusijalle tarkistetussa energiatehokkuusdirektiivissä (direktiivi (EU) 2023/1791), jossa vahvistetaan energiaköyhyyden torjuntaa ja seurantaa koskevat energiapoliittiset vaatimukset EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan komission arvio kansallisista energia- ja ilmastosuunnitelmista Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanemiseksi osoittaa, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä energiaköyhyyden torjumiseksi. Jäsenvaltioiden toimenpiteillä ei kuitenkaan ole selkeitä tavoitteita, niissä ei ole menetelmiä haavoittuvuuden arviointiin eikä vahvaa kehystä kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi.



FRA:N LAUSUNTO 1.2

Euroopan komission tulisi energiaköyhyyden torjumiseksi harkita asianmukaisten horisontaalisten tai temaattisten mahdollistavien edellytysten sisällyttämistä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen seuraavaan ohjelmakauteen.

Jäsenvaltioiden on ilmastotavoitteita ja energiaköyhyyttä koskevissa poliittisissa linjauksissa ja lainsäädäntötoimissa varmistettava, että perusoikeus toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen toteutuu. Näin taataan ihmisarvoinen elämä kaikille, joiden omat varat eivät siihen riitä. Tämä olisi yhteisön lainsäädännössä ja kansallisissa laeissa säädettyjen säännösten sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjuntaa koskevien käytäntöjen mukaista.

Jäsenvaltioita pyydetään ottamaan huomioon asiaa koskevat komission suositukset laatiessaan tarkistettuja kansallisia ilmasto- ja energiasuunnitelmia. Näin pidetään kiinni kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman ja sen kestävän kehityksen tavoitteiden keskeisestä muutosvoimaisesta lupauksesta, jonka mukaan "ketään ei jätetä".

2

DEMOKRATIAAN JA KANSALAISYHTEISKUNNAN TOIMINTAMAHDOLLISUUKSIIN KOHDISTUVIEN UHKIEN TORJUNTA: OSALLISTUMISEN EDISTÄMINEN JA YHDISTYMISVAPAUDEN, RAUHANOMAISEN KOKOONTUMISVAPAUDEN JA SANANVAPAUDEN SUOJELEMINEN

Yksilöiden ja kansalaisyhteiskunnan mielekäs osallistuminen päätöksentekoon on olennaista perusoikeuksien täysimääräisen toteutumisen varmistamiseksi. Tällä tavoin voidaan huolehtia siitä, että jokaisen perusoikeudet tulevat asianmukaisesti huomioituiksi lainsäädäntö- ja politiikkaprosesseissa. Valitettavan usein ei kuitenkaan anneta riittävästi aikaa tai mahdollisuuksia esittää merkityksellisiä kommentteja tai osallistua mielekkäästi lakiehdotusten valmisteluun. Näin on erityisesti silloin, kun käytetään nopeutettuja menettelyjä tai kun lainsäädäntöaloitteet kattavat useita asioita. Euroopan komissio on antanut uuden suosituksen kansallisten osallistumis- ja kuulemismenettelyjen parantamiseksi.

Sekä kolmansien osapuolten hyökkäykset että valtion ylimitoitettu puuttuminen erityisesti yhdistymisvapauteen, rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja sananvapauteen ovat uhka kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksille. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedotusvälineisiin ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin kohdistuvat strategiset häirintäkanteet sekä rauhanomaisen kokoontumisvapauden rajoittaminen tai rajoittamishdotukset. Euroopan komissio on toiminut ehdottamalla EU:n lainsäädäntöä tällaisten häirintäkanteiden sääntelyyn, joiden tarkoituksena on pelotella tiedotusvälineitä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita sekä kuluttaa niiden voimavaroja. Lisäksi komissio on ehdottanut lainsäädäntöä, joka koskee tiedotusvälineiden vapautta ja yhdistysten valtioiden rajat ylittävien operaatioiden helpottamista.

