Olli Mäenpää
7.11.2025

Perustuslakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 133/2025 vp)**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta. Laissa on tarkoitus määritellä Osaamispoluksi perusteluissa nimetty digitaalinen palvelu, jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa. Säätämisjärjestysperusteluissa pidetään suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa, jossa ensi kertaa säädetään sektorikohtaisesti tekoälyn käytöstä, ja kun siihen liittyy tällaiselle asialle tyypillisesti tulkintakysymyksiä suostumuksesta, arkaluonteisten tietojen käsittelystä ja julkisuusperiaatteesta sekä yhdenvertaisuudesta.

***Osaamistietovarantoa koskeva sääntely***

1. lakiehdotuksen mukaan osaamistietovarannon tarkoituksena on mahdollistaa henkilöiden tallentaa ja ylläpitää tietoa omasta osaamisestaan ja työuraan ja koulutukseen liittyvistä kiinnostuksenkohteistaan ja suunnitelmistaan. Tietovaranto perustuisi tietoihin, jotka henkilö vapaaehtoisesti tallentaa siihen itsestään. Tietojen tulee kuitenkin liittyä hänen koulutus- ja työhistoriaansa, osaamisiinsa ja koulutusta, työuraa ja osaamista koskeviin suunnitelmiinsa ja tavoitteisiinsa. Myös Opetushallitus voisi tallentaa tietoja tietovarantoon.

Osaamistietovarantoa koskevaa laintasoista sääntelyä perustelee usea seikka. Tietovarannon ylläpito on viranomaisten tehtävänä, ja se muodostaa osan julkisen hallinnon ylläpitämästä palvelualustasta, jollaisesta on yleensä säädettävä lailla (PeVL 14/2022 vp). Vaikka tietojen tallentaminen perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen, tällaiset tiedot voisivat sisältää myös tietoja, jotka on pidettävä salassa. Tällaisten tietojen käsittelyssä on otettava huomioon myös julkisuuslain, tietohallinnon ja tietosuojan vaatimukset. Tietojen luovuttamisen perustuminen suostumukseen ei toisaalta välttämättä riitä perusteeksi niiden käsittelylle, vaan käsittelylle on oltava laissa säädetty peruste (esim. PeVL 20/2020 vp, s. 6-7).

Ehdotuksen mukaan henkilöä koskevia tietoja voitaisiin käsitellä automaattisesti ja tekoälyn avulla, jolloin kansallisella lainsäädännöllä on voitava tarvittaessa turvata perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon asianmukainen toteutuminen (PeVL 37/2021 vp, kappale 25). Tämä voi edellyttää myös laintasoista menettelysääntelyä. Lisäksi osaamistietovarantoon tallennettujen tietojen luovuttamiseen kohdistuisi rajoituksia, mikä rajoittaisi tällaisten viranomaisen

tallenteiden julkisuutta. Siitä on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan mahdollista säätää vain lailla.

Esityksen kohteena on joiltain osin uudenlainen sääntely, jossa tulevat esiin etenkin henkilöä koskevan informaation käsittelyyn liittyvät perusoikeusnäkökohdat. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia suostumuksesta, arkaluonteisten tietojen käsittelystä ja julkisuusperiaatteen rajoittamisesta sekä yhdenvertaisuudesta, joita käsitellään melko laajasti säätämisjärjestysperusteluissa. Ehdotettua sääntelyä on kuitenkin paikallaan arvioida yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi tekoälyn käyttöä viranomaisen toiminnassa koskevaa sääntelyä on aiheellista arvioida valtiosääntöoikeudelliselta kannalta erikseen myös siksi, että tällaista arviota ei aikaisemmin ole tehty.

***Yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja***

Erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa määritellyn yksityiselämän ja henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta on merkitystä sillä, että osaamistietovarantoon ei 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan yleensä saisi antaa salassa pidettäviä tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Henkilö saisi kuitenkin saman säännöksen mukaan halutessaan antaa tietovarantoon tietoja opinnäytetyöstään ja tieteellisestä hänelle soveltuvuuskokeesta, oppilaitokselta suoritetusta saamistaan psykologisesta todistuksista, testistä ja osallistumisestaan yhdistystoimintaan, vapaa-ajan harrastuksista ja muista vastaavista tiedoista, jos tällaiset tiedot ovat välttämättömiä hänen koulutus- ja työhistoriansa, osaamistensa ja koulutukseen, työuraan ja osaamiseen liittyvien suunnitelmiensa ja tavoitteidensa kannalta. Lisäksi henkilö saisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä saada tietojaan tuoduksi säännöksessä mainituista rekistereistä, tietovarannoista ja työnhakuprofiilista.

Ehdotettu sääntely merkitsee, että osaamistietovaranto voisi sisältää melko laajasti henkilöä yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Tietovarantoon olisi henkilön suostumuksella mahdollista tallentaa myös arkaluonteisia tietoja, mikä mahdollisuus todetaan myös esityksen perusteluissa (s. 87). Niistä voisi käydä ilmi tietoja muun muassa henkilön terveydentilasta tai ammattiliiton jäsenyydestä sekä henkilön vakaumusta ja mielipiteitä koskevia tietoja. Tällaisten tietojen tallentamisen välttämättömyys tietovarannon käytön kannalta perustuisi vain henkilön omaan näkemykseen, eikä viranomainen arvioisi tai valvoisi välttämättömyyden perusteita tai toteutumista.

Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa relevantilla tavalla korostanut tiedollisen itsemääräämisoikeuden ja sitä toteuttavan suostumusperustaisuuden samoin kuin sääntelyn kattavuuden ja täsmällisyyden merkitystä silloin, kun kyse on arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Vaikka lakiehdotuksen mukaan tietojen antaminen osaamistietovarantoon perustuu henkilön suostumukseen, arkaluon-

teisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön kytkeytyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille. Arkaluonteisten tietojen käsittely on sen vuoksi rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, ja sääntelyn on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen sallimissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 4/2021 vp). Osaamistietovarannon tietosisällön varsin väljää sääntelyä lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa ja 8 §:ssä olisi tämän vuoksi välttämätöntä täsmentää rajaamalla tietovarantoon tallennettavia tietoja ja määrittelemällä viranomaisen valvontatoimivalta.

***Tekoälyn käyttöä koskeva sääntely***

1. lakiehdotuksen 7 § sisältää säännöksen tietojen käsittelystä tekoälytoiminnallisuuksien kehittämiseen. Sen mukaan osaamistietovarannon sisältämiä henkilötietoja saisi käyttää tekoälyä hyödyntävän palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen. Edellytyksenä tällaiselle tekoälyn käytölle olisi, että toiminnallisuuksia ei voida riittävästi kehittää 6 §:ssä tarkoitetuilla anonymisoiduilla tiedoilla. Henkilöllä olisi kuitenkin oikeus kieltää tietojensa käyttäminen tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen. Tekoälyä käytettäessä henkilötietoja ei saisi luovuttaa kolmansille osapuolille. Niitä ei siten saisi luovuttaa myöskään esimerkiksi hyödynnettävien tekoälymallien alkuperäisille tarjoajille.

*Kansallinen liikkumavara*

Tekoälyn käytön edellytyksistä säädetään EU:n tekoälyasetuksessa. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 33/2025 vp, kappale 4).

Tällaista selontekoa ja arviointia esitykseen sisältyy vain niukasti. Viittausta yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan (s. 66) ei myöskään sellaisenaan voida soveltaa tekoälyasetukseen. Tosin tietosuojasääntelyä sovelletaan myös tekoälyllä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Tekoälyasetus on luonteeltaan EU:n riskiperusteista tuoteturvallisuussääntelyä eikä se sisällä tekoälyn käyttämiseen kohdistuvaa yhtä yksityiskohtaista käsittelyn edellytysten sääntelyä kuin esimerkiksi yleinen tietosuoja-asetus. Asetus perustuu pikemminkin riskiperustaiseen ja käyttötapauskohtaiseen lähestymistapaan, jossa tekoälyn sovellustilanteet luokitellaan käyttötarkoituksen pohjalta kiellettyihin käyttötarkoituksiin, korkean riskin käyttötarkoituksiin, matalan riskin käyttötarkoi-

tuksiin ja minimaalisen tai olemattoman riskin käyttötarkoituksiin. Tekoälyn käyttämisessä sovellettua menettelyä koskeva kansallinen liikkumavara muodostuu tältä kannalta arvioituna verraten laajaksi.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tekoälyasetus vaikuttaa tulevaisuuden yhteiskuntaan perustavanlaatuisella tavalla, eikä sitä voi pitää yksin tuoteturvallisuutta koskevana lainsäädäntönä. Tekoälyasetuksen oikeusvaikutukset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin merkittäviä (PeVL 37/2021 vp, kappale 8). Tähän viitataan informatiivisesti myös tekoälyasetuksen johdannon 2. kappaleessa, jonka mukaan asetusta tulee soveltaa EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettujen unionin arvojen mukaisesti.

Kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, että esityksen perustelujen mukaan kysymys ei olisi korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttämisestä. Tekoälyasetuksen 5 artikla sisältää yksityiskohtaisen säännöksen, jossa määritellään kielletyt tekoälyyn liittyvät käytännöt. Ehdotettu tekoälyn käyttö tekoälytoiminnallisuuksien kehittämiseen ei mahdollistaisi myöskään tällaista tekoälyn käyttöä. Tekoälyasetus ei myöskään edellytä viranomaisen toiminnassa sovellettavaa menettelyä määrittelevää kansallista lainsäädäntöä, kun viranomainen käyttää tekoälyä. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida pysyvän kansallisen liikkumavaran puitteissa, mutta sitä on arvioitava erikseen tekoälyn käytön perusoikeusvaikutusten kannalta.

*Sääntelyn täsmällisyys*

Ehdotettu sääntely on joiltain osin perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisen väljää viranomaisen toiminnassa noudatettavalta lailta yleensä edellytettävän täsmällisyyden kannalta. Ehdotetun sääntelyn kohteena olisi 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan ”tekoälytoiminnallisuuksien kehittäminen”. Se perustaa varsin väljän ja rajaamattoman toimivallan, jonka käyttäjää ei myöskään ole säädännäisesti määritelty. Kun otetaan huomioon, että perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti, säännösehdotuksen kohteena olevan toimivallan käyttäjää ja käyttämistä koskevaa sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää näiltä osin. Myös etenkin oikeusturvan, virkavastuun ja hyvän hallinnon perusteiden turvaamisen voidaan katsoa edellyttävän tällaista täsmentämistä.

Osaamistietovarantoon tallennettavat henkilötiedot olisivat perustelujen mukaan ”tarvittaessa” käytettävissä tekoälyn toiminnallisuuksien kehittämiseen. Tällaista tarpeellisuusedellytystä tai muutakaan tarkentavaa kriteeriä ei kuitenkaan sisälly säännösehdotukseen. Tekoälyn käytön edellytyksen säädännäinen sitominen esimerkiksi käytön välttämättömyyteen osaamistietovarannon tarkoituksen toteuttamiseksi, täsmentäisi sääntelyä ja ottaisi todennäköisesti ehdotettua sääntelyä paremmin huomioon tekoälyn käyttöön liittyvät ennakoimattomat riskit.

*Tekoälyn käyttäminen arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn*

Lähtökohtana olisi lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan, että tietovarantoon ei saisi antaa salassa pidettäviä tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tutkimuksestaan, tietoja. Ehdotettu tekoälyn käyttäminen ei siten lähtökohtaisesti voisi kohdistua yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta erityisen merkityksellisiin arkaluonteisiin tietoihin.

Koska henkilö voisi kuitenkin antaa osaamistietovarantoon myös tällaisia tietoja, tekoälyn käytön kohdistumista niihin ei voida sulkea pois. Henkilön kielto-oikeus, josta ehdotetaan säädettäväksi 7 §:n 2 momentissa, kohdistuisi vain hänen tietojensa käyttämiseen tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen, mutta ei ilmeisesti tekoälyn tavanomaiseen käyttämiseen osaamistietovarannon tietoihin kohdennettuna. Tältä osin tekoälyn käyttöä koskevan sääntelyehdotuksen voidaan katsoa sisältävän perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn perusoikeussuojan kannalta ongelmallisen avointa ja tulkinnanvaraista sääntelyä, joka edellyttäisi täsmentämistä.

*Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet*

Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Tekoälyn käyttämisellä viranomaisen toiminnassa voi olla merkitystä myös näiden takeiden turvaamisen kannalta. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly säännöstä viranomaisen oikeudesta käyttää yleensä tekoälyä palvelun toteuttamiseen. Ehdotettu sääntely 7 §:ssä kohdistuu vain tekoälyn toiminnallisuuksien kehittämiseen. Säännösehdotus näyttäisi siten perustuvan siihen peruslähtökohtaan, että viranomainen voi yleensä käyttää tekoälyä julkisten palvelujen toteuttamiseen ja palvelun toiminnallisuuksien hyödyntämiseen, eikä toimivallasta tämän tietojen käsittelymenettelyn käyttämiseen tai menettelystä tekoälyä käytettäessä tarvitse säätää nimenomaisesti erikseen.

Tätä lähtökohtaa puoltaa sinänsä se, että tekoälyasetus ei edellytä laintasoista sääntelyä tekoälyn käytön perustaksi samalla tavoin kuin esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla edellyttää yleensä laintasoista sääntelyä automaattisen päätöksenteon perustaksi. Siten ei voida edellyttää, että viranomaisen oikeudesta käyttää tehtävissään tekoälyä tai siinä noudatettavasti menettelystä olisi välttämättä kaikissa tapauksissa säädettävä erikseen lailla.

Tekoälyn käyttöön liittyvien mahdollisuuksien lisäksi myös käytön riskit on silti otettava huomioon viranomaisen toiminnassa myös palvelun käyttäjän oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamiseksi. Kun tekoälyä hyödyntävän käsittelyn kohteena olisivat ehdotuksen mukaan henkilötiedot, joihin voisi käytännössä sisältyä myös yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäviä tietoja ja mahdollisesti myös arkaluonteisia henkilötietoja, edellä mainittua peruslähtökohtaa ei voida pitää ainakaan täysin ongelmattomana. Hyvän hallinnon takeiden lisäksi informatiivista syistä tekoälyn käyttämistä koskeva sääntely olisi tässä sääntely-yhteydessä perusteltu.

***Osaamispolku***

1. lakiehdotus määrittelisi valtakunnallista osaamistietovarantoa, 2. lakiehdotuksessa säädettäisiin erikseen koulutustarjonnan tietovarannosta. Perustelujen mukaan laissa säädettäisiin digitaalisesta palvelusta (’Osaamispolku’), jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa. ”Osaamispolkua” koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan sisälly lakiehdotuksiin, joten jää jossain määrin säännösperusteisesti epäselväksi, miten ja millä perusteilla tällainen digitaalinen palvelu käytännössä toimii.

Laintasoista sääntelyä, jonka perustelut kohdistuvat yksityiskohtaisesti nimenomaan ”Osaamispolkuun”, olisi paikallaan tältä osin täsmentää sääntelyyn kohdistuvan lakiperustaisuuden vaatimuksen vuoksi. Selvyyden vuoksi tämä on perusteltua myös siksi, että ”Osaamispolkua” koskevilla yksityiskohtaisilla perusteluilla on todennäköisesti merkitystä lakia sovellettaessa.