LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 133/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 133/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta. Tietovarannon sisältämiä tietoja käytettäisiin tukemaan yksilöiden koulutus- ja uravalintoja sekä osaamisen kehittämistä. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa koulutustarjonnan tietovarannosta.

Hallituksen esitys on osaamistietovarantoa koskevan ehdotusten osalta merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan ja laajemmin yksityiselämän suojan kannalta katsottuna. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta katsottuna. Tekoälyn käyttöön liittyy myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaate sekä tätä täydentävänä perustuslain 118 §:n virkavastuusääntely sekä perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut hyvän hallinnon takeet.

2. Asiakirjojen julkisuus, salassapito ja yksityiselämän suoja

(1) Hallituksen esityksen mukaan henkilötiedot kerättäisiin henkilöltä itseltään. Henkilö voisi myös halutessaan tuoda osaamistietovarantoon omia opintosuoritustietojaan Opintopolusta tai työnhakuprofiilinsa tietoja Työmarkkinatorista. Tietojen antaminen olisi henkilölle vapaaehtoista ja ne kerättäisiin ensisijaisesti hänen omiin tarkoituksiinsa. Henkilöllä olisi myös laaja mahdollisuus hallinnoida palveluun tallentamiaan tietoja ja vaikuttaa siihen, mitä palvelun toiminnallisuuksia varten niitä käsitellään.

(2) Hallituksen esityksen mukaan osaamistietovarannossa olevat tiedot ovat perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja tai muita tallenteita. Tämä tulkinta vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä (PeVL 14/2022 vp, s. 3). Siten sääntely on merkityksellinen arvioitaessa osaamistietovarannon tietosisältöä asiakirjajulkisuutta ja yksityiselämän suojaa koskevaan sääntelyyn nähden.

(3) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin tiedoista, jotka voidaan tallentaa osaamistietovarantoon. Ehdotuksen mukaan tietovaranto sisältäisi tietoja henkilön koulutus- ja työhistoriasta, osaamisesta ja koulutuksesta, työurasta ja osaamista koskevista suunnitelmista ja henkilön tavoitteista. Lisäksi 3 §:n mukaan ”tietovarantoon ei saa antaa salassa pidettäviä tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Henkilö saa kuitenkin halutessaan antaa tietovarantoon tietoa opinnäytetyöstään ja tieteellisestä tutkimuksestaan, hänelle suoritetusta psykologisesta testistä ja soveltuvuuskokeesta, oppilaitokselta saamistaan todistuksista, 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”.

(4) *Lakiehdotuksen 3 § on ongelmallinen: Lainkohdassa viitataan tietoihin, jotka eivät ole yleislakina sovellettavaksi tulevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:ssä säädettynä salassa pidettäviä.*

(5) *Opinnäytetyö ja tieteellinen tutkimus eivät ole salassa pidettävää eikä liioin arkaluonteistakaan tietoa. Sen sijaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen <u>suunnitelma</u> <u>tai</u>*

perusaineisto ovat salassa pidettäviä, jos säännöksessä mainittu salassapitointressi vaarantuu (salassapito-olettama). Siten tieto opinnäytetyöstä tai tieteellisestä tutkimuksesta eivät ole salassa pidettäviä. Lakiehdotusta tulisi muuttaa, jotta sääntelystä ei voida tehdä päätelmää, että tässä yhteydessä osaamistietovarannossa kyseiset tiedot ovat salassa pidettäviä.

(6) Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslain 12 §:n 2 momentti rajoittaa lainsäätäjän mahdollisuuksia säätää salassapidosta, joten salassapitosääntelylle on erikseen oltava välttämätön, esimerkiksi muita perusoikeuksia turvaa, syynsä (PeVL 43/1998 vp). Tällaista syytä ei ole aikanaan nähty säädettäessä julkisuuslaissa salassapidosta koskemaan vain opinnäytteiden ja tieteellisen tutkimuksen suunnitelmia ja perusaineistoa. Perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen vapauteen kuuluvan tieteellisen tutkimuksen keskeinen tunnusmerkki on oikeuskäytännön (KHO 2013:181) mukaan tutkimustulosten julkisuus. *Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ole esitetty mitään välttämättömiä syitä sille, miksi tieto opinnäytetyöstä tai tieteellisestä tutkimuksesta olisi tässä sääntely-yhteydessä salassa pidettävää.*

(7) Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”lähtökohtaisesti osaamistietovarantoa ei olisi tarkoitettu salassa pidettävien eikä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn. Henkilö saisi kuitenkin halutessaan antaa tietovarantoon palvelun hyödyntämisen kannalta joitakin julkisuuslaissa salassa pidettäviksi säädettyjä tietoja, jos ne ovat välttämättömiä palvelun hyödyntämiseksi. Tällaisia tietoja olisivat esityksen mukaan tiedot henkilön opinnäytetyöstä ja tieteellisestä tutkimuksesta, hänelle suoritetusta psykologisesta testistä ja soveltuvuuskokeesta, oppilaitokselta saamista todistuksista, osallistumisesta yhdistystoimintaan, vapaa-ajan harrastuksista ja muista vastaavista asioista”. *Ehdotetussa sääntelyssä jää epäselväksi, kuka viime kädessä arvioi, milloin tietojen tallentaminen on välttämätöntä mainittuihin tarkoituksiin. Lähtökohtaisesti tällaisen arvioinnin tekee rekisterinpitäjä, joka suunnittelee tietovarannon tietosisällön. Epämääräiseksi jää, millä perusteella välttämättömyyttä arvioidaan palvelun hyödyntämisen näkökulmasta ja missä tilanteessa tällainen arviointi tehdään.*

(8) *Lisäksi lakiehdotuksen 3 § on ongelmallinen, koska siinä säädettäväksi ehdotetut tiedot voivat yhtenä kokonaisuutena kasautumisvaikutuksensa vuoksi muodostaa henkilön persoonasta ja osaamisesta kattavan profiilin, jolloin tiedot kuvaavat henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia. Tältä osin hallituksen esityksessä ei ole arvioitu yksittäisen henkilön profiilin arkaluonteisuutta. Sääntely onkin epätäsmällistä, koska osaamisen käsite on jätetty sääntelyssä ongelmallisen avoimeksi, vaikka sitä yritetään perusteluissa selventää. Käytännössä osaamista kuvaavien tietojen keräämisen suunnittelu jää tässäkin tapauksessa rekisterinpitäjän tehtäväksi.*

(9) Henkilön osaamista koskevat tiedot eivät kuulu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Henkilön osaamista koskevat tiedot voivat olla salassa pidettäviä julkisuuslaki 24 §:n 1 momentin 30 kohdan perusteella silloin, kun ne kuvaavat oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia. Tietosuojalain (1050/2018) 35 §:ssä säädetty vaitiolovelvollisuus kattaa rekisteröidyn ominaisuuksia koskevat tiedot. Perustuslakivaliokunta on puolestaan katsonut, että esimerkiksi lapsen henkilökohtaisia ominaisuuksien arviointia koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti valtiosääntöisesti arvioituna arkaluonteisia tietoja (PeVL 17/2018 vp). *Edellä esitetyn perusteella silloin, kun henkilö kirjaa osaamistietovarantoon kattavasti osaamiseensa ja kiinnostukseensa liittyviä tietoja, voi tästä muodostua tietokokonaisuus, jota voidaan pitää valtiosääntöisestikin yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvana arkaluonteisena tietona. Sinällään yksittäisinä tietoina tällaiset eivät ole arkaluonteisia, mutta kokonaisuuden muodostuva profiili voi olla tällainen tieto. Viime kädessä kysymys on kuitenkin siitä, mitä tietoja osaamistietovarantoon voi tallentaa.*

(10) Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp), joten käsittelyedellytyksiä on erityisesti arvioitava perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden valossa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden kannalta katsottuna (mm. PeVL 3/2017 vp ja PeVL 51/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut vakiintuneesti, että arkaluonteisten

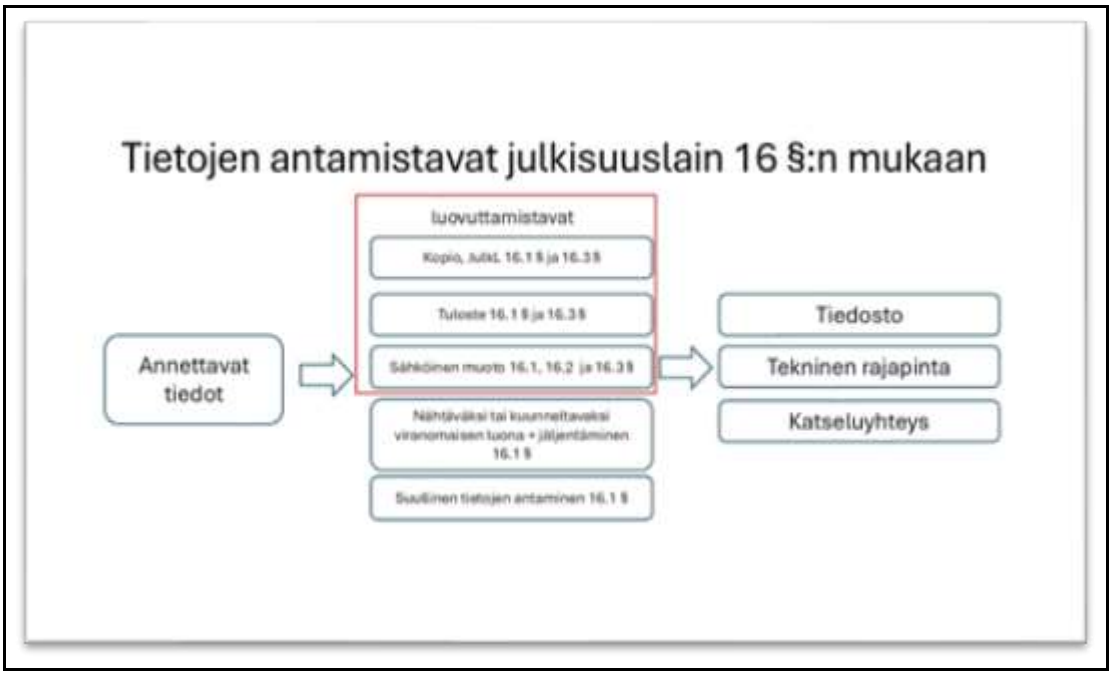
tietojen käsittely on rajattava välttämättömiin perusteisiin (PeVL 3/2017 vp). Tosiasiallista välttämättömyysedellytyksen täyttymistä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp).

(11) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että arkaluonteisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatut). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).

(12) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa on sidottu eräiden tietojen käsittely välttämättömyysedellytykseen. Sääntely on kuitenkin ehdotettu koskevan tietoja tallentavaa luonnollista henkilöä. *Nähdäkseni sääntely tulisi kohdistaa rekisterinpitäjänä toimivaan Opetushallitukseen, jonka tehtävänä on rekisterinpitäjä suunnitella tietosuoja-asetuksen 25 artiklan tarkoittamalla tavalla osaamistietovaranto siten, että se täyttää sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan vaatimukset. Välttämättömyysvaatimuksen tulisi siten kohdistua Opetushallitukseen, joka suunnittelee osaamistietovarannon yksityiskohtaisen tietosisällön ja vastaa tietosisällön lainmukaisuudesta rekisterinpitäjänä.*

(13) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta. Mainitun lainkohdan mukaan ”Poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muualla laissa säädetään tietojen luovuttamisesta, Opetushallitus ei saa luovuttaa osaamistietovarannon sisältämiä henkilötietoja, jollei henkilö tai hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa ole antanut suostumusta siihen ennen tietojen luovuttamista”.

(14) Tietojen luovuttaminen viittaa eräisiin tietojen luovutustapoihin, joista on säädetty julkisuuslaissa. Tietojen luovuttamisena voidaan pitää kopion, tulosteen tai sähköisessä muodossa tietojen antamista. Sen sijaan julkisuuslain sääntelylogiikassa tietojen luovuttamisena ei pidetä tietojen antamista suullisesti tai nähtäväksi viranomaisen luona. *Epäselväksi ehdotuksessa jää, onko Opetushallitus velvollinen antamaan osaamistietovarannosta julkisuuslain 16 §:n 1 momentin nojalla tiedon suullisesti tai viranomaisen luona nähtäväksi. Sääntelyä olisi syytä täsmentää niin sisällöllisesti kuin käytetyn terminologian suhteen vastaamaan julkisuuslaissa omaksuttua käsitteistöä tietojen antamisesta. Jos tarkoituksena on suojata osaamistietovarannon sisältöä tietojen saantia rajoittavalla sääntelyllä, tulisi se olla tietojen antamistavasta riippumaton.*



(15) Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta tietojen luovutusrajoituksia koskevia säännöksiä sinällään hyväksyttävänä tapana rajoittaa tietojen saantia (PeVL 3/2009 vp), mutta tältä osin on syytä kuitenkin huomioida, että tietojen luovuttamisrajoituksia koskeva sääntely ei rajoita sinällään asiakirjojen tai tallenteiden julkisuutta (ks. KHO 2016:161). Perusteet tietojen antamisen rajoittamiselle voivat olla tässä yhteydessä hyväksyttäviä, koska tietovarannossa olevia tietoja ei ole toimitettu viranomaisen tehtäviä varten, vaan henkilön omaan käyttöön eikä tietovarannon tiedot sinällään palvele myöskään julkisuuslain 3 §:ssä ilmaistuja julkisuusperiaatteen päämääriä ja ydintä (ks. myös PeVL 7/2019 vp). *Sääntelyn tulee kuitenkin olla tässä suhteessa täsmällisesti ilmaistua, koska vastakohtaispäätelmän perusteella tietoja voitaisiin antaa tietovarannosta julkisuuslain 16 §:ssä säädetyillä muilla kuin tietojen luovutustavoilla.*

3. Suostumus tietojen luovutuksen edellytyksenä

(16) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä tietojen luovuttaminen on sidottu suostumukseen, joka voi olla henkilön itsensä taikka hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa antama.

(17) Arvioitaessa mahdollisuuksia säätää tietojen luovuttamisen edellytykseksi suostumus, tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö suostumuksen käyttömahdollisuuksista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamisesta sekä sääntelyn välttämättömyyttä (Ks. PeVL 42/2016 vp, s. 3 ja siinä viitatut). Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena suostumusperusteisuutta siinä tilanteessa, että palvelun tarjoajan (rekisterinpitäjä/viranomainen) ja asiakkaan (rekisteröity) välillä on selvä vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyösuhde. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tässä suhteessa tärkeänä, että laista ilmenee selkeästi tällaisen palvelun luonne (PeVL 42/2016 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että jos suostumus on tarpeellinen jonkin palvelun tuottamisen ohessa, tulisi se hankkia tavalla, joka ei ole suoraan sidoksissa itse palvelutilanteeseen viranomaisen kanssa. Valiokunnan mielestä estettä ei ole sille, että tällainen suostumus säädetään hankittavaksi esimerkiksi digitaalisen alustan

välityksellä asiakaspalvelutilanteesta tai viranomaismenettelystä erillään (PeVL 1/2018 vp, s. 11 ja PeVL 42/2020 vp, s. 2).

(18) Perustuslakivaliokunta (PeVL 20/2020 vp ja PeVL 1/2018 vp) on pitänyt esimerkiksi terveydenhuollon asiakaspalvelutilannetta sillä tavoin epätasapainoisena, ettei asiakkaan siinä antama suostumus välttämättä ole aidosti vapaaehtoinen eikä asiakkaalla ole välttämättä tosiasiallisia mahdollisuuksia harkita suostumuksen merkitystä. Edelleen perustuslakivaliokunta (PeVL 1/2018 vp ja PeVL 20/2020 vp) on katsonut, että suostumus ei välttämättä ole aidosti vapaaehtoinen esimerkiksi silloin, jos se annetaan hallinnollisessa menettelyssä tai asiakaspalvelutilanteessa. *Tällaisia vastaavia tilanteita voi muodostua myös koulutukseen ohjauksessa tai muissa viranomaisasiointilanteissa, jolloin suostumusedellytyksiä ja niiden täyttymistä tulisi arvioida kunkin sovellettavat lain ja asiayhteyden perusteella erikseen. Ehdotus siten jää ongelmallisen avoimeksi suostumuksen käyttötilanteiden suhteen.*

(19) Lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti ja 3 momentti ovat sisällöltään *jossain määrin blankotyyppistä sääntelyä*, jossa ei yksilöidä tarkkaan*, missä tilanteissa tai kenelle viranomaisille tietoja voidaan luovuttaa suostumusperusteisesti.* Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (PeVL 20/2020 vp) nojautuen siitä, millaisia edellytyksiä luovuttamiseen oikeuttavan suostumuksen pätevyydelle tulee säätää. *Sääntelyehdotus ei siten luo riittäviä pidäkkeitä sille, missä tilanteissa tosiasiallisesti suostumus voidaan katsoa annetuksi vapaaehtoisesti. Nähdäkseni tällaiset ilmeiset tietotarpeet esimerkiksi koulutuksessa tai muussa viranomaistoiminnassa tulisi yksilöidä tarkemmin sen varmistamiseksi, että tietojen luovuttamista koskeva tahdonilmaus hankitaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ilmaistulla tavalla vapaaehtoisesti ja muutenkin sääntely täyttää tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.*

4. Automatisoitu yksittäispäätös, profilointi ja tekoälyn käyttö.

(20) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan automatisoidun yksittäispäätöksen tekemisen sallimista lähinnä profilointitarkoituksessa. Profilointi tapahtuisi tekoälyn avulla. Tämä tapahtuisi rekisteröidyn myötävaikutuksella siten, että henkilö on valinnut tällaisen toiminnallisuuden käyttöönsä Osaamispolku-palvelussa. Asiallisesti ehdotuksessa on kysymys siitä, että rekisteröity *sallii suostumuksellaan tekoälyn käytön*. Säännöksen mukaan käsittely edellyttää, että henkilö valitsee palvelussa automaattisen käsittelyn hyödyntämisen tähän tarkoitukseen. *Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene suostumussääntelyn tavoin, että henkilö voi perua valintansa milloin tahansa, jolloin tietoja ei voida käyttää enää pykälässä tarkoitetulla tavalla. Sääntely olisi sinällään asianmukaista, jos käyttö olisi sidottu suostumukseen, jolloin suostumus perustuisi tietosuoja-asetuksessa säädettyyn. Lakiehdotuksessa kuitenkin puhutaan "valinnasta".*

(21) Ehdotettu sääntely on tarpeellinen, koska tietosuoja-asetuksen 22 artikla kieltää profiloinnin käytön automaattisessa päätöksenteossa, ellei tästä ole säädetty erikseen EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä. EU:n tuomioistuin (C-634/21) on ratkaisukäytännössään todennut, että tietosuoja-asetuksen automatisoitua yksittäispäätöstä koskeva tunnusmerkistö koostuu kolmesta kumulatiivisesta edellytyksestä: "ensiksi se, että kyseessä on "päätös", toiseksi se, että kyseinen päätös "perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin", ja kolmanneksi se, että sillä on "[rekisteröityä] koskevia oikeusvaikutuksia" tai se vaikuttaa häneen "vastaavalla tavalla merkittävästi"".

(22) Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa nostetaan esille automatisoidun yksittäispäätöksen käyttötilanteena sähköisen rekrytoinnin käytännöt ilman ihmisen osallistumista. Johdanto-osan mukaan kyseinen tietojenkäsittely sisältää "profiloinnin", joka tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi

(23) EU:n tuomioistuimen (C-634/21) mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu päätös on käsitteeltään laaja. Edelleen tuomioistuin toteaa, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa annetaan rekisteröidylle ”oikeus” olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin. Siinä asetetaan periaatteellinen kielto, jonka noudattamatta jättämiseen tällaisen henkilön ei tarvitse erikseen vedota.

(24) Niin ikään tuomioistuin toteaa tuomiossaan, että ”automatisoidun päätöksenteon laillisuutta koskevat tiukemmat vaatimukset sekä tähän liittyvät rekisterinpitäjän tietojen toimittamista koskevat lisävelvollisuudet ja niihin liittyvät rekisteröidyn tietoihin tutustumista koskevat lisäoikeudet selittyvät yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoituksella, joka on henkilöiden suojaaminen niitä erityisiä vaaroja vastaan, joita henkilötietojen automatisoitu käsittely, kuten profilointi, aiheuttaa heidän oikeuksilleen ja vapauksilleen”.

(25) Apulaistietosuojavaltuutettu on arvioinut, että esimerkiksi tietokoneavusteinen potilastietojen läpikäynti terveytensä puolesta riskissä olevien potilaiden löytämiseksi sisälsi tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun automatisoidun yksittäispäätöksen niissä tilanteissa, joissa potilasta ei poimita tarkempaan tarkasteluun riskiarvion perusteella (TSV 3895/83/22, 23.6.2022). Vastaavaan arvioon on päädytty terveyshyötyarvio -nimisen työkalun käytössä (TSV 6482/186/2020, 23.8.2022).

(26) Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan ennen automaattisen käsittelyn sallivan valinnan tekemistä Opetushallituksen on selkeästi ilmoitettava automaattisesta käsittelystä henkilölle palvelussa. *Ehdotettu säännös vaikuttaa olevan päällekkäinen tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetyn informointivelvollisuuden kanssa. Mainitun artiklan nojalla rekisterinpitäjän on informoitava automaattisesta päätöksenteosta ja profiloinnin olemassaolosta sekä merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta samoin kuin kyseisen käsittelyn merkittävyydestä ja mahdollisesta seurauksesta rekisteröidylle.* Lähtökohtaisesti kansallisessa lainsäädännössä ei voida säätää EU:n asetuksen kanssa rinnakkain samasta asiasta.

(27) Lakiehdotuksen 5 § mahdollistaa tekoälyn käytön koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamiseksi ja esittämiseksi. Tekoälyn käyttöedellytyksistä on säädetty EU:n tekoälyasetuksessa, joten sen käyttö perustuu lähtökohdiltaan mainittuun asetukseen ja siinä luotuihin suojakeinoihin.

(28) Tekoälyn käyttöä koskeva sääntely on viranomaistoiminnassa merkityksellinen, koska kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla noudatettava tarkoin lakia. Merkitystä julkisessa toiminnassa on myös perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun tosiasiallisella toteutumisella.

(29) Suomessa eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys 46/2025 vp EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Perustuslakivaliokunta on antanut tästä hallituksen esityksestä lausuntonsa PeVL 33/2025 vp. Hallituksen esityksessä ehdotetaan viranomaistoiminta jätettäväksi tekoälyasetuksen hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän ulkopuolelle. Tästä seuraa, että tekoälyn käyttöä viranomaistoiminnassa joudutaan arvioimaan *painokkaammin* virkavastuujärjestelmän kannalta katsottuna.

(30) Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössä todennut automaattisen päätöksenteon sääntelyn yhteydessä, että virkavastuu ei voi jäädä automaattista päätöksentekoa käytettäessä keinotekoiseksi ja näennäiseksi (PeVL 7/2019 vp). *Tästä syystä olisi ollut paikallaan, että nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen valmistelussa olisi arvioitu virkavastuusääntelyn soveltuvuutta tekoälyn käyttöön Osaamispolku-palvelussa.*

(31) *Jotta virkavastuujärjestelmä voisi toimi perustuslain 118 §:ssä edellytetyllä tavalla, tulee tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut määritellä viranomaisessa, kuten Opetushallituksessa, siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä. Tämä edellyttää, että Opetushallitus määrää ne virkamiehet tai työntekijät, joiden tehtävänä on vastata tekoälyasetuksen velvollisuuksien toteuttamisesta.*

(32) *Merkitystä on myös sillä, että viranomaisissa tietoteknisten palvelujen hallinnoinnista vastaavat monissa tilanteissa työsopimussuhteiset julkisyhteisön työntekijät, joten esimerkiksi nyt lausuttavana olevassa tekoälyn käytössä näihin työntekijöihin ei kohdistuisi rikosoikeudellinen virkavastuu kattavasti, koska ”*koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittaminen ja esittäminen*” eivät ole hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla*

julkisen vallan käyttöä, mutta tällaisia suosituksia ja neuvoja kuitenkin tuotetaan osana perustuslain 2 §:n 3 momentin tarkoittamaa julkista toimintaa. Koska kysymys ei ole rikoslaissa tarkoitetulla tavalla julkisen vallan käyttöön liittyvistä tehtävistä, ei rikoslain julkisen valtaa käyttävään henkilöön kohdistuvaa virkavastuusääntelyä sovelleta näissä tilanteissa. Vastuu jää suppeampaan julkisyhteisön työntekijän vastuuseen. Edellä esitetyt seikat edellyttävät nähdäkseni lain jatkokäsittelyssä vielä arviota siitä, toteutuuko rikosoikeudellinen virkavastuujärjestelmä tässä sääntely-yhteydessä niin tosiasiallisen virkavastuun kuin julkisyhteisön työntekijöiden virkavastuun kannalta katsottuna. Sääntely ei voi johtaa siihen, että viranomaistoiminnassa tekoälyn käyttö jää seuraamusjärjestelmältään vajavaiseksi epätäsmällisen sääntelyn vuoksi.

(33) Hallituksen esityksestä *ei ilmene, millaisia tietoja asiakirjoina tekoäly tuottaa analysoidessaan ja profiloidessaan* Osaamispolun käyttäjien osaamistietovarannossa olevia tietoja. Muodostuuko tekoälyn tuottamana uusia asiakirjoja ja millä tavalla niiden sisältöä on arvioitava suhteessa asiakirjajulkisuuteen? Valtiosääntöisesti asia on merkityksellinen, koska profilointi voi muodostaa Osaamispolun käyttäjistä arkaluonteisiksi luonnehdittavia profiileja osana koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamista. Tekoälyn muodostamat profiilit ovat julkisuuslain piiriin kuuluvia perustuslain 12 §:n 2 momentin tarkoittamia asiakirjoja, joiden sisältöä voi olla tarvetta suojata esimerkiksi salassapitosäännöksillä yksityiselämän suojan turvaamiseksi.

(34) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 ja 7 §:ssä *ei ole rajattu millään tavalla tekoälyn käsittelemien tietojen määrää*. Jos tekoälylle annetaan mahdollisuus käsitellä osana profilointia arkaluonteisia tietoja, *tulisi sääntelyssä rajata käsittely vain välttämättömään koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamiseksi ja esittämiseksi*.

(35) Lisäksi todettakoon, että tekoälyn käyttö edellyttäisi arviointia perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna, koska mainitun pykälän mukaan hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Nykyiset hyvän hallinnon takeita tarkoittavat säännökset esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) eivät ota huomioon tekoälyn käyttöön liittyviä hyvän hallinnon toteutumisen vaatimuksia.

5. Muuta

(36) Hallituksen esityksen mukaan Osaamispolku-palvelu on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2026 alusta hankkeen puitteissa. Hallituksen esityksessä todettu tarkoittaa sitä, että nyt lausuttavana olevan 1. ja 2. lakiehdotusten täytäntöönpanotoimet ovat jo hyvin pitkällä. Toisaalta kehittäminen on jo edellyttänyt viranomaisilta – Opetushallitukselta ja KEHA-keskukselta toimia, joista vasta nyt ehdotetaan säädettäväksi laissa.

(37) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (PeVL 14/2024 vp, PeVL 14/2020 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 11/2009 vp).

(38) Vaikka nyt ehdotettua tietovarantoa ei ole otettu vielä varsinaiseen käyttöön, vaikuttaa siltä, että lakiehdotuksen mukaiset täytäntöönpanotoimet ovat kuitenkin jo vaiheessa, jossa on jouduttu tekemään lakiehdotuksen mukaiset järjestelyt tietovarannon ja siihen liittyvän palvelun toteuttamiseksi ja lisäksi viranomaiset ovat ryhtyneet osittain hoitamaan lakiehdotuksen mukaisia tehtäviään. Siten nähdäkseni valmistelu rinnastuu hyvin pitkälti siihen, että lainsäädäntövallan käyttö voi rajautua toteutettujen ratkaisujen vuoksi merkittävästikin, jolloin lainsäätäjällä ei ole tosiasiassa juuri mahdollisuuksia päätyä poikkeaviin ratkaisuihin (ks. tästä myös HaVM 35/2014 vp).

6.11.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti