YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

8.2.2022 VVTDno-2022-106

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausunto 9.2.2022 kuulemiseen; HE 225/2021 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään siten kuin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) tarkemmin säädetään. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtäviin sisältyy lisäksi ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen.

Valtuutetulla ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollisuus valvoa yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoa työelämässä, mutta voi mm. antaa yleisiä suosituksia yhdenvertaisuuden edistämisestä työelämässä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa lausuntopyynnöstä ja kutsusta kuulemiseen. Kuten jo hallituksen esityksen luonnosvaiheessa, valtuutettu kiinnittää huomiota erityisesti palvelualustan (13 a luku) tekoälyä hyödyntävään kohtaantotoiminnallisuuteen ja yhdenvertaisuuden edistämisvelvoitteeseen.

Palvelualustan tekoälyavusteisesta profiloivasta kohtaantotoiminnallisuudesta (Luku 13 a)

Säännösten perusteluissa tulisi huomioida syrjinnän kieltoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä seikkoja

Lakiesityksen yksi keskeisimmistä sisällöllisistä muutoksista olisi palvelualusta ja sen tekoälyä hyödyntävä ja profilointiin perustuva kohtaantotoiminnallisuus. Palvelualustan tekoälyä hyödyntävää ja profilointiin

perustuvaa kohtaantotoiminnallisuutta on tärkeää arvioida ja riittävän tasoisesti säännellä yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta.

Tekoälyn hyödyntämisellä kuten esimerkiksi profiloivalla kohtaantotoiminnallisuudella on oletetusti potentiaalia edistää työmarkkinoiden yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Jotta tähän tavoitteeseen päästäisiin, on kuitenkin varmistettava tekoälyjärjestelmän syrjimätön toiminta sekä sen kautta mahdollisuudet edistää työelämän yhdenvertaisuutta. Siitä huolimatta, että säädettävän palvelualustan toimintoihin ei liittyisi automaattista päätöksentekoa, voi profilointiin perustuva suositeltujen työpaikkailmoitusten listaus työnhakijoille ja suositeltujen työnhakuprofiilien listaus työantajille vaikuttaa kielteisesti yhdenvertaisuuden toteutumiseen työllistymisessä ja jopa aiheuttaa välitöntä tai välillistä syrjintää, mikäli tätä ei ennaltaehkäistä.

On myönteistä, että valtuutetun esitysluonnoksen lausuntokierroksella peräänkuuluttamaa yhdenvertaisuus vaikutustenarviointia on sisällytetty lakiesitykseen. Esityksen yleisperusteluiden yhdenvertaisuusvaikutuksia koskevassa arviossa (s. 46-48) sekä esityksen perustuslain ja sen 6 §:n mukaisuutta arvioinnissa (s. 85-86) todetaan muun muassa: ”Kohtaantotoiminnallisuus ei estäisi työnhakijaa näkemästä mitään alustalle jätetyistä työpaikkailmoituksista, vaan ainoastaan järjestäisi ilmoituksia hakijan antamien työnhakuprofiilissaan antamien tietojen perusteella… Kohtaantotoiminnallisuuden käyttäminen ei luo työnhakuprofiilin laatijalle oikeusvaikutuksia, eikä profiilin laatijalla ole esimerkiksi velvollisuutta hakea kohtaantotoiminnallisuuden suosittelemia työpaikkoja”, ”Relevanssimalli on kieliriippumaton ja se on opetettu suomen, ruotsin- ja englanninkielisillä työpaikkailmoituksilla.”, ”Työnhakuprofiili on anonyymi ja sen tarkoituksena on ohjata työnhakua osaajalähtöiseksi. Työnhakuprofiilia laadittaessa ei kysytä henkilön ikää, kansalaisuutta, alkuperää tai muuta yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n mukaan syrjintäperusteena pidettävää tietoa, eikä profiilin laatijaa ohjata tällaista tietoa työnhakuprofiiliin täyttämään. Kohtaantotoiminnallisuuden pisteytyksessä käytetään vain henkilön antamia osaamis-, ammatti-, koulutus-, kielitaito-, lupakortti- ja ajokorttitietoja. … Pisteytyksessä ei siten käytettä syrjintäperusteena pidettäviä tietoja. … Koska pisteytys tehdään käyttäen edellä mainittuja henkilön osaamista ja ammattitaitoa koskevia tietoja, ei arvioida myöskään olevan todennäköistä, että pistetyksessä käytetyt tekijät korreloisivat sellaisen henkilöön liittyvän ominaisuuden kanssa, joka olisi yhdenvertaisuus- tai tasa-arvolain (609/1986) mukainen syrjintäperuste. ”, ”Vapaamuotoista esittelytekstiä ei hyödynnetä lainkaan kohtaantotoiminnallisuuden pisteytyksessä”, ”kohtaantoiminnallisuus ei ole jatkuvasti oppiva järjestelmä tai algoritmi…Yhdenvertaisuusnäkökohdat pystytään näin ollen huomioimaan myös toiminnon jatkokehityksessä, jolloin sen yhdenvertaisuudesta pystytään huolehtimaan jatkossakin”, sekä ” Kohtaantotoiminnallisuuden kehityksessä on huomioitu myös mahdolliset

kirjoitusvirheet työnhakuprofiilin vapaissa teksteissä. Kirjoitusvirheiden merkitys on pyritty minimoimaan siten, että toiminallisuus ei siten aseta eriarvoiseen asemaan henkilöitä, joilla esimerkiksi vammasta johtuen on luku- tai kirjoitusvaikeuksia. Palvelualustan kehittämisessä on huomioitu saavutettavuutta koskevat vaatimukset. ”

Edellä lainattujen perustelutekstin kohtaantotoiminnallisuutta koskevien kuvausten perusteella valtuutettu arvioi, ettei kohtaantotoiminnallisuus vaikuttaisi sisältävän ainakaan ilmeisiä ongelmia yhdenvertaisuuslain asettaman syrjinnän kiellon näkökulmasta.

Syrjinnän kielto on lakiesityksessä huomioitu ainoastaan yleisperusteluissa ja suhdetta perustuslakiin arvioitaessa, mitä valtuutettu pitää riittämättömänä. Itse palvelualustaa koskevien säännösten perusteluissa ei ole viittauksia syrjinnän kieltoon, siihen että kohtaantotoiminnallisuutta hyödyntävä tekoäly ei käyttäisi syrjintäperusteita profiloinnissaan eikä siihen, miten kohtaantotoiminnallisuutta jatkokehitettäessä ja sen toiminnan seurannassa, arvioinnissa ja valvonnassa varmistettaisiin syrjinnän kiellon noudattaminen sekä yhdenvertaisuuden edistäminen.

Yhdenvertaisuuden turvaamisen ja syrjinnän ehkäisemisen näkökulmista olisi ollut tarpeellista, että palvelualustaa mukaan lukien sen valvontaa koskevien säännösten perusteluissa kiinnitettäisiin nimenomaisesti huomiota hyödynnettävän tekoälymallin ja kohtaantotoiminnallisuuden syrjintää ehkäiseviin reunaehtoihin ja edellytyksiin. Näin olisi voitu tehdä esimerkiksi 13 a luvun 1–4 §:ien perusteluissa. Valtuutettu pitää tärkeänä, että valiokunta mietinnössään arvioi myös yksittäisiä säännöksiä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta.

13 a luvun 2 §:n, jossa säädetään työnhakuprofiilin laatimisesta ja tiedoista, mukaan ”Tietoihin ei saisi sisällyttää tietoja, jotka ovat laissa säädetty salassa pidettäviksi”. Valtuutettu huomio, että säännöksen perusteluissa ei ole täsmennetty, mihin lainsäädäntöön pykälässä nimenomaisesti viitataan eikä siten ole syrjinnän kiellon näkökulmasta selvää, mitä tietoa säännös estää sisällyttämästä profiiliin.

Vaikka valtuutettu pitää ymmärrettävänä ratkaisuna sitä, että kohtaantotoiminnallisuudesta ei suoraan säädettäisi lakitasolla, on kuitenkin syytä pohtia, olisiko aiheellista, että toiminnallisuutta jossain määrin käsiteltäisiin myös säännösten perusteluissa. Nyt luvun 13 a säännösten perusteluissa kohtaantotoiminnallisuus nousee esille vain pariin kertaan ohimennen mainittuna.

Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi tehtävä ennen palvelualustan käyttöönottoa sekä jatkossa käytön myötä

Valtuutettu toteaa, että lakiesityksestä ei ilmene, onko järjestelmälle tehty auditointi erityisesti yhdenvertaisuusvaikutusten näkökulmasta tai esimerkiksi osana tietosuojavaikutusten arviointia. Valtuutettu katsoisi tämän tarpeelliseksi ennen palvelualustan käyttöönottamista.

Valtuutettu kiinnittää myös huomiota siihen, että on varmistettava esitettyyn tekoälyjärjestelmään kohdistuva riittävä ja jatkuva yhdenvertaisuusvaikutusten valvonta sekä riittävä läpinäkyvyyden toteutuminen. Nämä ovet keskeisiä keinoja varmistaa järjestelmän yhdenvertaisuuslain mukaisuus. Järjestelmään kohdistuvissa tietosuojavaikutustenarvioinneissa on huomioitava yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutukset ja mahdolliset syrjinnän riskit. Valtuutettu korostaa viranomaisten velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5§).

Auditoinnit tulee tehdä nimenomaan yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisen näkökulmasta, ei rajoittuen vain syrjinnän estämiseen. Arvioinnissa tulee huomioida esimerkiksi se, voivatko henkilön osaamista ja ammattitaitoa koskevat tiedot korreloida kiellettyjen syrjintäperusteiden kuten sukupuolen kanssa rakenteellisista syistä.

Syrjimättömyyden kannalta on olennaista muun muassa se, että hakijoiden anonymiteetti tosiasiallisesti säilyy ja, että syrjintäperusteita koskevaa informaatiota ei tosiasiallisesti tule sisällytetyksi vapaamuotoisiin teksteihin. Yhdenvertaisuuden edistäminen voi käytännössä edellyttää, että ilmoituksia valvotaan tai moderoidaan erityisen tarkasti nimenomaan syrjinnän ehkäisemiseksi.

Tekoälyjärjestelmien hyödyntämisessä on noudatettava velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta ja tehokkaasti ehkäistävä syrjintäriskit

Tekoälyn hyödyntäminen on merkittävä mahdollisuus muuttaa yhteiskunnan toimintoja tehokkaammiksi ja laadukkaammiksi kaikille. Samalla tekoälyn hyödyntäminen voi johtaa esimerkiksi välittömään tai välilliseen syrjintään. Valtuutettu korostaa, että viranomaisten tietojärjestelmä- ja tekoälyhankkeita koskee yhdenvertaisuuslaissa säädetty velvoite arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista ja toiminnoilla on pyrittävä edistämään yhdenvertaisuutta (YVL 5 §).

Yksittäisen tekoälyjärjestelmän kielteiset yhdenvertaisuusvaikutukset ja varsinkin automaattisen päätöksenteon syrjivyys voivat johtua monenlaisista ihmisen toiminnasta johtuvista seikoista. On kriittistä, minkälaiset säännöt

ja ehdot käytetyille algoritmeille asetetaan. Syrjivät tulokset voivat johtua myös esimerkiksi käytetyn datan huonosta laadusta, datan heikosta edustavuudesta ja mallin huonosti valituista ominaisuuksista. Mitä läpinäkymättömämpää ja monitahoisempaa tekoälyjärjestelmän toiminta on, sitä vaikeampaa syrjinnän riskejä on arvioida ja ehkäistä.

Olennaista on varmistaa, että järjestelmien vaikutuksia eri vaiheissa arvioidaan ja valvotaan sekä, että riittävä läpinäkyvyys ja oikeusturvakeinot toteutuvat tehokkaasti.

Tekoäly saattaa myös voimistaa yhteiskunnan rakenteissa ja päätöksenteossa nykyisin esiintyvää sekä aiemmin esiintynyttä rakenteellista syrjintää. Lainsäätäjällä ja muilla päättäjillä on keskeinen asema tekoälyn yhdenvertaisuusvaikutusten suuntaamisessa ja kielteisten vaikutusten estämisessä.

Tekoälyn hyötyjä ja samalla riskejä yhdenvertaisuudelle sekä muille ihmisoikeuksille on tuotu esille useissa viime vuosina julkaistuissa kansainvälisissä ja eurooppalaisissa raporteissa, esimerkiksi YK:n, Euroopan neuvoston, EU:n perusoikeusviraston sekä komission selvityksissä ja kannanotoissa sekä useissa kansalaisjärjestöjen raporteissa. Valtuutetun kannanottoja tekoälystä ja sääntelyhankkeista on luettavissa valtuutetun verkkosivujen lisäksi esimerkiksi valtuutetun oikeus- ja valtionvarainministeriölle antamissa lausunnoissa vireillä oleviin tekoälyä ja tietojärjestelmähankkeita koskeviin sääntelyhankkeisiin (VVTDno-2020-620 ja VVTDno-2021-791) sekä lausunnossa komission tekoälyasetusluonnoksesta eduskunnan lakivaliokunnalle (VVTDno-2021-1212).

Anonyymin rekrytoinnin mahdollistamisesta

Lakiesityksen myötä työnhakija voisi jatkossa luoda vahvasti tunnistautuneena uudelle palvelualustalle anonyymin työnhakuprofiilin, josta ei näkyisi esimerkiksi henkilön nimeä, sukupuolta tai ikää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää esitystä anonyymin työnhaun mahdollistamisesta erittäin tärkeänä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon näkökulmista.

Työelämän yhdenvertaisuuden edistämiseksi valtuutettu toteaa, että julkisten työllistämispalveluiden tulisi kauttaaltaan mahdollistaa anonyymi rekrytointi. On tärkeää pyrkiä siihen, että anonyymin rekrytoinnin hyödyntäminen on työnantajille helppoa ja houkuttelevaa.

Muita huomioita esityksestä

Palvelualustan saavutettavuus tulee varmistaa. Saavutettavuuden toteutumisessa on digipalvelulain velvoitteiden lisäksi huomioitava esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimus, yhdenvertaisuuslain velvoitteet yhdenvertaisuuden edistämiseen sekä välillisen syrjinnän kielto. On hyvä, että saavutettavuuteen kiinnitetään huomiota lakiesityksen perusteluissa vaikkakin melko niukasti. On tärkeää, että lakiesityksessä todetulla tavalla ennen palvelualustan tuotantokäytön alkamista toteutetaan erikseen laaja saavutettavuustestaus ja mahdolliset puutteet korjataan.

Valtuutettu huomioi, että palvelualustan hyödyntäminen edellyttäisi vahvaa tunnistautumista. Tämän johdosta valtuutettu pitää erittäin tärkeänä, että esimerkiksi käynnissä olevassa henkilöllisyystunnuksia koskevassa lainsäädäntöuudistuksessa edistetään ja sujuvoitetaan henkilöllisuustunnusten saamista muun muassa ulkomaalaisille, kuten turvapaikanhakijoille. Myös muin tarvittavin lainsäädännön ja käytännön ohjauksen keinoin on varmistettava vahvan tunnistamisen toteutuminen yhdenvertaisesti kaikille.

Vammaisten työnhakijoiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi valtuutettu pitäisi myös tärkeänä, että työmarkkinatorilla julkaisevilta työnantajilta edellytettäisiin rakennetun ympäristön esteettömyystiedon sisällyttämistä hakuilmoituksiin toimitiloista, joissa työtehtävä pääasiallisesti toteutuu. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen (Kyröläinen 2020, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:36, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-546-1) mukaan työpaikkoja koskeva esteettömyystiedon puute on keskeinen vammaisten henkilöiden työnhakua ja työllistymistä vaikeuttava tekijä. Esteettömyystiedon vaatimus olisi omiaan lisäämään esteettömyyskartoituksia työpaikoilla ja siten lisäämään työnantajien tietoisuutta vammaisten työnhakijoiden ja työntekijöiden yhdenvertaisista oikeuksista. Ennen kaikkea vaatimus olisi omiaan parantamaan vammaisten työnhakijoiden tosiasiallisia mahdollisuuksia työllistymiseen.

Lakiluonnosta koskevissa lausunnoissa on nostettu esille tarve arvioida esityksen merkitystä työnantajana toimivien yksityishenkilöiden kuten henkilökohtaista avustajaa rekrytoivien vammaisten henkilöiden oikeusaseman ja tietosuojan toteutumisen näkökulmista. Valtuutettu pitää näitä muun muassa tietosuojavaltuutetun esittämiä huomioita tärkeinä varmistaa sääntelyprosessissa.

Työelämän syrjintää on ehkäistävä ja yhdenvertaisuutta on edistettävä määrätietoisesti

Työelämän yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyvät puutteet ja syrjintä, mukaan lukien rekrytointisyrjintä, ovat erittäin merkittäviä ongelmia. Vähemmistöjen kokemukset syrjinnästä työssä ja työhaussa ovat tutkimusten mukaan yleisiä ja vain pieni osa syrjinnästä tulee viranomaisten tietoon. Tietoa työelämän syrjinnästä on viime vuosina käsitelty esimerkiksi valtioneuvoston rasismin vastaisessa ohjelmassa (Oikeusministeriön julkaisuja 2021:34, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163577) sekä perusoikeusbarometrissä (Oikeusministeriön julkaisuja 2021:16, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163261).

Valtuutettu korostaa viranomaisten ja työnantajien velvollisuuksia edistää yhdenvertaisuutta (YVL 5 § ja 7 §) työelämässä ja rekrytoinnissa. Myös julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 1 luvun 8 §:ssä säädetään erikseen yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisestä työvoima- ja yrityspalveluissa.

Vaikka lakiesityksen sisältämät uudistukset ja muutokset saattavat osaltaan edistää työelämän yhdenvertaisuutta, valtuutettu painottaa, että uusien digitaalisten palveluiden ohella on jatkossa varmistettava monikanavaiset ja myös kasvotusten annettavat työllistymispalvelut ja neuvonta.

Edellä todetusti anonyymi rekrytointi on yksi hyvä keino edistää työelämän ja rekrytoinnin yhdenvertaisuutta. Valtuutettu muistuttaa kuitenkin, että positiivinen erityiskohtelu sisältyy myös työantajan keinovalikoimaan edistää työelämän moninaisuutta. Esimerkiksi esteettömyystiedon sisällyttäminen työpaikkailmoittelussa antaa jo viestin, että työnantaja rohkaisee vammaisia henkilöitä hakemaan työpaikkaa.

Valtuutetulla ei ole nykylainsäädännön puitteissa mahdollisuutta valvoa syrjinnän kieltoa työelämässä. Yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksen puitteissa syrjinnän uhrien oikeusturvaa tulee parantaa.

Tiina Valonen, erityisasiantuntija

(tiina.valonen@oikeus.fi, puh. 029 56 66 820)