13.11.2019 VVTDno-2019-937

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Eduskunta
Hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ MAAHANMUUTTOHALLINNOSSA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu käsittelee lausunnossaan kahta asiaa: yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista henkilötietoja käsiteltäessä sekä automatisoitujen päätösten tekemisen edellytyksiä. Valtuutettu katsoo, että esitystä tulee täydentää, jotta valtuutetun tiedonsaantioikeuksien toteutuminen turvataan myös uudistettua lainsäädäntöä toimeenpantaessa.

1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuksien toteutuminen maahanmuuttohallinnossa

Valtuutetun tehtävät ja tiedonsaantioikeus

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on lainsäädännössä säädetty tehtäväksi muun muassa tiettyjen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvonta. Tämä tarkoitusta toteuttavia tehtäviä valtuutetulla on kansallisena

ihmiskaupparaportoijana, lausuessaan ulkomaalaislain 209 §:n mukaisesti turvapaikkahakemuksista tai ulkomaalaisen maasta karkottamisesta sekä toteuttaessaan palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) edellyttämää tehtävää ulkomaalaisen maasta poistamisen toimeenpanon valvojana.

Valtuutetulle on tehtäviensä toteuttamiseksi säädetty laaja tiedonsaantioikeus. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 4 §:n mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on salassapitosäädösten estämättä oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset ja välttämättömät tiedot. Valtuutettu on toteuttanut tiedonsaantioikeuttaan muun muassa käyttämällä suorayhteydellä ulkomaalaisrekisteriä eli UMA-järjestelmää.

Valtuutetun rooli rekisterinpitäjänä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on voimassa olevassa, nyt uudistuksen kohteena olevassa ulkomaalaisrekisteriä koskevassa laissa määritelty rekisterinpitäjäksi. Valtuutettu on kuultu lainsäädännön uudistustyötä aloitettaessa. Valtuutettu on silloin todennut, ettei se vastusta valtuutetun roolin muuttamista rekisterinpitäjästä rekisterin käyttäjäksi, mikäli tällä ei ole vaikutusta valtuutetun mahdollisuuksiin käyttää ulkomaalaisrekisteriä lakimääräisten tehtäviensä hoitamiseen.

Nyt käsiteltävänä olevaa lakiesitystä on tämän jälkeen muokattu muun muassa tietosuoja-asetuksen ja valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten mukaiseksi. Tässä yhteydessä rekisterin ylläpitäjän ja rekisterin käyttäjän roolit ovat merkittävästi eriytyneet toisistaan, mikä näyttäisi vaarantavan valtuutetun tiedonsaantioikeuksien toteutumista.

Hallituksen esitys on tulkittavissa niin, että tiedonsaanti UMA-rekisteristä siinä laajuudessa, kun valtuutetun tehtävien hoitaminen vaatii, edellyttää valtuutetun määrittelemistä yhteisrekisterin pitäjäksi. Yhteisrekisterin pitäjiä ovat ehdotetun 3 §:n mukaisesti esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Hallituksen esityksessä yhdenvertaisuusvaltuutettua pidetään kuitenkin vain rekisterin käyttäjänä, vaikka valtuutettua voidaan pitää rekisterinpitäjänä valtuutetun toimittaessa lausuntojaan esimerkiksi karkottamisista ja turvapaikkahakemuksista suoraan UMA-rekisteriin. Valtuutetun

tiedonsaantioikeuden toteutumisen varmistamiseksi valtuutettu esittää, että valtuutetun roolia tietojärjestelmän käyttäjänä vahvistetaan esityksessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulta ei ole pyydetty lausuntoa nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen lausuntokierroksella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että hallituksen esitystä täydennetään niin, että yhdenvertaisuusvaltuutettu lisätään 3 §:ssä mainittujen yhteisrekisterinpitäjien joukkoon tai valtuutetun rooli maahanmuuttohallinnon tietojärjestelmien käyttäjänä selkeästi tuodaan esiin mietinnön perusteluissa.

Henkilötietojen käsittely muussa kuin alkuperäisessä käsittelytarkoituksessa (12§)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että sen lakisääteisten tehtävien määrittely täyttää henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa esitetyn lain 12 §:n asettamat edellytykset. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeus on valtuutettua koskevassa lainsäädännössä määritelty riittävän laajaksi eikä sitä ole tässä yhteydessä tarpeen uudistaa. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta salassapitosäädösten estämättä valtuutetun hoitaessa yhdenvertaisuuslaissa tai ulkomaalaislaissa säädettyjä tehtäviään sekä valtuutetun tiedonsaantioikeudesta ihmiskaupparaportoijana. Valtuutetun tiedonsaantioikeuteen ja oikeuteen käyttää ulkomaalaisrekisteriä viitataan myös ulkomaalaislain esitöissä (HE 28/2003 vp, s. 245). Sen mukaan

> **”Valtuutetun toiminta ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien parantamiseksi edellyttää oikeutta saada tietoja ulkomaalaisten asemaan keskeisesti vaikuttavista päätöksistä ja muusta viranomaistoimista. Ulkomaalaisrekisteriä koskevaa lakia on tarkoitus myös ennen ulkomaalaislain voimaantuloa muuttaa siten, että vähemmistövaltuutettu saisi oikeuden saada tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavia tietoja ulkomaalaisrekisteristä. Tämä mahdollisuus täydentäisi viranomaisten tiedottamisvelvoitetta. Kun ehdotetun 209 §:n mukaan valtuutetun kuulemismenettelystä nykyisessä laajuudessaan luovuttaisiin, pääsy ulkomaalaisrekisteriin mahdollistaisi myös valtuutetun oma-aloitteisten toimenpiteiden kohdentamisen.”**

Ehdotetussa laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 1 §:ssä säädetään, että henkilötietojen käsittelytarkoituksena voivat olla muun muassa (lihavointi valtuutetun):

> **1) ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta;**
>
> **3) kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskaupan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminta osana vastaanottotoimintaa sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta;**
>
> **4) ulkomaalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelu säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen;**

Valtuutettu katsoo, että sen toteuttaessa lakimääräisiä tehtäviään kansallisena ihmiskaupparaportoijana, lausuessaan ulkomaalaislain 209 §:n mukaisesti turvapaikkahakemuksista tai ulkomaalaisen maasta karkottamisesta sekä toimiessaan ulkomaalaisen maasta poistamisen toimeenpanon valvojana se käsittelee UMA-rekisterin henkilötietoja niiden alkuperäisessa käsittelytarkoituksessa. Mikäli kuitenkin katsottaisiin, että ettei valtuutetun tehtävien hoitaminen sisälly riittävällä tarkkuudella ehdotetun lain soveltamisalaan, tulee yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli henkilötietojen käsittelijänä lisätä 12 §:ään esimerkiksi seuraavasti:

> **1 §: 1 momentin 1 sekä 3-5 kohdan nojalla kerätyt tiedot ovat tarpeen yhdenvertaisuusvaltuutetulle mainitun momentin 1 sekä 3-5 kohtien mukaisten tehtävien hoitamista varten;**

2. Automaattinen päätöksenteko

Algoritmipohjaista automaattista päätöksentekoa ja tekoälyä koskevassa kansainvälisessä ja eurooppalaisessa keskustelussa etiikkaa ja perusoikeuksia koskevana keskeisenä kysymyksenä on tunnistettu syrjinnän riski ja tarve varmistaa päätöksenteon yhdenvertaisuus. Riippuen automaattisen

päätöksentekojärjestelmän logiikasta ja luonteesta, välittömän tai välillisen syrjinnän riskit voivat liittyä esimerkiksi siihen, millaisille seikoille päätöksenteossa annetaan painoarvoa mukaan lukien millä kriteereillä valitaan automaattiseen päätöksentekoon valikoituvat asiat sekä päätöksen pohjana olevan tiedon laatuun ja mahdollisiin vinoutumiin.

Ehdotetun 21 §:n myötä Suomessa säädettäisiin ensimmäistä kertaa viranomaisen tekemästä automaattisesta päätöksenteosta. On näin ollen erittäin tärkeää, että sääntely tehdään riittävän tarkkarajaisesti sekä perustuen riittävään yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin. Syrjinnän riskit on mahdollisuuksien mukaan arvioitava ja minimoitava automaattisesta päätöksenteosta säädettäessä – eikä vasta sääntelyn pohjalta automaattisessa käsittelyssä käytettäviä sääntöjä laadittaessa, kuten nyt vaikuttaa esityksen perusteella ajateltavan tehtäväksi (s. 100). Sääntelyn riittävä arviointipohja ja selkeys ovat erityisen tärkeitä tilanteessa, jossa perustuslakivaliokunnan peräänkuuluttamaa kokonaisvaltaista selvitystä hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta suhteessa automaattiseen päätöksentekoon (PeVL 62/2018) ei ole vielä tehty. Valtuutettu pitää tätä oikeusministeriön vastuulla olevaa selvitystä erittäin merkityksellisenä.

Lakiesityksen taustaksi ei ole tehty yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Hallituksen esityksen mukaan esityksellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia yhdenvertaisuuteen (s. 54). 21 §:n perusteluissa todetaan melko lailla yleisluontoisesti, että: ”Rekisteröidyn näkökulmasta automatisointi sekä nopeuttaisi asiankäsittelyä että loisi puitteet yhdenmukaiselle ja yhdenvertaiselle käsittelylle. Näin automatisointi edistäisi myös yhdenvertaisuus- ja luottamuksensuojaperiaatetta.” (s. 95).

Lain 21 §:ssä kuitenkin säädettäisiin Maahanmuuttovirastolle oikeus tehdä automaattisesti päätöksiä säätämättä tarkkaan, missä asioissa ja millaisin perustein asioita voidaan päättää automaattisesti (siitä huolimatta, että ehdotusta on täsmennetty verrattuna rauenneeseen lakiesitykseen HE 224/2018 vp). Säännöksen perusteella näyttäisi myös jäävän mahdolliseksi, että automaattisessa päätöksenteossa käsitellään tietyissä tilanteissa kokonaisharkintaa edellyttäviä asioita. Esityksen perustelut eivät myöskään avaa näitä seikkoja selkeästi ja riittävästi, mukaan lukien

sitä, minkä tyyppisille tiedoille kussakin tilanteessa ja asiaryhmässä automaattisessa päätöksenteossa annettaisiin merkitystä (esimerkiksi ero tietoihin, jotka liittyvät henkilön ominaisuuksiin mukaan lukien syrjintäperusteisiin ja tietoihin, jotka liittyvät henkilön toimintaan).

Ehdotetun 21 §:n mukaisen automaattisen päätöksenteon mahdollisia syrjinnän riskejä onkin esityksen sisältämien tietojen perusteella vaikea arvioida. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään syrjintäperusteista ja syrjinnän muodoista. Automaattista päätöksentekoa harkittaessa on syrjinnän muodoista huomioitava erityisesti välitön (10-11 §) ja välillinen (13 §) syrjintä sekä myös kohtuullisten mukautusten epääminen vammaista henkilöä kohtaan (15 §). Automaattisia päätöksentekojärjestelmiä luotaessa ja niiden yhdenvertaisuusvaikutuksia arvioitaessa on huomattava myös se, että syrjinnän riskiä ei vielä poista se, että automaattinen päätös rajattaisiin vain positiivisiin, hakemuksen mukaisiin päätöksiin. Mikäli syrjintäperuste kuten kansalaisuus, vammaisuus tai ikä vaikuttaa siihen ohjautuuko asia automaattiseen tai manuaaliseen käsittelyyn, on toiminta syrjivää, mikäli tätä erilaista kohtelua syrjintäperusteen johdosta ei lain tasoisessa säännöksessä nimenomaan oikeuteta (lisäksi täytyttävä hyväksyttävän tavoitteen ja oikeasuhtaisen keinon vaatimukset, YVL 11 §). Lisäksi tulisi arvioida, miten ”päätöksentekokoneen” (s.100) käyttö on yhteen sovitettavissa viranomaisilta edellytettävän perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan kanssa.

Valtuutettu kannattaakin näkemyksiä, jotka edellyttävät säännöksen lisätäsmentämistä, mikäli se jätetään lakiin.

Lisäksi ehdotettu säännös olisi tarpeellista arvioida yhdenvertaisuuden ja syrjinnän näkökulmasta. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s.75) keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen. Yhdenvertaisuuslain 5 § täsmentää perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan

viranomaisilla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja arvioida toimintansa yhdenvertaisuusvaikutuksia. Yhdenvertaisuuslain esitöissä (HE 19/2014 vp, s. 61) todetaan, että viranomainen on pyrittävä toiminnassaan poistamaan yhdenvertaisuuden toteutumisen esteet ja muutettava tällaisia olosuhteita. Viranomaisella on lisäksi velvollisuus vakiinnuttaa hallinto- ja toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämisen varmistamiseksi.

Arvioinnin pohjalta perusteluissa tulisi käsitellä, mitä säädettäväksi ehdotettu automaattinen päätöksenteko tarkoittaa syrjinnän kiellon ja syrjintäperusteiden kannalta. Perusteluissa olisi informatiivista myös kuvata esimerkinomaisesti niitä syrjintäperusteisiin liittyviä seikkoja, joille kussakin asiaryhmässä ei annettaisi merkitystä valikoitaessa asioita automaattiseen päätöksentekoon tai joille mahdollisesti katsottaisiin olevan oikeutettua antaa merkitystä. Valtuutettu katsoo riittäväntasoisen jo säädösvaiheessa tehtävän arvioinnin olennaiseksi riippumatta siitä, että esityksen perusteluiden mukaan kyseessä ei olisi tekoälyjärjestelmästä, vaan ”niin sanotun päätöksentekokoneen luomisesta, jolloin asia algoritmilla toteutettujen ehtojen täyttyessä etenisi pitkin päätöksentekojärjestelmää.. ” (s. 100).

Valtuutettu esittää myös pohdittavaksi, olisiko automaattista päätöksentekoa koskevan säännöksen yhteyteen – sekä nyt käsiteltävän lain osalta että jatkossa yleisemminkin – tarpeellista säätää velvoitteesta varmistaa päätöksentekoprosessin syrjimättömyys ja velvoittaa yhdenvertaisuuden arviointiin ja syrjinnän riskien minimointiin myös automaattista päätöksentekoa toimeenpantaessa ja sovellettaessa. Vähintäänkin 21 §:n perusteluissa olisi huomioitava perustuslain 22 § ja yhdenvertaisuuslain 5 §, joiden perusteella on valtuutetun näkemyksen mukaan lähdettävä siitä, että viranomaisen ei tule kehittää ja käyttää automaattista päätöksentekoa tavalla, joka olisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen tai yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteen kanssa ristiriidassa.

Automaattista päätöksentekoa suunniteltaessa on viranomaisen myös arvioitava kokonaisuutena päätöksentekorakenteitaan ja mahdollisien uusien toimintatapojen vaikutusta eri asiakas- ja kohderyhmiin. Esimerkiksi mikäli tietyissä päätösasioissa vammaisia henkilöitä koskevat päätökset tehdään aina tai useammin kuin muita henkilöitä koskevat päätökset manuaalisessa

käsittelyssä johtuen lisäselvitystarpeesta tai mukautustarpeen arvioinnin varmistamisesta, voiko tämä johtaa siihen, että vammaiset henkilöt saavat tietyissä asiaryhmissä päätöksensä aina merkittävästi hitaammin kuin ei-vammaiset henkilöt? Tällöin olisi mietittävä manuaaliseen päätöksentekoon osoitettujen resurssien oikeudenmukaista kohdentamista. Kielteisten automaattisen päätöksenteon tilanteissa olisi puolestaan etukäteen arvioitava, voiko päätöksentekoprosessiin liittyä sellaisia elementtejä, joissa on erityisen tärkeää varmistaa valmius tehdä kohtuullisia mukautuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu **Kirsi Pimiä**

Toimistopäällikkö **Rainer Hiltunen**