Ihmisoikeustoimijoiden ja kansalaisten mielekäs osallistuminen yhteisten asioiden hoitoon kansallisella tasolla vaatii tarkoituksenmukaisia väyliä ja prosesseja. Näiden avulla varmistetaan, että ihmisoikeusnäkökulmat välittyvät tehokkaasti lainsäätäjille ja poliittisille päätöksentekijöille. Ihmisoikeuksien suojeleminen edellyttää, että kansalaisten osallistumista yhteisten asioiden hoitoon helpotetaan, kuten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklasta käy ilmi. Osallistuminen on tärkeää silloin, kun jäsenvaltiot antavat lainsäädäntöä itsenäisesti, mutta myös silloin, kun niiden lainsäädäntö ja päätöksenteko kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan – esimerkiksi niiden saatettaessa EU:n direktiivejä osaksi kansallista lainsäädäntöä.



3

MUUTTOLIIKE: HUOLTA PERUSOIKEUKSIEN TOTEUTUMISESTA EU:N RAJOILLA



Monilla kansainvälistä suojelua tai työmahdollisuuksia hakevilla ei ole voimassa olevia matkustusasiakirjoja, ja osa yrittää päästä Eurooppaan merikelvottomilla aluksilla. Vuonna 2023 yli 4 000 ihmistä kuoli tai katosi merellä, mikä on suurin määrä viimeisten viiden vuoden aikana. Laittoman maahanmuuton rajoittamiseksi valtiot pystyttävät enemmän aitoja ja lisäävät rajojen militarisointia.

EU ottaa käyttöön uusia tietojärjestelmiä rajatarkastusten helpottamiseksi. Kansallisen ja EU:n turvapaikkalainsäädännön välillä on edelleen ristiriitoja. Huolestuttavat väitteet huonosta kohtelusta ja muista perusoikeusloukkauksista rajoilla jatkuvat. Siirtolaisia ja pakolaisia auttavat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kohtaavat jatkuvasti haasteita toiminnassaan.

EU on sopinut maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta, jonka myötä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen pitäisi nopeutua ja tapahtua lähellä rajaa. Osassa rajojen vastaanottotiloista on vaikeuksia tarjota ihmisarvoisia olosuhteita uusille tulokkaille. Sopimuksessa asetetaan valtioille velvollisuus valvoa perusoikeuksien noudattamista. Koska EU on nyt naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Istanbulin sopimuksen) osapuoli, EU:n toimielinten ja virastojen on ryhdyttävä toimiin naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi muuttoliikkeen yhteydessä, myös rajoilla.

Tässä luvussa käsitellään perusoikeuksia rajoilla. Siinä keskitytään EU:n maa- ja meriulkorajoihin. Luvussa käsitellään maahantulon eri vaiheita: ennen rajalle saapumista noudatettavia toimintalinjoja, itse rajatarkastuksia sekä ne kiertämällä maahan saapuvien henkilöiden alustavaa käsittelyä.

FRA:N LAUSUNTO 3.1

EU:n jäsenvaltioiden tulisi tarkistaa ja mukauttaa etsintä- ja pelastusprotokolliaan parhaiden käytäntöjen perusteella ihmishenkien pelastamiseksi merellä.

Euroopan komission tulisi edistää EU:n rahoituksen perusoikeuksien mukaisuutta ja harkita keinoja, joilla merirajojen valvontaan myönnettävä rahoitus sidottaisiin sellaisten operatiivisten toimintaohjeiden hyväksymiseen ja noudattamiseen, jotka takaavat oikea-aikaisen avun antamisen merellä välittömässä vaarassa oleville ihmisille.

Jäsenvaltioiden ja Frontexin tulee yhdessä varmistaa, että avomerialueilla, joilla riskianalyysin mukaan haaksirikkoja tapahtuu todennäköisemmin, on käytössä riittävästi asianmukaisesti varusteltuja merivoimien resursseja pelastustoimintaa varten.

Yli 4 000 ihmistä menehtyi tai katosi yrittäessään päästä Eurooppaan meriteitse vuonna 2023. Lukumäärä on suurin viimeisten viiden vuoden aikana. Oikeus elämään (perusoikeuskirjan 2 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimus) sisältää nimenomaisen velvoitteen valtioille, jotka ovat oikeudellisesti velvollisia kunnioittamaan sitä maalla ja merellä. EU:n jäsenvaltioilla on etsintä- ja pelastustoimintaa koskevia operatiivisia protokollia, joita on jatkuvasti tarkistettava parhaiden käytäntöjen ja saatujen kokemusten perusteella. Merihädässä olevien ihmisten pelastamiseen käytettävien alusten määrä ei vastaa tarpeita.

Merellä menehtyvien ihmisten määrän vähentäminen ei ole yksinkertaista. Se edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka kattaa kaikki asianomaiset valtiot, EU:n elimet, kansainväliset järjestöt ja muut osapuolet. EU ja sen jäsenvaltiot voivat kuitenkin ryhtyä tärkeisiin toimiin.

Jäsenvaltiot toteuttavat tehostettuja toimia rajojensa valvomiseksi ja laittoman muuttoliikkeen hillitsemiseksi. Jotkin toimenpiteet ovat johtaneet mielivaltaisuuteen, oikeudelliseen epävarmuuteen, kansalaisyhteiskunnan toiminnan rajoittamiseen ja tehottomaan oikeussuojaan laajalle levinneitä ihmisoikeusloukkauksia vastaan rajoilla. Vain harvat uhrin voivat saada oikeutta tehokkaiden oikeussuojakeinojen avulla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetaan edellytykset, joiden täytyessä oikeussuojakeino on oikeudellisesti ja käytännössä tehokas. Euroopan komission oikeusvaltiota koskevasta vuosikertomuksesta antamassaan lausunnossa FRA toteaa, että oikeussuojan puute voi vaarantaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen, joka on yksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaisista EU:n keskeisistä arvoista.

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisesti jäsenvaltioilla on tulevaisuudessa velvollisuus perustaa riippumattomia mekanismeja perusoikeuksien valvomiseksi rajoilla tehtävissä seurantatarkastuksissa, ja ne voivat halutessaan laajentaa tällaisten mekanismien soveltamisalaa myös muihin näkökohtiin. FRA antoi vuonna 2022 ohjeita tällaisten mekanismien luomisesta.



FRA:N LAUSUNTO 3.2

Jäsenvaltioiden tulisi tehostaa toimiaan siirtolaisten, pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien suojelemiseksi rajoilla. Tämä edellyttää kaikkien rajoilla tai haaksirikoissa tapahtuneiden väitettyjen perusoikeusloukkausten nopeaa ja perusteellista tutkimista. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi noudattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettamia menettelyvaatimuksia.

Jäsenmaiden tulisi luoda tai vahvistaa riippumattomia kansallisia mekanismeja, joilla valvotaan perusoikeuksien toteutumista ulkorajoilla. Tämä tulisi tehdä hyödyntäen FRA:n asiantuntemusta ja ohjeistusta.

FRA:N LAUSUNTO 3.3

Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että uusien tulokaiden vastaanottamiseen ulkorajoilla käytettävät tilat tarjoavat ihmisarvoiset ja turvalliset olosuhteet eivätkä johda mielivaltaiseen säilöönnottoon. Tällaisten tilojen tulisi olla osa kokonaisvaltaista, moitteetonta maahanmuuton hallinnointijärjestelmää, jossa on riittävästi kapasiteettia siirtää turvapaikanhakijat tarvittaessa tavanomaisiin vastaanottotiloihin. Järjestelmässä tulisi olla myös tehokkaat ja inhimilliset menettelyt ihmisarvoista palauttamista varten, ja sen olisi tarjottava toimivia kotouttamismahdollisuuksia kansainvälistä suojelua saaville henkilöille.

Euroopan komission tulisi harkita perusoikeuksien toteutumista koskevan riippumattoman vaikutustenarvioinnin pyytämistä tarvittaessa sen varmistamiseksi, että EU:n rahoitusinstrumenttien käytössä noudatetaan perusoikeuksia.





FRA:N LAUSUNTO 3.4

Arvioidessaan, onko EU:n rahoitus unionin oikeuden mukaista, jäsenvaltioiden ja Euroopan komission tulisi ottaa huomioon myös Euroopan neuvoston Istanbulin yleissopimuksessa esitetyt vaatimukset.

Vuonna 2023 Istanbulin yleissopimuksesta tuli myös EU:ta sitova sen ratifioineiden jäsenvaltioiden lisäksi. EU:n lainsäädännössä on jo säännöksiä naisten suojelusta rajoilla. Uudet velvoitteet laajentavat niitä entisestään. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (asetus (EU) 2021/1060) mukaan jäsenvaltioiden hyödyntäessä EU:n rahoitusta rajavalvonta-, turvapaikka- ja palauttamispolitiikkansa tukemiseen niiden on otettava käyttöön järjestelyjä sen varmistamiseksi, että EU:n rahoittamat ohjelmat ovat perusoikeuskirjan ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen mukaisia. Vuonna 2023 julkaistussa raportissaan *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (EU:n rahastot - perusoikeuksien noudattamisen varmistaminen) FRA ehdottaa, että tulevaisuudessa olisi otettava huomioon myös Istanbulin yleissopimus.

4

PERUSOIKEUSKIRJAN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA KÄYTTÖ KANSALLISELLA TASOLLA

Perusoikeuskirjaa koskevan strategian väliarviointi vuonna 2025 lähestyy. Strategia hyväksyttiin vuonna 2020 perusoikeuskirjan soveltamisen tehostamiseksi EU:ssa. Samalla juhlistetaan perusoikeuskirjan julistuksen 25-vuotispäivää. Valitettavasti perusoikeuskirjaa koskevan strategian kansallisen tason toimeenpanolle ei ole vielä laadittu selkeää prosessia eikä asetettu konkreettisia tavoitteita, välietappeja ja aikatauluja.

Kansalliset ja eurooppalaiset tuomioistuimet ovat oikeuskäytännössään osoittaneet, että perusoikeuskirja on merkittäväällä tavalla vahvistanut niiden keinovalikoimaa turvata perusoikeuksien toteutuminen. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden on kuitenkin edelleen vaikeaa käyttää tehokkaasti perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksiaan, sillä oikeusjärjestelmän saavutettavuudessa oli jatkuvia haasteita.

Kansallisilla lainsäätäjillä ja viranomaisilla oli viivettä perusoikeuskirjan soveltamisessa verrattuna tuomioistuihin. Erityisen huomionarvoista oli se, että alue- ja paikallisviranomaiset eivät soveltaneet perusoikeuskirjaa toiminnassaan. Jäsenvaltioissa on edetty hitaasti perusoikeuskirjan edellyttämien poliittisten ja oikeudellisten puitteiden luomisessa, jotka mahdollistaisivat EU-varojen käytön "horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen" mukaisesti. Ongelmia oli kuitenkin edelleen valitusmekanismeissa sekä perusoikeustoimijoiden osallistumisessa ja niiltä vaaditussa valmiudessa. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tehtävänä on toimia hallitustensa keskeisinä neuvonantajina ihmisoikeusasioissa. Tämän vuoksi on edelleen tärkeää, että ne syventävät asiantuntemustaan perusoikeuskirjan alalla.

Euroopan unioni on lisännyt rahoitusta tietämyksen ja asiantuntemuksen lisäämiseksi perusoikeuskirjasta etenkin kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelman kautta. Kuitenkin perusoikeuskirjan soveltamisalassa on eroja jäsenvaltioiden, kansallisten viranomaisten ja eri ammattikuntien välillä.

Peruskirjan julistamisesta tulee pian kuluneeksi 25 vuotta. Perusoikeuskirjaa sovelletaan usein EU:n tasolla, erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, mutta myös EU:n lainsäädännössä ja poliittisessa päätöksenteossa (ks. esim. Euroopan komission väline nro 29 ja neuvoston suuntaviivat). Vuonna 2025 Euroopan komissio raportoi perusoikeuskirjan soveltamisen vahvistamista EU:ssa koskevan vuoden 2020 strategiansa toimeenpanon edistymisestä.

Kansallisella tasolla perusoikeuskirjaa koskevan strategian toimeenpanolle ei ole vielä määritelty jäsenneilyä menettelytapaa, konkreettisia tavoitteita, välietappeja ja aikatauluja. Kansallisessa lainsäädännössä ja unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa poliittisessa päätöksenteossa perusoikeuskirja ei vielä juurikaan näy. Vaikutustendarviointeja koskevissa kansallisissa säännöissä ei edelleenkaan viitata nimenomaisesti perusoikeuskirjaan.

Myönteistä on, että 25 jäsenvaltiota on nimittänyt perusoikeuskirjaa koskevan yhteyspisteen, kuten perusoikeuskirjaa koskevassa strategiassa ja asiaan liittyvissä Euroopan unionin neuvoston päätelmissä edellytetään. Perusoikeuskirjaa koskevien yhteyspisteiden perustaminen on tässä tärkeä ensimmäinen edistysaskel, sillä ne voivat ohjata tai avustaa perusoikeuskirjaa koskevan strategian täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Useimpien perusoikeuskirjaa koskevien yhteyspisteiden on kuitenkin vielä löydettävä oma roolinsa kansallisessa toimintaympäristössä. Näin ne voivat parhaiten edistää perusoikeuskirjan tehokkaampaa toimeenpanoa kansallisella ja paikallisella tasolla.



FRA:N LAUSUNTO 4.1

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission tulisi edelleen kehittää ja ajantasaistaa keinovalikoimaansa, jolla varmistetaan perusoikeuskirjan täysimääräinen noudattaminen EU:n lainsäädännössä ja politiikoissa. Jäsenvaltioiden tulisi myös tehostaa toimiaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan tunnetuksi tekemiseksi ja sen periaatteiden edistämiseksi koko EU:n alueella.

EU:n jäsenvaltioita kehoitetaan ottamaan käyttöön jäsenneily prosessi, joka perustuu konkreettisiin tavoitteisiin, välitavoitteisiin ja määräaikoihin, kun ne panevat täytäntöön Euroopan unionin neuvoston päätelmiä.

Jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan peruskirjan yhteyspisteidensä valmiuksia ja antamaan niille riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit, jotta ne voivat tehostaa koordinoitua ja yhteistyötä kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden kanssa.

Jäsenvaltioiden on tärkeää huolehtia siitä, että jokaisen uuden EU-lainsäädäntöön liittyvän lakiehdotuksen vaikutukset arvioidaan huolellisesti suhteessa perusoikeuskirjan periaatteisiin ja siinä määriteltyihin oikeuksiin. On olennaista, että lainsäädäntöehdotusten vaikutustendarviointia koskevissa säännöissä edellytetään nimenomaisesti perusteellista arviointia suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjaan sen lisäksi, että lakiehdotuksia tarkastellaan kansallisten ihmisoikeusnormien ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Arvioinnissa on erityisen tärkeää huomioida Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinta perusoikeuskirjan määräyksistä.



FRA:N LAUSUNTO 4.2

EU:n jäsenvaltioiden on taettava, että haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, kuten lapset, naiset, ikään-tyneet, vammaiset henkilöt ja etniset vähemmistöt, voivat tosiasiallisesti käyttää oikeussuojakeinoja. Näille ryhmille on tiedotettava heidän prosessuaalisista oikeuksistaan selkeästi ja esteettömästi EU:n lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Oikeusalan ammattilaiset viittaavat usein perusoikeuskirjan 47 artiklaan (oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen). Lisäksi poliittisella tasolla oikeussuojan saatavuus on edelleen tärkeä aihe, kuten Euroopan komission vuoden 2023 kertomuksessa keskityttiin tehokkaaseen oikeussuojaan ja oikeussuojan saatavuuteen. FRA:n aiempien raporttien mukaisesti perusoikeusvirasto toteaa, että kansalaisten oikeussuojan saatavuudessa on yhä merkittäviä esteitä. Niitä ovat muun muassa riittämätön tiedottaminen erityisesti tuomioistuinten ulkopuolisista oikeussuojakeinoista, käytännön vaikeudet sähköisten oikeuspalveluiden ratkaisujen käytössä, riittämättömät järjestelyt lapsen oikeuksien valvomiseksi oikeudenkäynneissä ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien muita heikkomat mahdollisuudet saada oikeussuojaa, mikä johtuu muun muassa taloudellisista syistä. Edellä mainitut tekijät voivat estää asianosaisia hakemasta oikeussuojaa ja käyttämästä heille kuuluvia oikeussuojakeinoja.

FRA:N LAUSUNTO 4.3

EU:n jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään täysimääräisesti kaiken saatavilla olevan EU-rahoituksen, erityisesti kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen -ohjelmaa ja oikeusalan ohjelmia, perusoikeuskirjaan liittyvään koulutukseen, sekä edistämään kyseisen rahoituksen käyttöä. Tavoitteena on lisätä peruskirjan tunnettuutta kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten virkamiesten keskuudessa.

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa asiaankuuluvien perusoikeuksien kannalta keskeisten toimijoiden merkityksellinen osallistuminen asiaankuuluvien EU:n varojen käytön seurantaan ja osoitettava riittävät taloudelliset resurssit niiden seurantavalmiuksien ja asiantuntemuksen vahvistamiseen.

Jäsenvaltioiden tulee huolehtia EU-varojen käyttöön liittyvien valitusmekanismien tehokkuudesta ja toimivuudesta perusoikeuskirjan rikkomusten havaitsemiseksi ja tarjoamaan tarvittavat oikeussuojakeinot.

FRA:n vuoden 2023 tilastot osoittavat perusoikeuksia käsittelevän koulutuksen suotuisan kehityksen. Perusoikeuskirjaa koskevaa koulutusta tarjotaan yhä useammin paitsi oikeuslaitoksen jäsenille myös virkamiehille, lainvalvontaviranomaisille, kansalaisyhteiskunnalle, kansallisten ihmisoikeuselinten henkilöstölle ja tasa-arvoelimille, toimittajille ja opiskelijoille. Alue- ja paikallisviranomaiset eivät toistaiseksi vaikuta osallistuvan riittävässä määrin perusoikeuksia käsittelevään koulutustoimintaan. Kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelma sekä oikeusalan ohjelma tarjoavat kuitenkin mahdollisuuksia perusoikeuksia käsittelevien koulutustoimien yhteisrahoitukseen.

EU:n varojen käyttö ja hallinnointi yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti edellyttää vankkaa asiantuntemusta perusoikeuskirjasta (asetus [EU] 2021/1060). Asetus velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että perusoikeuskirjaa noudatetaan EU:n varojen täytäntöönpanossa. Se antaa myös kansallisille ihmisoikeusvaltuutetuille ja tasa-arvoelimille sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioille mahdollisuuden toimia avainasemassa sen varmistamisessa, että unionin rahoitusta käytetään perusoikeuksia kunnioittaen ja edistäen. Perusoikeusviraston vuonna 2023 laatimassa raportissa *EU Funds – Ensuring compliance with fundamental rights* (EU:n varat – perusoikeuksien noudattamisen varmistaminen) nousi esiin huolestuttavia puutteita perusoikeuselinten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumisessa EU:n varojen käyttöön seurantaan. Yksi merkittävä ongelma on perusoikeuselinten ja kansalaisjärjestöjen riittämätön kapasiteetti ja resurssit ja puutteellinen asiantuntemus perusoikeuskirjasta.





Vuonna 2023 perusoikeuksien suojelussa sekä edistyttiin että koettiin takaiskuja. Perusoikeusviraston raportissa *Fundamental Rights Report 2024* (Perusoikeusraportti 2024) tarkastellaan perusoikeuksien tilannetta ja kehitystä EU:ssa vuoden 2023 tammi- ja joulukuun välisenä aikana ja luodaan katsaus perusoikeusviraston lausuntoihin aiheesta. Raportissa kerrotaan saavutuksista ja jäljellä olevista huolenaiheista ja kartoitetaan keskeisiä kysymyksiä, jotka muokkaavat perusoikeuksista käytävää keskustelua EU:ssa.



EDISTETÄÄN JA SUOJELLAAN PERUSOIKEUKSIA EU:SSA —

Perusoikeusviraston raportti *Fundamental Rights Report 2024* (Perusoikeusraportti 2024) on saatavana kokonaisuudessaan osoitteessa – ks.
<https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024>

Muita asiaan liittyviä perusoikeusviraston julkaisuja ovat

- FRA (2024), *Perusoikeusraportti 2024 – FRA:n lausunnot*, Luxemburg, julkaisutoimisto, <https://fra.europa.eu/en/publication/2024/fundamental-rights-report-2024-fra-opinions> (saatavilla kaikilla 24 virallisella EU:n kielellä sekä Albanian, Makedonian ja Serbian kielillä)
- Perusoikeusviraston aiemmat vuosiraportit, jotka koskevat perusoikeuksiin liittyviä haasteita ja saavutuksia Euroopan unionissa, ovat edelleen saatavana perusoikeusviraston [verkkosivustolla](#) (saatavilla englanniksi ja osittain ranskaksi).

LISÄTIETOJA



FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta
T +43 158030-0 – F +43 158030-699
fra.europa.eu

f [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
in [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
X twitter.com/EURightsAgency



Euroopan unionin
julkaisutoimisto