

21.2.2024

YVV/117/2024

Sisäministeriölle

VN/1113/2023; VN/1113/2023-SM-3

Lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi rajavartiolaitain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

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. Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä.

Esityksellä lisättäisiin Rajavartiolaitoksen teknistä kyvykkyyttä. Esimerkiksi ehdotetun radioteknisen valvonnan tarkoitus on esitysluonnoksen perusteella tunnistaa ihmisten ja ihmismassojen liikkeitä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on puutteellinen. Arvioinnissa on jatkovalmistelussa huomioitava perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 7 § (oikeus elämään sekä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suoja), 9 § (liikkumisvapaus) ja 10 § (yksityisyyden suoja) sekä vastaavat EU-säätelyn ja ihmisoikeussopimusten mukaiset perus- ja ihmisoikeudet. Turvallisuusviranomaisten mukaan lukien rajavalvontaviranomaisten toimivaltuuksien lisääminen hyödyntämällä teknologiaa liittyy keskeisesti edellä mainittuihin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Jatkovalmistelussa on tarpeen huomioida ja arvioitava esityksen vaikutukset eri syistä liikkuviin ihmisiin ja ihmisryhmiin mukaan lukien turvapaikanhakijoihin. Esitetty sääntely ja toimivaltuudet liittyvät myös keskusteluun kansainvälisen oikeuden vastaisista ns. push-back-toimista, joissa teknologiaakin hyödyntämällä estetään kansainvälisten ihmisoikeuksien vastaisesti pääsy hakemaan turvapaikkaa tai aiheutetaan esimerkiksi riski loukata oikeutta elämään tai kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa. Luonnosesityksessä ei

huomioida tätä esitykseen liittyvää perus- ja ihmisoikeuskysymystä. Valtuutettu viittaa sisäministeriön julkaisuun, jossa on siinäkin selvästi tunnistettu teknologian hyödyntämisen yhteys esimerkiksi turvapaikanhakuoikeuteen ja liikkumisvapauteen (Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista, sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Selvityksessä (s.29) todetaan mm., että ”Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, kaikkialla ja kaikkina aikoina. Muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, usein hybridivaikuttamisen välineitä vailla suojelua.” Selvityksessä todetaan myös (s. 93): ”Säätelyvaihtoehtojen arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvien näkökulmien tunnistamiseen ja tasapainoiseen huomioimiseen.” Selvityksessä käsitellään palautuskiellon ehdottomuutta ja joukkokarkoituskieltoa. Valtuutettu korostaa, että näiden velvoitteiden merkitys ja liityntä ehdotettuun säätelyyn on huomioitava ja arvioitava. Ehdotetun säätelyn mukaisia toimivaltuuksia ei tule käyttää estämään tai haittamaan näiden velvoitteiden noudattamista, ja tästä on otettava tarvittavat huomiot esitykseen. Suomen on kaikissa olosuhteissa turvattava tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa.

Säätelykohtaisissakin perusteluissa voisi olla tarvittavissa kohdin syytä kiinnittää huomioita siihen, että toimivaltuuksien käytössä on aktiivisesti vaikutusarvioinnein, ohjeistuksin ja koulutuksin turvattava yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiellon noudattaminen, oikeus elämään sekä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon noudattaminen. Tietosuojasäätelyn edellyttämien vaikutusarviointien osana (huomioiden myös laillisuusvaatimus) olisi paikallaan ohjeistaa tekemään vaikutusarviointi yhdenmukaisuudesta myös esimerkiksi syrjinnän kiellon kanssa.

Luonnosesityksen perusteella henkilöihin liittyviä valvontatietoja voitaisiin yhdistellä. Oikeuskansleri on luonnosesitystä koskevassa lausunnossaan todennut mm., että ”luonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi varsinkin se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietoryhmiä ja minkälaisia perusoikeusvaikutuksia tällä käsittelyllä mahdollisesti on sekä se, onko henkilötietojen käsittely rajattu vain välttämättömään”. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo tämän johdosta tarpeelliseksi suosittaa lainvalmistelijaa jatkovalmistelussa arvioimaan ja varmistamaan, ettei ehdottava säätely aiheuta syrjinnän riskejä. Valtuutettu toteaa, että viime vuosina säädettäessä esimerkiksi sotilas- ja siviilitiedustelua koskevista lisätoimivaltuuksista turvallisuusviranomaisille perustuslakivaliokunta on arvioinut syrjintäkieltoa ja edellyttäneet erillisten syrjintäkieltosäännösten sisällyttämistä ko. säätelyihin.

Lopuksi valtuutettu korostaa yleisesti, että uusien teknologioiden ja digitalisaation hyödyntämisessä on huomioitava ja noudatettava perustuslain 22 §:n mukaista veloitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä yhdenvertaisuuslain 5 §:n veloitetta edistää yhdenvertaisuutta (ks. myös valtuutetun lausunto sisäministeriölle rajavartiolainsäädän-

nön muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta VN/7427/2022, VVTDno-2022-308). Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti on tehtävä tehokkaat yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnit niin teknologioiden ja uusien teknisten toimintamallien käyttöönoton suunnitteluvaiheessa kuin säännöllisesti käytössäkin. Tekoälyn hyötyjä ja samalla riskejä yhdenvertaisuudelle ja muille ihmisoikeuksille on tuotu esille useissa viime vuosina julkaistuissa kansainvälisissä ja eurooppalaisissa raporteissa, myös maahanmuuton hallinnan ja rajaturvallisuuden kontekstissa. EU:n tekoälyasetuksen puitteissa käyty keskustelu tekoälyn vaikutuksista, käyttökoneista ja sääntelyn ulottamisesta maahanmuutonhallintaan ja turvallisuusviranomaisiin on osoittanut juuri tämän kysymyksen olevan erityisen perusoikeusherkkä alue.

Johtava erityisasiantuntija, yksikön päällikkö

Tiina Valonen

Jakelu

rajavartiolaitos@raja.fi

VPRVLEoikeudellinenosasto@raja.fi