



Lausunto

20.08.2021

VVTDno-2021-877

Asia: VN/14593/2020

Hallituksen esitys työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

1. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi

- Millaisia vaikutuksia esitetyillä muutoksilla ennakoitte olevan toimintanne?
- Onko esityksessä tunnistettu teidän toimintanne kannalta merkittävät vaikutukset?

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lausuttavassa hallituksen esityksessä ei ole tehty tarvittavaa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös ja syrjinnänkielto kohdistuu myös lainvalmisteluun. Lakiehdotukset on valmisteltava perustuslain mukaisiksi. Jotta perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen ja syrjinnän kiellon noudattaminen voitaisiin turvata, tulee lain valmistelun yhteydessä suorittaa yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi. Yhdenvertaisuussäännöksen kanssa on tässä yhteydessä perusteltua ottaa huomioon perustuslain 18 §, jonka nojalla julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön, sekä perustuslain 22 §, jonka nojalla julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä sekä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta täsmennetään osaltaan yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 5 §:ssä, jonka mukaan viranomaisilla on yhdenvertaisuuden tavoitteellinen ja suunnitelmallinen edistämismääräys. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan viranomaisen tulee toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulosohtauksessa ja tulosopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että hallituksen esityksen jatkotyöstössä tulisi selvittää yksityiskohtaisemmin esityksen yhdenvertaisuusvaikutukset eri ihmisryhmien osalta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä nimenomaisesti mainittuja kiellettyjä henkilöön liittyviä erotteluperusteita ovat ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus ja seksuaalinen suuntautuminen. Lisäksi syrjintäperusteluettelossa mainitaan muu henkilöön liittyvä syy, joka voi olla esimerkiksi asuinpaikka, opiskelijastatus tai koulutustausta.

Myös esityksen suhdetta perustuslakiin arvioitaessa olisi perusteltua kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen (PL 6 §).

2. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

2.1

1 luku Yleiset säännökset

-

2.2

2 luku Työnhakija

-

2.3

3 luku Työnvälitys

-

2.4.

12 luku Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpano ja siihen liittyvä yhteistyö

-

2.5.

13 luku Asiakastietojen käsittely

Tekoälyä hyödyntävästä kohtaantotoiminnallisuudesta

Ehdotettu uusi tekoälyä hyödyntävä profilointiin perustuva kohtaantotoiminnallisuus on arvioitava yhdenvertaisuusvaikutusten näkökulmasta. Arvioinnin tulokset on huomioitava esitettävän sääntelyn sisältöä ja sen perusteluita laadittaessa. Esitys vaatii valtuutetun näkemyksen mukaan tältä osin lisävalmistelua.

Luonnosesityksen yksi keskeisimmistä sisällöllisistä muutoksista olisi työnhakuprofiilien laatimis- ja julkaisumahdollisuus, työntajien mahdollisuus tutustua työnhakuprofiileihin ja tähän liittyvä kohtaantotoiminnallisuus. Kohtaantotoiminnallisuus perustuisi tekoälyä hyödyntävään algoritmiin. Esityksessä järjestelmää arvioidaan ja käsitellään lähinnä tietosuojan sekä työllisyysvaikutusten näkökulmista.

Tekoälyjärjestelmien hyödyntämiseen viranomaisten kuten muidenkin toimijoiden toiminnassa liittyy keskeisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen liittyvät kysymykset ja sääntelytarpeiden määrittäminen (esim. EU-komission asetusehdotus tekoälynsäätelystä (KOM(2021) 206 lopullinen), Equinetin raportti Regulating for an Equal AI: A New Role for Equality Bodies sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/REC (2020)1.).

Valtuutettu katsoo välttämättömäksi, että yhdenvertaisuuslaki ja tasa-arvolaki huomioidaan jatkovalmistelussa esitetyn tekoälyjärjestelmän ja sitä koskevan sääntelyn ja sääntelyn perusteluiden osalta.

Luonnosesityksen perusteella jää syrjinnän kiellon mukaan lukien yhdenvertaisuuden edistämiselvoitteen toteutumisen näkökulmasta epäselväksi olennaisia seikkoja, kuten esimerkiksi mitä tietoja tekoälyjärjestelmä työhakijoista käyttäisi profiloinnissaan.

Esityksessä sivulla 36 viitattu listaus pitää sisällään varsin avoimen ”luonnollista kieltä” sisältävän kirjauksen. Tarkkaa määritelmää ei myöskään käsitellä ehdotetun 13 a luvun säännösten perusteluissa eikä esityksen osiossa, jossa käsitellään suhdetta perustuslakiin. Esityksen suhdetta perustuslakiin käsiteltäessä ei ylipäänsä huomioida yhdenvertaisuutta esityksen kannalta relevanttina perusoikeutena.

Avoimeksi jää hyödyntäisikö tekoälyjärjestelmä profiloinnissaan työnhakijan mahdollista vapaamuotoista esittelytekstiä itsestään. Näin ollen puuttuvat myös arvioit siitä, mitä tämä tarkoittaisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja minkälaisia reunaehtoja tekoälyjärjestelmälle tulee asettaa. Esityksessä ei myöskään nimenomaisesti käsitellä sitä, käyttäisikö järjestelmä profiloinnissaan ja pisteytyksessään henkilön perustietoja kuten nimeä, sukupuolta tai ikää. Tätä tulisi asian jatkovalmistelussa selvittää samoin kuin varmistaa tarvittavat rajaukset näiden tietojen käytölle profiloinnissa.

Järjestelmä on laadittava niin, että se ei tuota syrjiviä profiloiteja ja pisteytyksiä myöskään esimerkiksi siksi, että jokin mallissa merkityksellinen ja ehkä pisteytetty ominaisuus korreloisi sellaisen henkilöön liittyvän ominaisuuden kanssa, joka on yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolain mukainen kielletty syrjintäperuste.

Edelleen yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta on merkityksellistä, miten tekoälyjärjestelmä suhtautuu esimerkiksi lukihäiriön johdosta työnhakuprofiiliin tehtyihin kirjoitusvirheisiin ja vaikuttavatko kirjoitusvirheet profilointiin ja pisteytykseen. Vammaisuus on yksi yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaisista syrjintäperusteista.

Oikeus- ja valtiovarainministeriöissä parhaillaan valmisteltavissa tekoälyn käytön sääntelyyn liittyvissä hankkeissa arvioidaan aiheellisesti tekoälyjärjestelmien valvontaan ja läpinäkyvyyteen liittyviä sääntelytarpeita. Nytkin käsillä olevassa ja ilmeisesti nopeasti etenevässä lainsäädäntöuudistuksessa on varmistettava esitettyyn tekoälyjärjestelmään kohdistuva riittävä valvonta, mahdollisesti aiheellinen riippumattoman säännöllinen auditointivelvoite sekä riittävä läpinäkyvyyden toteutuminen. Nämä ovat keskeisiä keinoja varmistaa järjestelmän yhdenvertaisuuslain mukaisuus.

Mikäli käytettävä tekoälyjärjestelmä olisi jatkuvasti oppiva järjestelmä, olisi erityisen tärkeää, että yhdenvertaisuusarviointia tehtäisiin järjestelmälle säännöllisesti. Esityksessä jää järjestelmän luonne tältä osin täsmentämättä.

Esityksessä viitataan tekeillä olevaan tietosuojavaikutustenarviointiin. Myös tässä arvioinnissa on huomioitava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoaikutukset ja mahdolliset syrjinnän riskit (tietojen käsittelyn lainmukaisuuden osana).

Tietojärjestelmä- ja tekoälyhankkeita koskee yhdenvertaisuuslaissa säädetty velvoite arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti tietojärjestelmien kehittämistä, käyttöä ja siten järjestelmien käyttöönoton vaikutuksia ja tarpeita on arvioitava kussakin tilanteessa aina yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen näkökulmasta. Valtuutetun tähän liittyviä näkemyksiä käsitellään myös valtuutetun samanaikaisesti oikeus- ja valtiovarainministeriölle antamissa lausunnoissa (VVTDno-2020-620; VN/3071/2020 sekä VVTDno-2021-791; VN/4400/2021).

Tekoälyn hyödyntämisellä kuten esimerkiksi tekoälyyn pohjautuvilla kohtaantotoiminnallisuuksilla työllistymisen ja työllisyyden edistämiseksi on oletetusti potentiaalia edistää myös työmarkkinoiden yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Jotta tähän tavoitteeseen päästäisiin, on kuitenkin yllä esitetyllä tavalla varmistettava järjestelmän yhdenvertaisuusvaikutukset riittävästi ennakolta ja jatkovalmisteltava esitystä tarpeellisin osin.

2.6

13 a luku Palvelualusta

Anonyymin rekrytointin mahdollistaminen

Lakiesityksen myötä työnhakija voisi jatkossa luoda vahvasti tunnistauneena uudelle palvelualustalle anonyymin työnhakuprofiilin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitystä anonyymin työnhaun mahdollistamisesta erittäin tärkeänä. Valtuutettu kuitenkin esittää, että palvelualustan tulisi mahdollistaa myös työnantaja-aloitteisesti hakijoiden anonymisoinnin, jolloin kynnys anonyymin rekrytoinnin käytölle madaltuisi. Yksittäiset anonyymit profiilit eivät todennäköisesti ole käyttökelpoisia, jos työnantaja joutuu samaan aikaan hyödyntämään ei-anonyymeja hakemuksia muiden hakijoiden osalta.

Valtuutettu toteaa lisäksi, että mahdolliset yhdenvertaisuushaasteet vahvan tunnistautumisen osalta tulisi selvittää osana yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia.

Rakennetun ympäristön esteettömyystiedon vaatimus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että työmarkkinatorilla julkaisevilta työnantajilta edellytettäisiin rakennetun ympäristön esteettömyystiedon sisällyttämistä hakuilmoituksiin toimitiloista, joissa työtehtävä pääasiallisesti toteutuu.

Työnantajalla on yhdenvertaisuuslain 7 §:n mukainen velvollisuus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista työpaikalla, myös rekrytointien osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen (Kyröläinen 2020) mukaan työpaikkoja koskeva esteettömyystiedon puute on keskeinen vammaisten henkilöiden työnhakua ja työllistymistä vaikeuttava tekijä. Tilanne, jossa esteettömyystietoa ei pääsääntöisesti ole työnhakuilmoituksissa saatavilla, asettaa vammaiset henkilöt vaikeaan tilanteeseen, jossa vastuu toimitilojen esteettömyyden tiedustelusta työnhakutilanteessa on heillä itsellään, jolloin he joutuvat paljastamaan itsestään työnhaussa sellaisia kiellettyyn syrjintäperusteeseen liittyviä tietoja, jotka käytännössä usein estävät heidän hakemuksensa yhdenvertaisen käsittelyn.

Valtuutettu toteaa, että rakennetun ympäristön esteettömyystiedon vaatimus ei tarvitsisi olla kovin laaja, vaan perustieto siitä, pääseekö työpaikalle kulkemaan esteettömästi riittäisi. Tällöin olisi olennaista, että työmarkkinatorilla julkaiseminen edellyttäisi vastaamaan muutamaan esteettömyyden kannalta kriittiseen asiaan. Tällaisia olisivat esimerkiksi, onko työpaikalle esteetön kulku, onko portaita, löytyykö hissi, ja mitkä ovat mahdollisen hissien mitat. Yksityiskohtaisempi esteettömyystiedon muotoilu tulisi tehdä yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa.

Valtuutettu pitää selvänä, että esteettömyystiedon vaatimus olisi omiaan lisäämään esteettömyyskartoituksia työpaikoilla, ja siten lisäämään työnantajien tietoisuutta vammaisten työnhakijoiden ja työnantajien yhdenvertaisista oikeuksista. Ennen kaikkea vaatimus olisi omiaan parantamaan vammaisten työnhakijoiden tosiasiallisia mahdollisuuksia työllistymiseen.

2.7

14 luku Muutoksenhaku

-

3. Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

3.1. Huomionne koskien työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 14 ja 18 §:ään ehdotettavia muutoksia? (2. lakiehdotus)

-

4. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta

4.1 Huomionne koskien työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin ehdotettavia muutoksia? (3. lakiehdotus)

-

5. Muut huomiot

5.1 Mahdolliset muut huomionne ehdotetusta sääntelystä ja esityksestä?

-

Aaltonen Jussi
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto