Lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 133/2025 vp)

Aluksi

Hallituksen esityksessä on kyse osaamista koskevan tietovarannon perustamisesta eli toisin sanoen sen perustavan lain säätämisestä. Ajatuksena on perustaa digitaalinen palvelu (’Osaamispolku’), jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia ja lisäksi tehtäisiin teknisiä muutoksia seitsemään muuhun lakiin.

Lakiehdotukseen liittyy joitakin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä perusoikeuskysymyksiä, joita on eritelty säätämisjärjestysperusteluissa. Minua on pyydetty lausunnossani ottamaan kantaa erityisesti tekoälyyn ja henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn liittyviin säännösehdotuksiin. Käsittelen tässä lausunnossa ainoastaan 1. lakiehdotuksen 5 §:ään liittyviä kysymyksiä.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (TSA) 22 artikla ja kansallisen liikkumavaran käyttö

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tehdään selkoa asiaan vaikuttavan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ulottuvuudesta ja sen salliman kansallisen liikkumavaran käytön edellytyksistä. Artiklan mukaan automatisoidut yksittäispäätökset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta monien poikkeusperusteiden käsillä ollessa kuitenkin sallittuja. Yksi peruste on, se että automaattinen päätöksenteko sallitaan kansallisessa lainsäädännössä. Tällöin on taattava riittävät suojatakeet (TSA:n johdanto-osan 71 kappale).

Perustuslakivaliokunta on todennut lausuntokäytännössään (PeVL 62/2018 vp, PeVL 7/2019 vp), ettei automaattista päätöksentekoa tule lähestyä ainoastaan tietosuojaan liittyvänä kysymyksenasetteluna. Sen sijaan (PeVL 7/2019 vp):

> ”Automaattiseen päätöksentekoon liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita pitäisi arvioida yleislainsäädännön kehittämistarpeiden kautta. Ehdotetun kaltaisilla yksittäisillä tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä koskevilla säännösehdotuksilla ei voida sivuuttaa perustuslaissa asetettujen perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön rajoituksia ja vastuuta koskevien vaatimusten toteuttamista. Perustuslakivaliokunta korostaa, että henkilötietojen suojan näkökulmasta laaditun tietosuoja-asetuksen sääntely ei

muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle.”

Lisäksi perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään yleisemminkin painottanut, että siinä määrin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 33/2025 vp, PeVL 37/2021 vp, PeVL 25/2005 vp, ks. myös PeVL 7/2019 vp, PeVL 49/2017 vp). Valiokunta on siksi korostanut, että hallituksen esityksessä on syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran ulottuvuudesta, kun kyseessä on perusoikeuksiin liittyvä sääntely (PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp).

Tämän liikkumavarakysymyksen vuoksi automaattisesta päätöksenteosta ja siihen liittyvistä suojatakeista on sittemmin säädetty hallintolain 8b-luvussa (asian ratkaiseminen automaattisesti) ja tiedonhallintalain 6a-luvussa (automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotto ja käyttö) sekä erityislainsäädännössä (verotusmenettelylain 26f §). Näissä säännöksissä on otettu huomioon sekä perustuslakivaliokunnan yksilöimät perusoikeusnäkökohdat että TSA:n johdantokappaleen osassa 71 edellytetyt suojatoimet, jotka osin tässä asiayhteydessä liukuvat päällekkäin.

Automaattinen päätös vai ei?

Nyt arvioitavassa säännöksessä keskeistä nähdäkseni on, ettei siinä varsinaisesti ole kyse TSA 22 artiklassa tarkoitetusta automatisoidusta yksittäispäätöksestä – ainakaan sanan tyypillisimmässä merkityksessä – vaan muusta automaattisesta henkilötietojen käsittelystä. EU-tuomioistuin on käytännössään (Schufa Holding C-634/21) täsmentänyt, että kyse ei välttämättä tarvitse olla varsinaisesta päätöksestä, jotta henkilötietojen automaattinen käsitteleminen tulisi artiklan 22 soveltamisalaan. Sen sijaan riittää, että asian käsittelijä ottaa voimakkaasti vaikutteita (”draws strongly”) algoritmin tuottamasta tuloksesta. Niinpä varsinaista päätöstä ei säännöksen sanamuodosta poikkeavasti välttämättä edellytetä. Ei kuitenkaan ole varmaa, onko nyt ehdotettu automaattinen tietojenkäsittely mm. oikeusvaikutuksiltaan sellaista, että sen lukeminen artiklan 22 alaan olisi perusteltua. Argumentteja sen puolesta on, jos ihminen saa automaattisen tietojenkäsittelyn seurauksena ohjeita urasuunnitteluunsa, jotka voivat vaikuttaa hänen valintoihinsa.

Valiokunnan tehtäviin ei kuitenkaan kuulu edellä mainitusti EU-oikeuden eikä näin ollen TSA:nkaan tulkinta (ks. esim. PeVL 32/2021 vp). Asia on kuitenkin tärkeä myös kansallisen liikkumavaran käytön näkökulmasta. Niinpä valiokunnan on voitava ottaa kantaa siihen,

onko ehdotus myös perustuslain ja kansallisen julkisoikeudellisen doktriinin (virkavastuu, oikeusturva, laillisuusperiaate, hyvä hallinto jne.) mukainen. Siksi valiokunnan tulee sen joko tulkita artiklaa ainakin epäsuorasti tai hyväksyä esityksessä omaksuttu tulkinta.

Oikeudellinen tulkintakysymys on nähdäkseni siinä, onko nyt arvioitavassa säännöksessä kyse TSA:n 22 artiklassa tarkoitetusta automaattisesta päätöksestä, joka ei kuitenkaan täytä automaattista päätöksentekoa koskevassa yleissääntelyssä (hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa) yksilöityjä kriteerejä – kuten käytetyn teknologian sääntöpohjaisuutta – eli jääkö sen hallintolaissa omaksutun päätöskonstruktion ulkopuolelle. Jos vastaus on myöntävä, PeV:n toimeksianto yleislainsäädännön säätämiseksi ja sitä vastaava yleislainsäädännön tavoite on täyttynyt vain osittain. Kansallisen lainsäädännön kyky säännellä tällaisia rajatapauksia on osoittautumassa vaillinaiseksi ja sääntelykokonaisuus vaikeahahmotteiseksi.

Vastaus kysymykseen ei ole yksiselitteinen. Kuten oikeuskanslerinviraston lausunnossa (OKV/2797/21/2024) todetaan: ”Osaamispolku-palvelulla voi olla luonnollisten henkilöiden elämään vastaavanlaisia vaikutuksia kuin suuririskisillä, eli ei vähäisiä, lienee johdonmukaista, että palvelun tekemät päätökset olisivat tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia automaattisia päätöksiä.” HE:n (s. 32) mukaan vastaus kuitenkin on kieltävä, mitä tulee kansalliseen lainsäädäntöön: ”Osaamispolussa ei tuoteta viranomaisen ratkaisuja hallintolain 7 luvussa tarkoitetussa merkityksessä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisala on kuitenkin hallintolaissa tarkoitettuja, asian käsittelyn päättäviä ratkaisuja laajempi.”

On siis syntymässä tilanne, jossa kansallisen yleislainsäädännön merkitys on epäselvä. Käsittääkseni valiokunnan kantaa ei toistaiseksi ole siihen, miten näitä rajatapauspäätöksiä (mahdollisesti automaattinen yksittäispäätös artiklan 22 ja sen soveltamiskäytännön näkökulmasta, mutta ei automaattinen yksittäispäätös kansallisen yleissääntelyn näkökulmasta) pitäisi arvioida ja millaisia valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia tällaiseen päätöksentekoon tai muuhun toimintaan kohdistuu. Kysymys on merkittävä, koska edellä mainitusti valiokunta on todennut, että TSA ei ole riittävä sääntelyperuste mm. hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta (PeVL 7/2019 vp).

HE:ssa (s. 63) todetaan:

> ”Esitystä valmisteltaessa on tunnistettu, ettei ole yksiselitteistä, sisältyvätkö tämäntyyppiset ehdotukset yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun automaattisen käsittelyn piiriin, sillä artiklan ulottuvuus ei ole selvä. Esitystä valmisteltaessa on kuitenkin katsottu tässä tapauksessa tarkoituksenmukaisimmaksi ja selkeimmäksi vaihtoehdoksi, että ehdotettava laki

sisältäisi säännöksen, joka sallisi automaattisen käsittelyn. Ehdotettava pykälä mahdollistaisi myös 22 artiklan piiriin kuuluvan käsittelyn, vaikka kaikki henkilötietojen käsittely Osaamispolussa ei kuuluisikaan sen piiriin vaan asiaa olisi arvioitava kunkin toiminnallisuuden osalta tapauskohtaisesti."

Osaamispolkua koskevalla sääntelyllä luotaisiin kansallista erityislainsäädäntöä henkilötietojen automaattiseksi käsittelemiseksi. Säännös lienee laillisuusperiaatteen näkökulmasta tarpeen, mutta jättää avoimeksi muut valiokunnan (PeVL 7/2019 vp) yksilöimät perustuslakikysymykset. Esityksen kontekstista ilmenee, että kysymykset automaattisesta päätöksenteosta ja tekoälyn käytöstä eivät rajoitu henkilötietokysymyksiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole pohdittu hyvää hallintoa, virkavastuuta jne., vaikka valiokunta on peräänkuuluttanut kansallisen liikkumavaran käyttöä, jotta nämä perustuslain säännökset voitaisiin ottaa asianmukaisesti huomioon. Pidän tätä ongelmallisena.

Tekoälyasetuksen merkitys

Mitä tulee tekoälyn käyttöön henkilötietojen automaattisessa käsittelyssä, asian sääntelykehys mutkistuu lisää. On mahdollista, että asiaa on tarkasteltava myös EU:n tekoälyasetuksen, erityisesti sen 3 artiklan (tekoälyjärjestelmään määritelmän) ja 6 artiklan (korkeariskiset järjestelmät ja poikkeukset niihin) näkökulmista, kuten HE:ssa on tehtykin. Asetuksen porrastettua voimaantuloa kuvataan HE:n sivulla 10.

Tekoälyasetuksen 3(1) artiklassa määritellään tekoälyjärjestelmän käsite, eikä jäsenmailla voi tästä syystä olla poikkeavia tekoälyjärjestelmän määritelmiä. Toisin kuin tietosuoja-asetus, tekoälyasetus sallii vain niukasti kansallista liikkumavaraa. Asetuksen III liitteen mukaan korkeariskisiä ovat mm. työllistämiseen liittyvät järjestelmät. Jos ne eivät kuitenkaan aiheuta haitan riskiä, ne putoavat tämän kategorian ulkopuolelle. Näitä siis 6(2) artiklassa viitatun III liitteen (4. kohta) mm. seuraavat:

> 4. Työllistäminen, henkilöstöhallinto ja itsenäisen ammatinharjoittamisen mahdollistaminen:
>
> a) Tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi luonnollisten henkilöiden rekrytoinnissa tai valinnassa, erityisesti kohdennettujen työpaikkailmoitusten esittämiseen, työhakemusten analysointiin ja suodattamiseen sekä hakijoiden arviointiin;
>
> b) Tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi työsuhteen ehtoja, uralla etenemistä ja työhön liittyvien sopimussuhteiden päättämistä koskevien päätösten tekemiseen, tehtävien jakamiseen yksilöllisen käytöksen tai personallisuuspiirteiden

tai henkilön ominaisuuksien perusteella tai tällaisissa suhteissa olevien henkilöiden suorituksen ja käyttäytymisen seurantaan ja arviointiin.

Asetuksen 6(3) artiklan poikkeussäännöksen mukaan tekoälyjärjestelmä ei kuitenkaan ole suuririskinen seuraavien edellytysten täyttyessä:

> 3. Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa säädetään, liitteessä III tarkoitettua tekoälyjärjestelmää ei ole pidettävä suuririskisenä, jos se ei aiheuta merkittävää vahingon riskiä luonnollisten henkilöiden terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille, mukaan lukien se, että se ei vaikuta olennaisesti päätöksenteon tulokseen.
>
> Ensimmäistä alakohtaa sovelletaan, jos mikä tahansa seuraavista edellytyksistä täyttyy:
>
> a) tekoälyjärjestelmän tarkoituksena on suorittaa suppea menettelyllinen tehtävä;
>
> b) tekoälyjärjestelmän tarkoituksena on parantaa aiemmin suoritetun ihmisen toiminnan tulosta;
>
> c) tekoälyjärjestelmän tarkoituksena on havaita päätöksentekotapoja tai poikkeamia aiemmista päätöksentekotavoista, eikä sen tarkoituksena ole korvata aiemmin tehtyä ihmisen tekemää arviota tai vaikuttaa siihen ilman asianmukaista ihmisen suorittamaa arviota; tai
>
> d) tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu suorittamaan valmistelutehtävä, joka koskee liitteessä III lueteltujen käyttötapausten kannalta merkityksellistä arviointia.
>
> Sen estämättä, mitä ensimmäisessä alakohdassa säädetään, liitteessä III tarkoitettua tekoälyjärjestelmää on aina pidettävä suuririskisenä, jos tekoälyjärjestelmä suorittaa luonnollisten henkilöiden profilointia.

On siis arvioitava sitä, onko ehdotettavan tekoälyjärjestelmän käyttö a) suuririskistä III liitteen 4. kohdan mukaan ja b) jos kyllä, koskisiko sitä kuitenkin jokin 6(3) artiklassa tarkoitettu poikkeusperuste (esim. ei aiheuta haitan riskiä) tai c) poikkeuksen poikkeus (kyse on kuitenkin TSA 4(4) artiklassa tarkoitetusta profiloinnista).

HE:n mukaan kyseessä ei olisi suuririskinen tekoälyjärjestelmä. HE:ssa todetaan (s. 13): ”Osaamispolussa tuodaan esille koulutus- ja työmahdollisuuksia yleisemmällä tasolla, mutta ei esimerkiksi esitetä yksittäisiä avoimia eikä kohdennettuja työpaikkailmoituksia. Näin ollen esitystä valmisteltaessa käytettävissä olevien tietojen perusteella Osaamispolku ei olisi tekoälysäädöksen liitteessä III tarkoitettu suuririskinen tekoälyjärjestelmä.” Näyttää

kuitenkin siltä, että kyseessä olisi profilointi, mikä tekoälyasetuksen mutkikkaassa rakenteessa palauttaa tekoälyjärjestelmän takaisin suuririskisen kategoriaan.

Niinpä on arvioitava tällaisten koulutus- ja työmahdollisuuksien esittelemisen merkitystä henkilön oikeusasemalle. On lisäksi selvää, että jos tekoälyjärjestelmässä käytetään henkilötietoja ja tehdään automaattisia päätöksiä EUTI:n omaksuman laajan päätöskäsitteen merkityksessä, TSA:n 22 artikla tulee joka tapauksessa sovellettavaksi kansallisine liikkumavaroineen. Tässä mielessä on yksilön oikeusaseman näkökulmasta toisarvoista, onko henkilötietojen käsittelyssä käytetty tekoälyä. Toisin kuin tekoälyasetus, 22 artikla ei erottele sitä, onko päätös tehty tekoälyllä vai ei. Kansallinen sääntely päinvastoin rajautuu sääntöpohjaisiin järjestelmiin.

HE:ssa kuitenkin arvioidaan, että Osaamispolkuun liittyy yleiskäyttöisen tekoälymallin, josta aiheutuu systeeminen riski, käyttöä osana tekoälyjärjestelmää. Näihin yleisiä tekoälymalleja koskeviin säännöksiin ei nähdäkseni kuitenkaan liity sellaisen kansallisen liikkumavaran käyttöä, jota perustuslakivaliokunnalla olisi toimivalta ja tehtävä arvioida, vaan valiokunnan tehtävä rajoittuu TSA 22 artiklan ja tekoälyasetuksen mahdollisesti sisältämän kansallisen liikkumavaran käyttöön.

Lopuksi

Ehdotetut säännökset tuovat esiin vaikeita kysymyksiä, mitä tulee ennakollisen perustuslakivalvonnan ja unionioikeuden jälkikäteisen valvonnan yhteensovittamisen. On haastavaa arvioida luotettavasti kansallisen sääntelyn (perustuslain ja asian automaattista ratkaisemista koskevan yleislainsäädännön), tekoälyasetuksen ja tietosuoja-asetuksen keskinäissuhteita tilanteessa, jossa aiempaa lausuntokäytäntöä ei ole, tekoälyasetusta ei ole vielä alettu soveltaa kokonaisuudessaan, eikä tekoälyä täydentävä kansallinen sääntely valvontaviranomaisineen ja sanktiosäännöksineen ole vielä voimassa (ks. HE 46/2025).

Näistä varauksista huolimatta säännösluonnosta ei ole nähdäkseni tarkasteltu riittävästi kansallisten perusoikeussäännösten (hyvä hallinto, virkavastuu) näkökulmasta. Sen sijaan HE:ssa keskitytään TSA 22 artiklaan sekä tekoälyasetuksen suuririskisiä järjestelmiä ja yleiskäyttöisiä tekoälymalleja koskeviin säännöksiin. Sääntelykokonaisuus on monimutkainen ja vaatisi yleisen tason periaatteellisen arvioinnin. Tällainen arviointi on kuitenkin vaikeaa, ennen kuin EU antaa selkeitä tulkintaohjeita (oikeuskäytäntö ja mm. tekoälyasetuksen 6(5) artiklassa tarkoitettu ohjeistus sekä muu pehmeä sääntely).

Mielestäni olisi syytä arvioida, mitä suostumukseen perustuva henkilötietojen automaattinen käsittely ja vapaus tai olla valitsematta henkilötietojen automaattista käsittelemistä tarkoittaa valiokunnan aiemmin yksilöimien (PeVL 7/2019 vp)

perustuslakinäkökohtien sekä TSA:n johdanto-osan 71 kappaleen valossa. Loppujen lopuksi on kyse siitä yleisestä kysymyksestä, miten tekoälyasetus, TSA:n 22 artikla ja kansallisen liikkumavaran käyttö saadaan muodostamaan johdonmukainen ja ymmärrettävä kokonaisuus tilanteessa, jossa PeV:n liikkumavara on vähäinen tiheän ja epäselvän EU-normituksen vuoksi.

Helsingissä 18.11.2025

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori