PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Saatan valiokunnan tietoon, että olen työskennellyt esittelijäneuvoksena oikeuskanslerinvirastossa hallituksen esityksen valmistelun aikaan ja esitellyt lausunnon OKV/2797/21/2024.

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta. Laissa säädettäisiin digitaalisesta palvelusta (’Osaamispolku’), jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa. Laki sisältäisi säännökset osaamistietovarannosta, jonka sisältämiä tietoja käytettäisiin tukemaan yksilöiden koulutus- ja uravalintoja sekä osaamisen kehittämistä. Laki sisältäisi myös säännökset tietojen hyödyntämisestä koulutuksen ja työhallinnon kehittämisessä.

Keskeistä ehdotuksessa on nähdäkseni se, että se on ensimmäisiä, joissa säädettäisiin tekoälyn käytöstä julkishallinnossa Suomessa. Tällöin merkityksellistä on tavanomainen valtiosääntöoikeudellinen arvio ehdotetusta laista, perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttyminen mukaan lukien, mutta myös sen tarkastelu, vastaako ehdotettu sääntely EU:n uutta tekoälyasetusta. Vaikka lainsäädännön ja EU-sääntelyn yhteensopivuuden arvioiminen ei olekaan perustuslakivaliokunnan tehtävä, voi se olla merkityksellinen seikka perusoikeuksien suojan kannalta silloin, kun EU-sääntelyllä perusoikeuksia suojellaan.

Näin ollen tarkastelen lausunnossani eritoten sitä, sopiiko ehdotettu sääntely yhteen EU:n tekoälyasetuksen kanssa.

Yhdenmukaisuus EU:n tekoälyasetuksen kanssa

Osaamispolku olisi tekoälyasetuksessa tarkoitettu tekoälyjärjestelmä. Tekoälyä on tarkoitus hyödyntää muun muassa dialogimaisissa työkaluissa, joiden avulla yksilö voi kartoittaa ja ilmaista kiinnostuksiaan ja osaamistaan. Lisäksi tekoälyä on tarkoitus hyödyntää koulutus- ja työmahdollisuuksien esittämisessä yksilöille hänen tallentamiensa tietojen perusteella. Molemmissa edellä mainituissa tekoäly tekisi henkilön antamien tietojen perusteella tälle ehdotuksia, jotka henkilö itse valitsee tai hylkää.

Osaamispolun tekoäly kuuluu hallituksen esityksessä tehdyn arvion mukaan tekoälyasetuksen soveltamisalaan, joka kattaa muun muassa unionissa sijaitsevat tekoälyjärjestelmien käyttöönottajat (alakohta b). Käyttöönottajalla tarkoitetaan 3 artiklan 4 kohdan mukaan muun muassa viranomaista

tai virastoa, joka käyttää valvonnassaan olevaa tekoälyjärjestelmää. Tekoälysäädöstä sovelletaan 2 artiklan 1 kohdan mukaan myös muun muassa tekoälyjärjestelmien tarjoajiin, jotka saattavat markkinoille tai ottavat käyttöön tekoälyjärjestelmiä tai saattavat markkinoille yleiskäyttöisiä tekoälymalleja unionissa (alakohta a). Tarjoajalla tarkoitetaan 3 artiklan 3 kohdan mukaan muun muassa viranomaista tai virastoa, joka kehittää tai kehityttää tekoälyjärjestelmän tai yleiskäyttöisen tekoälymallin ja saattaa sen markkinoille tai ottaa tekoälyjärjestelmän käyttöön omalla nimellään tai tavaramerkillään joko maksua vastaan tai maksutta. Osaamispolku tulisi olemaan sen toteutuksesta vastaavien ministeriöiden ja viranomaisten kehityttämä ja käyttöönottama. Näin ollen opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Opetushallitus ja KEHA-keskus toimisivat tekoälysäädöksessä tarkoitettuina tekoälyjärjestelmän tarjoajina.

Tekoälyasetus jakaa tekoälyjärjestelmät eri luokkiin niiden riskin mukaan. Suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin kuuluvat liitteen III kohdan 3 mukaan koulutuksen alalla tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi määritettäessä luonnollisten henkilöiden pääsyä tai hyväksymistä oppilaitoksiin tai osoitettaessa luonnollisia henkilöitä niihin (a alakohta). Suuririskisiä ovat myös tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi arvioitaessa oppimistuloksia (b alakohta). Lisäksi suuririskisiä ovat tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi sen asianmukaisen koulutustason arviointiin, jonka henkilö saa tai johon hän voi päästä (c alakohta). Johdantokappaleen 56 mukaan tällaisia tekoälyjärjestelmiä olisi pidettävä suuririskisinä tekoälyjärjestelminä, muun muassa siksi, että ne voivat määrittää henkilön elämän koulutuksellisen ja ammatillisen suunnan ja siten vaikuttaa kyseisen henkilön kykyyn turvata toimeentulonsa.

Työllistämisen, henkilöstöhallinnon ja itsenäisen ammatinharjoittamisen mahdollistamisen aloilla suuririskisiä ovat liitteen III kohdan 4 mukaan tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäviksi luonnollisten henkilöiden rekrytoinnissa tai valinnassa, erityisesti muun muassa kohdennettujen työpaikkailmoitusten esittämiseen (a alakohta). Johdantokappaleen 57 mukaan tällaiset tekoälyjärjestelmät olisi luokiteltava suuririskisiksi muun muassa siksi, että ne voivat vaikuttaa merkittävästi henkilöiden tuleviin uranäkymiin ja toimeentuloon.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että Osaamispolku-palvelulla voisi olla luonnollisten henkilöiden elämään vastaavanlaisia vaikutuksia kuin niillä, jotka on yllä esitetyn mukaisesti tekoälyasetuksessa määritelty suuririskisiksi. Vaikka Osaamispolku antaa käyttäjilleen vain ehdotuksia osaamisen kehittämisestä sekä koulutus- ja työmahdollisuuksista, niillä voi toisinaan olla suurikin vaikutus koulutukselliseen ja ammatilliseen suuntaan, tuleviin uranäkymiin ja toimeentuloon. Osaamispolku ei kuitenkaan valmistelussa tehdyn arvion mukaan vastaa täysin liitteessä III määriteltyjä järjestelmiä.

Osaamispolun kautta ei hakeuduttaisi koulutuksiin, vaan pelkästään tuotaisiin esille mahdollisuuksia siitä, mitä kautta voisi hankkia tiettyä osaamista. Valmistelussa on arvioitu erityisesti liitteen III 3 kohdan c alakohtaa, johon sisältyy asianmukaisen koulutustason arviointi. Osaamispolun

lähtökohtana olisi kuitenkin suomalaisen koulutusjärjestelmän erityispiirre, että missä kohtaa elämää tahansa voisi päästä etenemään mihin suuntaan tahansa. Osaamispolun tarkoituksena ei olisi arvioida asianmukaista koulutustasoa, vaan tarjota tietoa tulevaisuuden suunnittelua koskevan päätöksenteon pohjaksi. Palvelun antama tieto jäisi henkilön itsensä perattavaksi ja päätökset henkilön itsensä tehtäväksi. Samat tiedot henkilö voisi löytää etsimällä palvelusta itse, mutta palvelu järjestäisi tietoa hänen valitsemiensa tai kertomiensa kiinnostusten perusteella.

Merkille pantavaa on, että tekoälyasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan 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. Toisaalta järjestelmää on pidettävä suuririskisenä, jos siihen sisältyy profilointia.

Esitystä valmisteltaessa käytettävissä olevien tietojen perusteella Osaamispolku ei olisi hallituksen esityksen mukaan tekoälyasetuksen liitteessä III tarkoitettu suuririskinen tekoälyjärjestelmä.

Koska tekoälyasetus on niin uusi, ettei siitä ole vielä kovin hyödyllistä tulkintakäytäntöä, on epävarmaa, onko tässä hallituksen esityksessä kyseessä olevaa järjestelmää pidettävä suuririskisenä vai ei. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta asialla ei liene ratkaisevaa merkitystä. Nähdäkseni lainsäädäntötasolla riittävää on yrittää tunnistaa järjestelmän riskit ja kuvata ne hallituksen esityksen perusteluissa mahdollisimman kattavasti. Järjestelmän elinkaaren aikana riskejä on arvioitava jatkuvasti uudelleen tekoälyasetuksen mukaisesti. Suuririskisyys määrittyy suoraan ja pelkästään tekoälyasetuksen nojalla, eikä arviossa ole lähtökohtaisesti kansalliselle lainsäätäjälle tilaa.

Huomionarvoista on, ettei tekoälyasetus nähdäkseni jätä tilaa säätää kansallista täydentävää lainsäädäntöä niistä asioista, joita asetus koskee. Näin on luettavissa koko asetuksesta, mutta erityisesti johdantokappaleesta 1: ”Tällä asetuksella varmistetaan tekoälyyn perustuvien tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus rajojen yli, mikä estää jäsenvaltioita asettamasta tekoälyjärjestelmien kehittämistä, markkinoille saattamista ja käyttöä koskevia rajoituksia, ellei sitä nimenomaisesti sallita tällä asetuksella” (ks. myös HE 46/2025 vp). Siten nyt tarkasteltavassa lainsäädännössä ei ole mahdollista säätää esimerkiksi erityisistä järjestelmälle asetettavista ehdoista tai henkilöiden suojatoimista, vaan niiden osalta järjestelmän kehittäjien ja käyttäjien on noudatettava suoraan tekoälyasetusta.

Mikäli Osaamispolku ei olisi tekoälyasetuksen liitteen III mukainen suuririskinen järjestelmä, ei tekoälyasetuksesta seuraa järjestelmälle kovin merkittäviä vaatimuksia. Tällöin herää kysymys, voidaanko vaatimuksista säätää kansallisesti. Kysymys on merkittävä, mutta siihen ei ole vielä tekoälyasetusta koskevassa komission ohjeistuksesta tai tutkimuksesta löydettävissä vastausta. Tällä hetkellä tulkinta on nähdäkseni lähtökohtaisesti kielteinen. Koska tekoälyasetus on

kokonaisharmonisiva instrumentti, ei sen alalla voida antaa lainkaan sellaista kansallista lainsäädäntöä, jota asetus ei eksplisiittisesti salli.

Ehdotetussa 1. lain 7 §:ssä säädettäisiin seuraavasti: Ellei tekoälyä hyödyntäviä palvelun toiminnallisuuksia voida riittävästi kehittää 6 §:ssä tarkoitetuilla tiedoilla, kehittämiseen saadaan käyttää osaamistietovarannon sisältämiä henkilötietoja luovuttamatta niitä kuitenkaan kolmansille osapuolille. Henkilöllä on oikeus kieltää tietojensa käyttäminen tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen.

Jos katsotaan, että säännös on tekoälyasetuksen alueella, ei sitä kenties asetuksen kokonaisharminisoivasta luonteesta johtuen voida säätää. Jos sen sijaan katsotaan, että säännös koskee tietosuojaa, on tilanne toinen. Tekoälyasetuksen 2 artiklan 7 kohdan mukaan henkilötietojen suojaa, yksityisyyttä ja viestinnän luottamuksellisuutta koskevaa unionin oikeutta sovelletaan henkilötietoihin, joita käsitellään tekoälyasetuksessa säädettyjen oikeuksien ja velvoitteiden yhteydessä. Tekoälyasetus ei (pääsääntöisesti) vaikuta asetusten tietosuojasääntelyn, kuten tietosuoja-asetuksen, soveltamiseen. Siten tietosuojasääntely saa etusijan suhteessa tekoälyasetukseen, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Tietosuoja-asetuksesta löytynee kansallista liikkumavaraa sen verran, että nyt ehdotettava säännös on sen pohjalta säädettävissä (esim. 6 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklassa).

Henkilötietojen suoja

Hallituksen esitykseen sisältyy varsin kattava selostus ehdotetun sääntelyn vaikutuksista perusoikeuksien suojaan. Esityksessä on kiitettävästi arvioitu toimien vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin, erityisesti lapsiin. Keskityn tässä PL 10 §:ssä suojeltuun henkilötietojen suojaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (esim. PeVL 14/2018 vp). Keskityn tässä ennen kaikkea siihen, miten ehdotukset vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämiä vaatimuksia.

Henkilötietojen käsittelyperusteeksi on tunnistettu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta eli se, että käsittely olisi tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi (s. 40). Osaamispolku edistäisi muun muassa väestön osaamisen kehittämistä, osuvia uravalintoja ja koulutusten tarkoituksenmukaista kohdentumista. Nähdäkseni oikeusperusteen valinta on sopiva. Se on myös perusoikeusmyönteinen vaihtoehto, sillä toinen mahdollinen olisi lakisääteinen velvoite (6

artiklan 1 kohdan c alakohta), mutta se rajaisi rekisteröidyn vastustamisoikeuden pois. Koska tässä yhteydessä ei liene syytä rajoittaa mitään rekisteröidyn oikeuksia, on e alakohta sopiva käsittelyperuste.

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 40), että osaamistietovarantoa koskeva lakiesitys sisältää myös nimenomaisen säännöksen siitä, että henkilö voisi halutessaan kieltää henkilötietojensa käyttämisen tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen. Vastustamisoikeus ulottuisi myös tietojen käsittelyyn muita tarkoituksia varten. Kuitenkin silloin kun tietojen käsittely edellyttäisi suostumusta, suostumusten antaminen ja peruminen olisi todennäköisesti henkilölle ensisijainen keino hallinnoida tietojen käyttöä. Nähdäkseni ratkaisu on tietosuoja-asetuksen mukainen.

Sääntelyllä mahdollistettaisiin myös henkilötietojen automaattinen käsittely. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Kiellosta voidaan poiketa jäsenvaltion lainsäädännöllä, mutta tällöin sääntelyyn on sisällyttävä asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Jos myös 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä käytetään, tulee olla sovellettavissa 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohta ja sääntelyn tulee sisältää asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään suostumuksesta.

Hallituksen esityksen 1. lain 5 §:ssä säädettäisiin seuraavasti: Henkilön antamia ja tallentamia tietoja ja hänen valitsemiaan rajauksia saadaan käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla pelkästään automaattisesti koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamiseksi ja esittämiseksi. Tällainen käsittely edellyttää, että henkilö valitsee palvelussa automaattisen käsittelyn hyödyntämisen tähän tarkoitukseen. Ennen valinnan tekemistä Opetushallituksen on selkeästi ilmoitettava automaattisesta käsittelystä henkilölle palvelussa. Henkilölle esitettävän mahdollisuuden yhteydessä hänelle on palvelussa annettava tietoa siitä, miten siinä on huomioitu hänen tietojaan ja valitsemiaan rajauksia.

Voi olla, ettei tämänkaltainen tietojen käsittely täytä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista määritelmää, sillä käsittelyllä ei liene ainakaan kovin merkittäviä, eikä se välttämättä vaikutta häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. EUT:n ratkaisukäytäntö on tältä osin kuitenkin artiklan määritelmää laajentavaa, joskin myös tulkinnanvaraista (C-634/21 Schufa Holding, C-203/22 Dun & Bradstreet Austria).

Vaikka käsittely olisikin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista profilointia tai automaattista päätöksentekoa, täyttää ehdotettu 1. lain 5 § nähdäkseni tietosuoja-asetuksen asettamat edellytykset.

Käsiteltävänä voi olla 9 artiklan mukaisia tietoja, jolloin on tarpeen sitoa automaattinen käsittely nimenomaiseen suostumukseen. Henkilö voi vastustaa automaattista käsittelyä, mikä toiminee suojatoimena. Henkilön muitakaan tietosuojaoikeuksia ei ole rajattu, mikä täyttänee edellytyksen toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojelemisesta tietosuojan osalta. Hallituksen esityksessä on kiitettävästi todettu myös se, että automaattista käsittelyä ei tulisi kohdistaa lapsiin, vaikka kielto ei ehdoton olekaan. Kokonaisuutena arvioiden katson, että automaattista käsittelyä koskeva sääntelyehdotus täyttää tietosuoja-asetuksessa säädetyt edellytykset.

Huomionarvoista kuitenkin on, ettei kotimaisen oikeuden mukaan automaattisia yksittäispäätöksiä julkishallinnossa voida tehdä tekoälyllä, sillä automaattisen ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin (Hallintolain 8 b luku, HE 145/2022 vp). Tekoälyjärjestelmät eivät pääsääntöisesti ole sääntöpohjaisia. Siten on huomattava, ettei nyt ehdotetussakaan sääntelykokonaisuudessa voida tehdä 22 artiklan mukaisia automaattisia ratkaisuja – mikäli niitä ylipäänsä tehtäisiin – tekoälyllä.

Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn yhteensopivuutta henkilötietojen suojan kanssa edistää myös se, että tietoja anonymisoitaisiin (1. lain 6 §). Sinänsä tällaista anonymisointia on mahdollista ja ajoin myös välttämätöntä tehdä myös ilman lakiin sisältyvää nimenomaista säännöstä. Hallituksen esityksen mukaan tietojen anonymisointi mahdollistaisi sen, että osaamistiedoista olisi käytettävissä anonymisoitu tietoaineisto palvelun kehittämiseen ja moniin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin. Anonymisoiduista tiedoista voitaisiin esimerkiksi seurata algoritmin toimintaa ja tuottaa tilastoja. Nähdäkseni asiasta säätäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen puitteissa, kenties selvimmin 9 artiklan antaman liikkumavaran alla, mutta myös 6 artiklan mukaisesti.

Sääntelyyn sisältyy myös säännös tietojen säilyttämisen rajaamiseksi, mikä on tietosuoja-asetuksen 5 artiklaan sisältyvän minimointiperiaatteen mukainen ratkaisu.

Tietojen luovutussääntely ja julkisuusperiaate

Esityksessä rajoitettaisiin osaamistietovarannon tietojen julkisuutta sitomalla muiden kuin anonymisoitujen tietojen luovuttaminen yleensä henkilön suostumukseen ja lakiesityksessä täsmennettyihin käyttötarkoituksiin. Tämä tarkoittaisi, että muita kuin anonymisoituja osaamistietoja ei yleensä saisi luovuttaa julkisuuslain nojalla ilman henkilön tai hänen laillisen edustajansa suostumusta. Ehdotetuilla rajoituksilla on tarkoitus edistää paitsi perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa, myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta kehittää itseään.

Henkilötietojen ja yksityisyyden suoja on esityksessä pyritty sovittamaan yhteen julkisuusperiaatteen kanssa siten, että Opetushallitus saisi anonymisoida osaamistietovarannon sisältämiä tietoja

lakiesityksessä täsmennettyjä yleisen edun mukaisia tarkoituksia varten. Anonymisoidut tiedot muodostaisivat todennäköisesti sellaisen aineiston, joka riittäisi moniin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin (s. 88–89). Lain 9 §:ssä säädettäisiin, että suostumusedellytys ei koske tietojen luovuttamista yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia, tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia eikä tilastollisia tarkoituksia varten.

Pidän hallituksen tätä esityksessä esitettyä arviota perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuudesta asianmukaisena.

Yhteenveto

En havaitse ehdotetussa sääntelyssä valtiosääntöistä ongelmaa, joka estäisi lain säätämisen tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18.11.2025
Susanna Lindroos-Hovinheimo