



Lausunto

20.08.2021

VVTDno-2021-934

Asia: VN/4400/2021

Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan sääntelyn kehittämistarpeista

Lausuntonne arviomuistiosta

1. Kommenttinne arviomuistiossa tehdystä nykytilan kuvauksesta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa yhdenvertaisuuslain (1325/2014; jäljempänä YVL) noudattamista siten kuin sanotussa laissa säädetään sekä yleisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja ehkäistä syrjintää.

Valtuutettu pitää työryhmän työtä ja tavoitteita tärkeinä. Työryhmän arviomuistiossa esitetään valtuutetun näkemyksen mukaan tarpeellisia ja oikeansuuntaisia ehdotuksia sääntelyn kehittämistarpeista koskien tietojärjestelmien kehittämistä (mukaan lukien riittävä kontrolli ja dokumentointi), käyttöönottoa ja käyttöä.

Työryhmän esittämällä tavalla valtuutettu kannattaa mahdollisimman selkeitä toimintavelvoitteita, koska niiden kautta pystyttäisiin olemassa olevaa sääntelyä paremmin varmistamaan käytännössä syrjimättömyyden ehkäiseminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen tietojärjestelmien kehittämisessä ja hyödyntämisessä.

Edellä todetun ohella valtuutettu korostaa seuraavia seikkoja:

1. Yhdenvertaisuuslain velvoitteet on huomioitava jatkovalmistelussa

Valtuutettu toteaa, että arviomuistiossa ei ole huomioitu asiaan liittyvää yhdenvertaisuuslakia ja sen asettamia velvoitteita.

Asian jatkovalmistelussa tulee huomioida yhdenvertaisuuslaissa asetetut velvoitteet viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville tahoille edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5 § ja 4 §). Myös tasa-arvolaisissa säädetään viranomaisten velvoitteesta edistää tasa-arvoa (4 §).

Yhdenvertaisuuslain asettama yhdenvertaisuuden edistämismuutoksen täsmennyksen perustuksen 22 §:ssä asetettua julkisen vallan velvoitetta taata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä velvoitteet on arviomuistiossa sivuutettu ja jäänyt käsittelemättä niiden jo sisältämät nykyiset lakisääteiset velvoitteet tietojärjestelmien kehittämiselle ja käytölle viranomaisissa. Asian jatkovalmistelussa on tärkeää huomioida ja tuoda esille syrjinnän torjumista ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskevat velvoitteet lakisääteisinä sitovina velvoitteina eikä ensi sijassa yhdenvertaisuutta koskevan eettisen periaatteen kautta.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti tietojärjestelmien kehittämistä, käyttöä ja siten järjestelmien käyttöönoton vaikutuksia ja tarpeita on arvioitava kussakin tilanteessa aina yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Yhdenvertaisuuslain 5 § sekä perustuslain 22 § ja 6 § huomioiden viranomaisen ei tule kehittää ja käyttää tietojärjestelmiä, tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa tavalla, joka olisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen tai yhdenvertaisuuden edistämismuutoksen kanssa ristiriidassa.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja arvioida toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia.

Yhdenvertaisuuslain esitöissä (HE 19/2014 vp, s. 61 ja 62) todetaan muun muassa seuraavia seikkoja:

Viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan. Viranomaisen toiminta voi kohdistua julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen. Viranomaisen tulisikin ottaa huomioon velvollisuutensa edistää yhdenvertaisuutta toimialallaan myös, kun se esimerkiksi ohjaa tällaisen yksityisen toimintaa.

Viranomaisen olisi arvioinnin lisäksi ryhdyttävä momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Tarvittavilla toimenpiteillä viitataan sellaisiin käytännöllisiin keinoihin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi, joihin arvioinnissa havaitut kehittämiskohteet ja mahdolliset ongelmat antavat aiheutta. Toimenpiteille ei toisaalta ole tarvetta, jos arviointi osoittaa yhdenvertaisuusnäkökohdat jo asianmukaisesti huomioon otetuiksi.

