Perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda kansallista lainsäädäntöä eli laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta. Lainsäädäntö mahdollistaa Osaamispolku-nimisen digitaalisen palvelun kehittämisen ja käyttöönoton, jonka palvelun tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa.

Lainsäädännöllä on liittymäkohtansa sekä EU:n tekoälysäädökseen (1689/2024) että yleiseen tietosuoja-asetukseen (679/2016) sekä kansalliseen julkishallinnon digitalisaatiota koskevaan lainsäädäntöön. Tekoälysäädös on osa EU:n tuotevastuusääntelyä, mutta sen keskeinen tavoite on tehostaa sisämarkkinoiden toimintaa sekä torjua ja hallita tekoälystä aiheutuvia riskejä ihmisten terveydelle, turvallisuudelle sekä perusoikeuksille.

Lausun alla erityisesti tekoälyyn sekä automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä.

On huomattava, ettei hallituksen esityksen suhteen synny selvää kuvaa osaamispolku-palvelusta, sen tavoitteista, toiminnallisuuksista, kohderyhmistä ja toteutustavoista, mikä hankaloittaa palvelun oikeudellista arviointia.

Avoimeksi jää, milloin palvelun käyttäminen edellyttää vahvaa tunnistautumista ja ovatko jotkin toiminnallisuudet avoimesti käytettävissä ilman henkilötietojen automaattista käsittelyä. Joka tapauksessa Osaamispolku-palvelussa kyse myös uudesta tietovarannosta sekä tietojen yhdistämisestä ja yhteensopivuudesta eri järjestelmien välillä. Onkin tarpeen arvioida sitä yhdistettävien tietojen ja yhteentoimivien palveluiden muodostamaa kokonaiskuvaa, huomioiden myös tietojen keskittämiseen liittyvät mahdolliset uhat tietoturvalle ja turvallisuudelle.

Tekoälysäädöksen soveltaminen ja suuririskisyys

On huomattava, että tekoälysäädös on tullut voimaan kesällä 2024 ja sen määräykset tulevat asteittain sovellettavaksi siten, että kokonaisuudessaan se on sovellettavaa kesällä 2027. Tekoälysäädös on luonteeltaan asetus ja siten suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa, vaikkakin se edellyttää paikoin tarkentavaa toimeenpanevaa lainsäädäntöä, esimerkiksi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimeämiseksi sekä kansallisen tekoälyn sääntelyn testiympäristön (’regulatory sandbox’) perustamiseksi.

Tästä ajallisesta soveltamisalasta johtuen monet tekoälysäädöksen tulkintakysymykset ovat vielä avoimia eikä tulkintakäytäntöä ole vielä syntynyt saati vakiintunut.

Asetuksessa tekoälyn määritelmä on jätetty tarkoituksella kohtuullisen yleistasoiseksi sekä pääosin teknologia-/menetelmäneutraaliksi, joskin määritelmää tarkennetaan (ei-sitovissa) johdanto-osan kappaleissa. Johdanto-osan kappaleessa 12 tehdään erottelu tekoälyjärjestelmien sekä ”perustietojenkäsittelyn” välillä. Tämä erottelu avaa asetuksen peruslogiikkaa: lähtökohtaisesti sääntely kohdistuu datavetoisiin koneoppimiselle perustuviin tekoälytekniikoihin, jollaisesta hallituksen esityksen perusteella myös Oppimispolku-palvelussa on kyse. Osaamispolku-palvelu kuuluu asetuksen soveltamisalaan.

Tekoälyasetus rakentuu riskiperusteisuudelle siten, että tietyt tekoälykäytännöt on täysimääräisesti kielletty (5 art.). Kiellettyihin tekoälykäytäntöihin sisältyy esimerkiksi sellaisten tekoälyjärjestelmien käyttöönotto, joissa hyödynnetään luonnollisen henkilön tai henkilöryhmän haavoittuvaisuuksia, jotka liittyvät ikään, vammaan tai erityiseen sosiaaliseen tai taloudelliseen tilanteeseensa, siten, että tavoitteena tai vaikutuksena on olennaisesti vääristää kyseisen henkilön tai kyseiseen ryhmään kuuluvan henkilön käyttäytymistä tavalla, joka aiheuttaa tai kohtuullisella todennäköisyydellä aiheuttaa kyseiselle henkilölle tai toiselle henkilölle merkittävää haittaa (5(1) b).

Suurin osa asetuksen määräyksistä liittyy tekoälyjärjestelmiin, jotka määritellään suuririskisiksi käyttötarkoituksensa ja -kontekstinsa perusteella. Tekoälyjärjestelmän luokittelusta suuririskiseksi säädetään asetuksen 6 artiklassa sekä liitteessä III.

Nyt esillä olevan hallituksen esityksen kannalta ratkaiseva kysymys on, tuleeko Oppimispolku-palvelu luokitella suuririskiseksi vaiko ei. Hallituksen esityksessä päädytään siihen, että vaikka palvelulla voi sinällään olla samanlaisia vaikutuksia kuin suuririskisillä järjestelmillä, ei kyseessä kuitenkaan olisi suuririskinen tekoälyjärjestelmä. Hallituksen esityksessä näkemystä perustellaan ennen kaikkea lausuntokierroksella Oikeuskanslerin viraston esittämään havaintoon, että on epäselvää, mikäli suuririskisyys syntyy pelkästään vastaavanlaisten vaikutusten perusteella ilman, että järjestelmä itsessään istuu mihinkään liitteen III mukaiseen käyttötapaukseen.

Oppimispolun luokittelua suuririskiseksi tulee arvioida tekoälyasetuksen 6 artiklan ja liiteen III perusteella. Liitteen III listaukseen suuririskisistä tekoälyjärjestelmistä ja niiden käyttökohteista sisältyy yleissivistävä ja ammatillinen koulutus (liite III, 3 kohta, a-d kohdat). On huomattava, että tekoälysäädöksen suomenkielisen version sanavalinta ’koulutus’ ei vastaa täysin englanninkielisen version sanavalintaa ’education’, joka on käsitteenä suomenkielistä vastinettaan laaja-alaisempi (esim. Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Ida Koivisto, Riikka Koulu & Suvi Sankari (2025) *Tekoälyn sääntely*. Alma Insights, s.224). Käsitteiden eroon ja kääntämisproblematiikkaan on kiinnitetty huomiota myös kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimittämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 46/2025 vp., kohta 3.4.1.3).

Näihin sisältyvät tekoälyjärjestelmät, joita käytetään määritettäessä luonnollisen henkilön pääsyä tai hyväksymistä yleissivistävään tai ammatilliseen koulutukseen (a-kohta); oppimistulosten arviointiin käytettävät järjestelmät, myös silloin kun tuloksia käytetään luonnollisten henkilöiden oppimisprosessin ohjaamiseksi (b-kohta); tekoälyjärjestelmät, joita käytetään asianmukaisen koulutustason arviointiin, jonka henkilö saa tai johon hän voi päästä (c-kohta) sekä opiskelijoiden tarkkailuun tai kielletyn käyttäytymisen havaitsemiseen kokeiden aikana käytetyt järjestelmät (d-kohta).

Lisäksi liitteen III kohdan 4 mukaan suuririskisinä on pidettävä tekoälyjärjestelmiä, joita hyödynnetään luonnollisten henkilöiden rekrytoinnissa tai valinnassa, erityisesti kohdennettujen työpaikkailmoitusten esittämiseen, työhakemusten suodattamiseen tai hakijoiden arviointiin (liite III, 4 kohta, a).

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”*Osaamispolku-palvelulla voisi olla luonnollisten henkilöiden elämään vastaavanlaisia vaikutuksia, joiden vuoksi edellä mainitut tekoälyjärjestelmät on tekoälysäädöksessä 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*.” (HE 133/2025 vp s. 13).

Siten hallituksen esityksessä on tunnistettu, että jotkut suunnitellun Osaamispolku-palvelun ominaisuudet voisivat olla luonteeltaan suuririskisiä, erityisesti suhteessa liitteen III 3 kohdan c-alakohdassa mainittuun käyttöön. Kuitenkin hallituksen esityksessä lähdetty siitä, että Osaamispolkua ei tule katsoa suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, koska järjestelmä antaa vain ehdotuksia eikä päätöksiä: osaamispolku-palvelun ”antama tieto jäisi henkilön itsensä perattavaksi ja päätökset henkilön itsensä tehtäväksi” (s. 13).

Asiaa tulee kuitenkin tarkastella tekoälysäädöksen tavoitteen eli luonnollisen henkilön terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille aiheutuvan vahingon riskin kannalta. Hallituksen esityksessä keskitytään arvioimaan lähinnä Osaamispolku-palvelun luokittelua suhteessa liitteen III tilanteisiin eikä siinä ole juurikaan arvioitu, aiheutuuko palvelusta mahdollisia riskejä luonnollisten henkilöiden perusoikeuksille. On huomattava, että riski perusoikeuksien suojelulle ei ole riippuvainen siitä, onko tekoälyjärjestelmän tuottama lopputulos muodoltaan päätös vai ehdotus.

Lähden siitä, että Osaamispolku-palvelun on tarkoitus antaa sitä käyttävälle luonnolliselle henkilölle suosituksia ja ehdotuksia mahdollisista opinto- ja työuraan liittyvistä mahdollisuuksista tämän osaamisen ja kiinnostuksenkohteiden perusteella. Katson, että tämä tavoite saattaa vastata liitteen III kohdan 3 alakohdan c mukaista tilannetta, jossa tekoälyjärjestelmää hyödynnetään sen asianmukaisen koulutustason arviointiin, johon henkilö voi päästä.

Osaamispolku-palvelun suuririskisyyttä on arvioitava lisäksi erikseen liitteen III kohdan 4 perusteella siltä osin kuin Osaamispolku-palvelua on tarkoitus hyödyntää koulutuksen lisäksi myös työllistymiseen, kuten ilmeisesti silloin kuin käyttäjä yhdistää Osaamispolun osaamisprofiiliinsa Työmarkkinatorin työnhakuprofiilin. Hallituksen esityksen perusteella Osaamispolku-palvelu antaa käyttäjilleen ehdotuksia osaamisen kehittämisestä sekä koulutus-ja työmahdollisuuksista. Riippuu pitkälti Osaamispolku-palvelun käytännön toteuttamisesta, onko tässä ”työmahdollisuuksien esittämisessä” kyse liitteen III kohdan 4(a) mukaisista työllisyyteen liittyvistä käyttötarkoituksista kuten kohdennetuista työpaikkailmoituksista. Mikäli työmahdollisuuksien esittäminen tarkoittaa, että luonnolliselle henkilölle ehdotetaan tämän ominaisuuksien perusteella sopivia avoimia työpaikkoja eikä vain yleisesti mahdollista urasuuntautumista, saattaa suuririskisyys syntyä myös tällä perusteella.

On kuitenkin huomattava, että tekoälyjärjestelmien luokittelusääntöjä käsittelevän 6 artiklan 3 kohdassa säädetään myös poikkeuksista, jolloin liitteen III mukaista tekoälyjärjestelmää ei pidetä suuririskisenä. Poikkeus suuririskisyydestä saattaa olla käsillä, mikäli tekoälyjärjestelmää käytetään suppeaan menettelylliseen tehtävään (6(3)a), mikäli järjestelmän tarkoituksena on parantaa aiemmin ihmisen suorittaman toiminnan tulosta (6(3)b), sen tarkoituksena on havaita päätöksentekotapoja tai poikkeamia (6(3)c) tai tekoälyjärjestelmä suorittaa ainoastaan avustavan tehtävän. Sinällään sillä, että Osaamispolku tuottaa ehdotuksia eikä päätöksiä, voisi olla merkitystä artiklan 6(3) mukaisena avustavaa tehtävää koskevana poikkeuksena.

Tosin 6(3) artiklassa lisäksi säädetään, että liitteen III mukaista tekoälyjärjestelmää on aina pidettävä suuririskisenä, jos tekoälyjärjestelmä suorittaa luonnollisten henkilöiden profilointia. Siten profilointi poissulkee poikkeusmahdollisuuden.

Profilointi

Näin ollen tulee suuririskisyyden osalta myös arvioida sitä, missä määrin Osaamispolku-palveluun liittyy profilointia.

Profilointi määritellään yleisen tietosuoja-asetuksen 4(4) artiklassa. Profiloinnin määritelmä on laaja. Tietosuoja-asetuksessa sen määritellään tarkoittavan ” mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin”.

Hallituksen esityksessä kuvataan seikkaperäisesti tietosuoja-asetusta, mutta toisin kuin tekoälysäädöksen osalta siinä ei varsinaisesti arvioida lainsäädäntöä suhteessa Osaamispolku-palvelun suunniteltuihin ominaisuuksiin. Hallituksen esityksessä ei myöskään suoraan oteta kantaa siihen, sisältyykö Osaamispolku-palveluun luonnollisen henkilön profilointia.

Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että Osaamispolku-palvelun toiminnallisuuksissa eli ehdotusten ja suositusten tuottamisessa on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmän mukaisesta profiloinnista.

Hallituksen esityksen perusteella monet Osaamispolku-palvelun toiminnallisuudet vaikuttavat liittyvän profilointiin:

> *”Henkilö voisi tuoda Osaamispolkuun halutessaan myös Työmarkkinatoriin luomansa työnhakuprofiilin tiedot osaamisestaan sekä koulutus- ja työhistoriastaan.” (p 33)*
>
> *“Osaamispolku-palvelun käyttöönottoa varten esityksessä ehdotetaan sääntelyä kahdesta tietovarannosta: osaamistietovarannosta ja koulutustarjonnan tietovarannosta. Osaamistietovaranto sisältäisi henkilön itsensä tallentamia tietoja osaamisistaan, koulutus- ja työhistoriastaan sekä osaamiseen, koulutukseen ja työhön liittyvistä tavoitteistaan. Tällaisista tiedoista henkilö voisi muodostaa Osaamispolkuun oman osaamisprofiilinsa.” (s 34)*
>
> *” Henkilötietojen käsittely voisi sisältää myös yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua profilointia kiinnostuksen kohteiden analysointina, jos henkilö haluaisi saada palvelusta ehdotuksia hänelle sopivista ura- ja koulutusvaihtoehdoista ja mahdollisuuksista kehittää osaamistaan.” (s. 40)*
>
> *“Lisäksi Opetushallitus ja KEHA-keskus vastaisivat tarvittavien tiedonsiirtorajapintojen rakentamisesta, jotta tietoja olisi mahdollista tuoda ja viedä osaamistietovarannon ja Työmarkkinatorin työnhakuprofiilien välillä.“ (s 43)*
>
> *” Tarkoituksena on, että palvelua voisi käyttää myös tunnistautumatta palveluun, vaikka profiiliin palaaminen uudelleen edellyttäisi käytännössä profiilin tallentamista ja jonkinlaista tunnistautumista. Tunnistamisen tarvetta ja tunnistustapaa olisi arvioitava digipalvelulain 6 §:n yleissäännöksen mukaisesti huomioiden myös yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty tietojen minimointivaatimus, johon digipalvelulain perusteluissa (HE 60/2018 vp, s. 70) viitataan. ” (s. 60)*

Arvioiden kokonaisuutena hallituksen esityksessä Osaamispolku-palvelusta esitettyä, pidän todennäköisenä, että palvelun käyttöön tunnistautuneena liittyy sellaista luonnollisen henkilön profilointia, joka kuuluu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan alaan.

Tietosuoja-asetuksen mukainen automaattinen päätöksenteko

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan sisältyy lähtökohtainen automaattisen päätöksenteon kielto, joka käsittää jo otsikkotasolla profiloinnin. Automaattinen päätöksenteko on kuitenkin sallittua, mikäli se on sallittu jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa samalla vahvistetaan asianmukaiset suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (22(2)c). Kuten hallituksen esityksessä todetaan, osassa Osaamispolku-palvelun toiminnallisuuksista saattaa olla kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisesta automaattisesta päätöksenteosta, mutta osassa ei. Hallituksen esityksen lakiehdotuksissa ehdotetaan, että säädettävään lakiin valtakunnallisesta osaamistietovarannosta sisällytettäisiin 5 §, joka muodostaisi siten kansallisessa lainsäädännössä säädetyn perustan

automaattiselle päätöksenteolle. Tältä osin tulee arvioida, sisältyykö lainsäädäntöön myös riittävät suojatoimet.

Hallituksen esityksessä päädytään automaattisen päätöksenteon osalta toteamaan, että ”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”. Pidän tätä toiminnallisuuksien tapauskohtaista arviointia onnistuneena ratkaisuna,

Mitä suuririskisyydestä seuraa? Mikäli Osaamispolku-palvelu katsottaisiin tekoälysäädöksen mukaiseksi suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, kohdistuisivat siihen säädöksen mukaiset velvoitteet. Nämä velvoitteet liittyvät riskinhallintaan (9 art.), datanhallintaan (10 art.) ja dokumentaatioon (11 art.), tietojen säilyttämiseen (12 art.), avoimuuteen ja tietojen antoon (13 art.), ihmisen suorittamaan valvontaan (14 art.) sekä tarkkuuteen, luotettavuuteen ja kyberturvallisuuteen (15 art.). Nämä velvoitteet pitkälti vastaavat moniin niistä huolenaiheista, joita tekoälyjärjestelmiin on niin poliittisessa kuin kansalaiskeskustelussa liitetty. Monet näistä velvoitteista tulee huomioida tekoälyjärjestelmää kehitettäessä ja niiden täyttäminen jälkikäteen voi olla käytännössä hankalaa tai peräti mahdotonta, mikä heijastaa tekoälyasetuksen luonnetta tuotevastuusääntelynä.

Kuten todettua, tekoälysäädöksen tulkinta on epäselvää eikä ole annettavissa yksiselitteistä vastausta, onko Osaamispolku-palvelua pidettävä suuririskisenä. On myös mahdollista, että palvelun riskin taso muuttuu sen suunnittelun ja käyttöönoton aikana.

Yleiskäyttöiset tekoälymallit

Lisäksi tekoälysäädöksessä säädetään yleiskäyttöisistä tekoälymalleista, joista osaan saattaa liittyä ns. systeeminen riski. Yleiskäyttöiset tekoälymallit on koulutettu suurella määrällä dataa, ne ovat laskentateholtaan huomattavan tehokkaita ja sovellettavissa useisiin käyttötapauksiin. Tyypillisesti yleiskäyttöiset mallit integroidaan tekoälyjärjestelmään. Yleiskäyttöisiin tekoälymalliin kohdistuu erityisiä velvoitteita, jotka on määritelty asetuksen V luvussa (art. 51-56). Asetuksen systematiikassa tekoälymallien ja tekoälyjärjestelmien keskinäinen suhde ei ole täysin selvä, mikä johtunee siitä, että yleiskäyttöisiä tekoälymalleja koskevat määräykset sisällytettiin asetukseen vasta lainsäädäntöprosessin aikana (esim. Lindroos-Hovinheimo, Susanna, Ida Koivisto, Riikka Koulu & Suvi Sankari (2025) *Tekoälyn sääntely*. Alma Insights, s.224). Tekoälysäädöksessä systeeminen riski seuraa yleiskäyttöisen tekoälymallin merkittävistä laskennallisista valmiuksista.

Hallituksen esityksessä todetaan, että Osaamispolku-palvelussa on tarkoitus hyödyntää yleiskäyttöisiä tekoälymalleja viimeistään lähitulevaisuudessa (s. 15).

Olen yhtä mieltä hallituksen esityksessä esitetyn kanssa, että kun Osaamispolku-palvelun tekoälyjärjestelmään integroidaan yleiskäyttöinen malli, joka ylittää asetuksen mukaiset raja-arvot, on kyseessä systeemisen riskin sisältävä tekoälymalli. Integraation myötä Osaamispolku-palvelusta tai -järjestelmästä ei kuitenkaan muodostu tekoälysäädöksen 3(1) määritelmäartiklan 66 kohdan mukaista yleiskäyttöistä tekoälyjärjestelmää, sillä sen käyttötarkoitus säilyy edelleen rajattuna.

Osaamispolku-palvelun tavoitteet ja alaikäisten asema

Hallituksen esityksen perusteella Osaamispolku-palvelu kohdistuu ainakin osittain myös lapsiin ja nuoriin, kun tarkoitus on tarjota ehdotuksia ja suosituksia koulutusmahdollisuuksista.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa lasten haavoittuvuuteen ja heidän henkilötietojensa käsittelyyn on kiinnitetty erityistä huomiota. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 8 artiklan mukaan lapsen henkilötietojen käsittely on lainmukaista tämän antaman suostumuksen perusteella, jos lapsi on täyttänyt 16 vuotta tai jäsenvaltion lainsäädännössä on säädetty alemmasta iästä, joka ei kuitenkaan saa olla alle 13 vuotta. Yleisen tietosuoja-asetuksen ei-sitovassa johdanto-osassa korostetaan lasten erityisen suojan tarvetta kun lapsen henkilötietoja käytetään käyttäjäprofiilin luomiseen (johdanto-osan kappale 38). Samassa kohdassa kuitenkin todetaan, ettei vanhemman suostumuksen olisi oltava tarpeen tarjottaessa neuvontapalveluja suoraan lapselle. Lisäksi (ei-sitovan) johdanto-osan kappaleessa 71 korostetaan, ettei profilointia tulisi kohdistaa lapseen.

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen mukaan henkilötietojen käsittelyn perusteena on kuitenkin tietosuoja-asetuksen 6(1) artiklan c ja e-kohdat eli rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen sekä yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi, jolloin Osaamispolku-palveluun ei sovellu 8 artiklan mukainen alaikäisiä koskeva rajoitus suostumuksesta käsittelyperusteena 6(1) a-kohdan mukaisesti. Kuitenkin hallituksen esityksessä korostetaan pitkälti Osaamispolku-palvelun käytön vapaaehtoisuutta ja suostumusperusteisuutta.

Muuta esille nousevaa

Kiinnitän vielä huomiota Osaamispolku-palvelun mahdollisiin samankaltaisuuksiin suhteessa AuroraAI-hankkeeseen, jossa niin ikään pyrittiin kohdentamaan julkisia ja yksityisiä palveluita käyttäjä-kansalaisille elämäntapahtumien ympärille (”digitalisoidaan elämäntapahtumien ympärille kiinnittyvät julkiset ja yksityiset palvelut niin, että ne toimivat saumattomasti yhteen” (HE 133/2025 vp s 5, hallitusohjelma s 113).

AuroraAI:n kehittämis- ja toimeenpanosuunnitelmasta antamassaan lausunnossa Oikeusministeriö on painottanut, että kansalaisen tulee ymmärtää tietojensa liikkumista palveluverkostossa. Näkökulma on relevantti myös arvioitaessa Osaamispolun sekä muiden koulutus- ja työllisyystoimiin liittyvien digitaalisten

palveluiden ja tietovarantojen muodostamaa kokonaisuutta ja sen ymmärrettävyyttä käyttäjä-kansalaiselle. Oikeusministeriön mukaan:

> *”**OM** toteaa, että kansalaisen pitäisi ymmärtää, miten hänen tietonsa liikkuvat palveluverkostossa, ja miten hän voi hallita niitä. Totta on, että kansalaisilla tulee olla riittävä digi- ja laiteosaaminen ja sama koskee tietysti jokaista virkamiestä. Osaamisen tuottamisen keinot jäävät avoimiksi ja ne tulisi kuvata. Auroran ytimessä on "tilannekuvan" käsite. Se kuulostaa vieraalta, kun puhutaan ihmisistä. Data-analytiikka ja tekoälyn kehittyminen mahdollistavat joka tapauksessa kasvavan ymmärryksen ihmisten tarpeista jo pelkästään tieteellisen tutkimuksen ja tilastojen tuottamisen keinoilla. Yhteiskunnan ennakointikykyä voitaneen kehittää paljonkin myös ilman yksilöiden profilointia. Suunnitelmaluonnoksen mukaan palveluverkko sinänsä ei vaatisi toimiakseen kokonaisuutena yhtään palvelua, joka käsittelee henkilötietoja. Jotta ihminen saisi todellista lisäarvoa Aurora-verkostosta ja lukuisista palveluista, tarvittaisiin nimenomaan häneen yhdistettäviä tietoja neuvonnan paremmaksi kohdentamiseksi. Asiakaslähtöinen ja tehokas tuki sekä neuvonta edellyttäisivät useinkin yksilötason henkilötietoja.” (Lausuntoyhteenveto Kansallisen tekoälyohjelma AuroraAI:n kehittämis- ja toimeenpanosuunnitelma vuosille 2019-2023, s. 28)*

Myös oikeuskansleri on esittänyt samansuuntaisia huomioita Omaolo-palvelua koskevassa päätöksessään (OKV/2674/10/2020-OKV-7), jossa käyttäjän on mahdollista yhteensopivien ja integroitujen palvelujen verkostossa siirtyä myös huomaamattaan yksityisen ja julkisen palveluntuottajan välillä. Päätöksen perusteluissa korostetaan käyttäjän tiedottamista asemastaan ja oikeuksistaan palvelun eri osien suhteen:

> “*Omaolo-palveluun sisältyy edellä todetulla tavalla osia, jotka ovat julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja yksityisten palvelujen välimaastossa ja palvelun käyttäjä voi toimiensa perustella asioida kummankin tahon kanssa siirtyessään palvelun osasta toiseen. Tilanne korostaa sen tärkeyttä, että Omaolo-palvelun käyttäjän tulee olla tietoinen asemastaan ja oikeuksistaan palvelun eri osia käyttäessään. Palvelun käyttäjän oikeuksin turvaamiseksi on erityisen tärkeää, että palvelun käyttäjä tietää, milloin palveluntuottaja vaihtuu ja milloin käyttäjä asioi julkisista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista järjestämisvastuussa olevan tahon kanssa, joka voi tehdä päätöksiä hänen hoidostaan ja palveluistaan eli hänen oikeuksistaan. Tieto on merkityksellinen, koska riippuen palvelun tuottajasta - yksityinen vai julkinen – palvelunkäyttäjän asema ja oikeudet ovat erilaiset.”* (OKV/2674/10/2020-OKV-7, s. 16)

Nähdäkseni vaatimus käyttäjän tiedottamisesta ymmärrettävällä tavalla ja selkokielisesti korostuu entisestään siltä osin kuin palvelu kohdistuu lapsiin (ks. myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappale 58.

Lopuksi palaan vielä kysymykseen Osaamispolku-palvelun tarkoituksesta, kohderyhmistä ja tavoitteista. Ehdotetun valtakunnallisesta osaamistietovarannosta annettavan lain 1 §:n mukaan tarkoituksena olisi sekä tukea luonnollisia henkilöitä koulutukseen ja työuraan liittyvissä asioissa (1.1§), mutta myös ”tarjota tietopohjaa opetuksen, koulutuksen, ohjauksen ja osaamisen tilannekuvan ylläpitämiseksi ja niiden kehittämisen ja ennakoinnin tueksi” (1.2 §). On huomattava, että luonnollisten henkilöiden tukeminen ja riittävän tietopohjan tarjoaminen voivat olla keskenään ristiriidassa. Nämä tavoitteet saattavat johtaa eri suuntaan. On mahdollista, että kansalais-käyttäjän tukeminen tavoitteena puoltaisi palvelun tuottamista ilman

profilointia ja tunnistautumista, kun taas tietopohjan luominen koulutuksen kehittämiseksi saattaisi, ainakin joissain tilanteissa, perustua näkemykselle laajemmasta tietojenkeruusta ja -käsittelystä.

Helsingissä, marraskuun 18. päivänä 2025



Riikka Koulu
OTT, VT
apulaisprofessori (tekoälyn yhteiskunnallis-oikeudelliset vaikutukset, 1.2.2026 lukien professori), Helsingin yliopisto
johtaja, University of Helsinki Legal Tech Lab