

30.4.2024

YVV/829/2024

Hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 25/2024 vp)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitoissa valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisen ihmiskaupparaporttina, naisiin kohdistuvan väkivallan raporttina sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Uusien teknologioiden hyödyntäminen edellyttää yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia ja osaamista syrjintäsääntelystä

Lakiesitys toteuttaa pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan Rajavartiolaitokselle säädetään laajemmat mahdollisuudet teknologian hyödyntämiseen rajaturvallisuuden ylläpitämisessä. Valtuutettu toteaa teknologian hyödyntämisen rajaturvallisuudessa olevan kysymys, jossa sekä sääntelyä laadittaessa että lakia toimeenpantaessa on arvioitava syrjintäkiellon ja palauskiellon noudattamiseen sekä yhdenvertaisuuden ja turvapaikanhakuoikeuden tehokkaaseen turvaamiseen liittyvät velvoitteet. Tekoälyn käytön hyötyjä ja samalla riskejä yhdenvertaisuudelle ja muille perus- ja ihmisoikeuksille on käsitelty useissa viime vuosina julkaistuissa kansainvälisissä ja eurooppalaisissa raporteissa, myös maahanmuuton hallinnan ja rajaturvallisuuden kontekstissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että uuden teknologian käyttöönoton suunnitteluvaiheessa ja käytön aikana olisi vaikutusarvioinnein, ohjeistuksin ja koulutuksin turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti olisi tehtävä myös tarvittavin osin yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi (sivu 23, 4.2.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin). Valtuutettu pitää kirjausta tärkeänä.

Yhdenvertaisuusvaikutuksia ja syrjinnän ehkäisemistä ei kuitenkaan pystytä tekemään ilman hyvää ymmärrystä yhdenvertaisuussäätelystä ja esimerkiksi kielletyn syrjinnän eri muodoista, mukaan lukien välillisestä syrjinnästä (yhdenvertaisuuslain 8 § sekä 13 §). Valtuutetun yleinen havainto valitettavasti on, että yhdenvertaisuussäätelyä ymmärretään viranomaisissa usein puutteellisesti, liian kapeasti ja joskus jopa väärin. Yhdenvertaisuuskysymyksiä ja -säätelyä ei myöskään vielä rutiininomaisesti osata yhdistää relevanteiksi datan hyödyntämis- ja analyysityön kehittämispäätöksissä.

Osaamisen varmistaminen yhdenvertaisuussäätelystä Rajavartioloitoksessa teknologian suunnittelusta, hankinnoista ja käytöstä päättävillä on siksi olennaista. Valtuutettu katsoisi hyödylliseksi, että hallintovaliokunnan mietinnössä tuotaisiin tämä esille.

Datan ja uusien teknologioiden suunnittelussa ja hyödyntämisessä on myös olennaista toimeenpanna viranomaisen velvollisuutta toiminnassaan nimenomaan edistää yhdenvertaisuutta (yhdenvertaisuuslain 5 §), eikä vain ehkäistä syrjintäriskejä.

Radioteknisen valvonnan hyödyntämisellä ei tule edesauttaa riskiä loukata palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa

Valtuutettu korostaa, että radioteknistä valvontaa ei tule käyttää siten, että se edesauttaisi estämään tosiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeus- sekä EU-säätelyn mukaisesti tai siten, että se edesauttaisi palautuskiellon tai joukkokarkotuskiellon vastaisia toimia.

Nyt esitetyn säätelyn käsittelyn yhteydessä on huomioitava hallituksen valmisteleva poikkeuslaki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Lausuntokierrokselle lähtenyt luonnosesitys totesi esityksen ongelmallisuuden perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Luonnosesitys oli ristiriidassa muun ohella palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon kanssa. Käsittelyssä on huomioitava myös yleisesti tuomiot, raportit ja keskustelu kansainvälisen oikeuden vastaisista ns. takaisintyönnoistä Euroopassa, joissa usein teknologiaakin hyödyntämällä estetään kansainvälisten ihmisoikeuksien vastaisesti pääsy hakemaan turvapaikkaa tai aiheutetaan esimerkiksi riski loukata oikeutta elämään tai kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa.

Teknologian hyödyntämisen yhteys esimerkiksi turvapaikanhakuoikeuteen ja liikkumisvapauteen on selvästi tunnistettu sisäministeriön julkaisussa varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen (Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista, sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Selvityksessä todetaan, että ”Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille,

kaikkialla ja kaikkina aikoina. Muuttoliikettä välineellistävässä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, usein hybrdivaikuttamisen välineitä vailla suojelua.” (sivu 29). Selvityksessä käsitellään palautuskiellon ehdottomuutta ja joukkokarkotuksen kieltoa.

Valtuutettu pitää tarpeellisena, että hallintovaliokunnan mietinnössä tuotaisiin esille se, ettei radioteknistä valvontaa tule käyttää edesauttamaan tilanteita, joissa on riski loukata palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa tai joilla estettäisiin tosiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa.

Hallituksen esityksen mukaan radioteknisen valvonnan avulla ei olisi tarkoitus tunnistaa yksittäisiä luonnollisia henkilöitä, eikä puuttua heidän yksityiselämänsä suojaan. Radioteknistä valvontaa olisi oikeus suorittaa vain rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ylläpitämisen, rajajärjestyksen ylläpitämisen tai Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamisen kannalta tarpeellisen tilannekuvan muodostamiseksi. Tämä osaltaan merkitsisi sitä, että automaattinen ja säännönmukainen luonnollisten henkilöiden tunnistaminen ei olisi radioteknisen valvonnan tarkoituksessa mahdollista. Valtuutettu pitää tätä toimivaltuuden rajausta liikkumisvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutumista turvaavana.

Valtuutettu pitää hyvänä sitä, että Rajavartiolaitokselle tulisi esitetyn toimivaltuuden nojalla paremmat mahdollisuudet paikantaa ja auttaa ilmeisessä hädässä tai välittömässä vaarassa olevia henkilöitä.

Johtava erityisasiantuntija, yksikön päällikkö

Tiina Valonen

tiina.valonen@oikeus.fi; puh: 0295 666 820