Edistämisyssä olisi usein kyse toimenpiteistä, joilla julkiset palvelut pyritään järjestämään syrjinnän vaarassa olevien ryhmien tarpeet paremmin huomioon ottavalla tavalla.

...

Edistämistoimet voivat myös olla luonteeltaan toimenpiteitä syrjinnän havaitsemiseksi tai ennaltaehkäisemiseksi taikka ehdotetun lain 8 §:n 3 momentissa tarkoitettua positiivista erityiskohtelua.

...

Ehdotetun säännöksen mukaan tarpeelliseksi arvioitujen edistämistoimenpiteiden on oltava toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Edistämistoimenpiteet tulee siten mitoittaa toiminnan kehittämistarpeisiin sekä viranomaisen henkilö- ja muihin resursseihin nähden riittäviksi ja sopiviksi. Vaatimus edistämistoimien tehokkuudesta edellyttää paitsi arvioinnin tekemistä yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta merkityksellisistä toiminnoista, myös tavoitteiden asettamista ja niiden saavuttamisen säännöllistä seurantaa.

Edellä todettu huomioiden valtuutettu korostaa, että tietojärjestelmähankkeisiin ja niiden käyttöön kohdistuu jo nyt laissa säädetty velvoite arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista ja velvoite arvioinnin pohjalta pyrkiä mahdollisimman tehokkaasti edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä ja estää syrjinnän riskit.

2. Velvoite yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnista on syytä kirjata lakiin

Valtuutettu on oikeusministeriölle saman aikaisesti tämän lausunnon kanssa toimittamassaan lausunnossa koskien sääntelyvalmistelua hallinnon automaattiselle päätöksenteolle käsitellyt läpinäkyvyyden vaatimusta sekä tarvetta säätää nimenomaisesti yhdenvertaisuuden vaikutusarviointivelvoite.

Lausunnossa toteamme muun muassa seuraavaa (VVTDno-2021-791; VN/3071/2020): Yhdenvertaisuusvaikutusarviointi automaattisia päätöksentekojärjestelmiä ja algoritmijärjestelmiä hyödyntäviä tosiasiallisen hallintoiminnan toimia suunniteltaessa on olennaista toteuttaa riittävällä tavalla ja dokumentoidusti. Tämä tulisi säätää selvästi velvoitteeksi. Tämä linkittyisi ja tukisi myös nyt ehdotettua velvoitetta antaa kuvaus hallintoasioiden automaattisesta käsittelystä. Kuvaukseen voisi luontevasti liittyä vaikutusarviointiin liittyviä tietoja. PL 22 § ja YVL 5 §:n mukaisesti viranomaisilla ja muilla julkista hallintotehtävää toteuttavilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta. Näiden toimijoiden on kehittäessään toimintajärjestelmiään ja -käytäntöjään siten arvioitava kohdentamista ja panostusta laajasti ja kattavasti yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulmasta. Tämä ei rajoitu ainoastaan syrjinnän ehkäisemiseen. Valitettavasti velvoitteen toimeenpanossa on vielä paljon kehitettävää.

Edellä todetun mukaisesti valtuutettu katsoo siis erittäin tarpeelliseksi, että vaikutustenarviointivelvoitteesta säädetään erikseen tietojärjestelmiä koskien ja siten, että sääntelyssä kiinnitetään nimenomaisesti huomiota yhdenvertaisuuden edistämismuutoksiin ja tavoitteeseen.

3. Lainsäädännöllämme tavoitellaan tosiasiallista yhdenvertaisuutta

Lainsäädännössämme yhdenvertaisuudella ei tarkoiteta pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta vaan pyrkimystä kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta (esimerkiksi PeVL 31/2014 vp, HE 19/2014 vp ja HE 309/1993 vp). Tämä tulee tuoda esille ja huomioida sääntelyn jatkovalmistelussa ja jo nyt tietojärjestelmien kehittämisessä ja käytössä.

Valtuutettu kiinnittää huomiota aiheeseen liittyvään mielenkiintoiseen raporttiin, jossa todetaan myös EU-lainsäädännön tavoitteena olevan tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja jossa käsitellään myös vaikutustenarviointimenetelmiä siitä näkökulmasta, asetetaanko niissä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden mittariksi tosiasiallinen vai muodollinen yhdenvertaisuus (Bias Preservation in Machine Learning: The Legality of Fairness Metrics Under EU Non-Discrimination Law 15.1.2021; Wachter, Mittelstadt ja Russel; file:///C:/Users/03087317/AppData/Local/Temp/SSRN-id3792772.pdf).

Suomessa ja myös EU-tasolla sääntelyä ja arviointivelvoitteita kehitettäessä tulee varmistaa, ettei hyväksytä arviointimenetelmiä, jotka pohjautuvat riittämättömiin standardeihin yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Arviomuistiossa käsitellään myös komission ehdottamaa tekoälynsäätelyä. Valtuutettu toteaa olevan tärkeää huomioida ja tuoda esille, että yksi sääntelyn tavoitteista on myös ehkäistä syrjintää ja täydentää voimassa olevaa syrjintäsäätelyä. Tätä näkökulmaa Suomen tulee vahvasti ajaa ja edistää EU-tason säädösvalmistelussa.

4. Velvoite kohtuullisiin mukautuksiin on huomioitava jatkovalmistelussa

Jatkovalmistelussa on myös huomioitava esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:n asettama velvoite kohtuullisiin mukautuksiin ja sen mukainen viranomaisten velvoite tapauskohtaisesti vammaisen henkilön kohdalla riittävän proaktiivisesti varmistaa tarpeellisten mukautusten tekeminen täysimääräisesti. Velvoitteella on liityntä esimerkiksi arviomuistiossa käsitelyihin asianmukaisuusperiaatteeseen sekä perustuslain 21 §:n ja hallintolain asettamiin velvoitteisiin.

5. Muita huomioita

Arviomuistiossa lyhyesti viitatulla tavalla myös kieli- ja saavutettavuuslainsäädäntö on huomioitava tietojärjestelmäsäätelyn kokonaisuudessa.

Valtuutettu viittaa myös jo aiemmin oikeusministeriölle toimittamaansa lausuntoon, jossa esitettiin kattavammin tekoälyn käyttöön ja automaattiseen päätöksentekoon liittyviä syrjintä- ja yhdenvertaisuusnäkökulmia. (VVTDno-2020-620; Asia: VN/3071/2020).

Lopuksi valtuutettu kiittää valtiovarainministeriötä lausuntomahdollisuudesta tässä tärkeässä asiassa ja toivoo ministeriön ja työryhmän huomiovan valtuutetun esittävät näkemykset ja yhdenvertaisuuslain asettamat velvoitteet.

2. Kommenttinne tietojärjestelmistä sääntelykohteena

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

3. Millaisia yleisiä vaatimuksia tietojärjestelmien toiminnallisuuksille pitäisi lainsäädännöllä asettaa?

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

4. Millaisia olennaisia teknisiä vaatimuksia hallintoasioita käsitteleville tietojärjestelmille pitäisi lainsäädännöllä säätää?

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

5. Millaisia vaatimuksia, kuten dokumentointivaatimuksia, tietojärjestelmien kehittämiseksi pitäisi lainsäädännöllä säätää?

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

6. Miten lainsäädännöllä tulisi varmistua virkavastuun toteutumisesta ja kohdistumisesta, mitä tulee tietojärjestelmien kehittämiseen, käyttöönottoon ja käyttöön, sekä tietovarantojen käyttöön?

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

7. Mitä edellytyksiä tietovarannoille, niiden laadulle tai niiden käytölle tulisi lainsäädännössä asettaa, jotta niitä voidaan käyttää osin tai täysin automaattisessa päätöksenteossa?

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

8. Miten tietoturvallisuuden arviointia ja arviointijärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä tulisi kehittää? Entä erityisesti viranomaisten tietojärjestelmien arvioinnin osalta?

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

9. Kommenttinne muistiossa todetuista sääntelytarpeista yleensä

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

10. Muut yleiset kommentit arviomuistiosta

Ks. yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kysymykseen 1.

Valonen Tiina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto