Valiokunnan lausunto PeVL 53/2025 vp– HE 133/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 133/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Elisa Kotiniemi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- apulaisoikeusasiamiehen sijainen, kansliapäällikkö Jari Råman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Ida Koivisto
- apulaisprofessori, johtaja Riikka Koulu
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja muutettaviksi kahdeksaa muuta lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso.

Valmis
5.0

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta. Laissa säädettäisiin digitaalisesta palvelusta (Osaamispolku), jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia ja siihen liittyen tehtäisiin teknisiä muutoksia seitsemään muuhun lakiin.

(2) Esityksen tavoitteena on sen perustelujen (s. 33—34) mukaan, että palvelun henkilöille räätälöimät ehdotukset koulutus- ja uramahdollisuuksista sujuvoittavat siirtymiä työmarkkinoilla ja lisäävät työvoiman saatavuutta. Tavoitteena on myös, että koulutusresurssit kohdentuvat osuvammin työelämän ja yhteiskunnan tarpeisiin. Tekoälyä hyödyntämällä pyritään tarjoamaan personoitua mutta riippumatonta digitaalista palvelua. Sitä kautta tavoitteena on myös lisätä kustannustehokkuutta kohderyhmien palveluihin sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla.

(3) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa esityksen tavoitteisiin.

(4) Esityksen kohteena on joiltain osin uudenlainen sääntely, jossa tulevat esiin henkilöä koskevan informaation käsittelyyn liittyvät perusoikeusnäkökohdat. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia suostumuksesta, arkaluonteisten tietojen käsittelystä ja julkisuusperiaatteen rajoittamisesta sekä yhdenvertaisuudesta, joita on käsitelty esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettua uudentyyppistä hallinnollista sääntelyä, jossa hallituksen esityksenkin (s. 91—92) mukaan ensi kertaa säädetään sektorikohtaisesti tekoälyn käytöstä, olisi tullut arvioida myös perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon ja perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (ks. PeVL 47/2025 vp, kappale 4). Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota säätämisjärjestysperustelujen puutteisiin.

(5) Perustuslakivaliokunta pitää ylipäätään esityksen merkittävänä puutteena sitä, ettei siinä ole käsitelty ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellisiä virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä. Valiokunta pitää selvänä, että erityisesti esitykseen liittyvät tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä. Sivistysvaliokunnan on syytä varmistua asiasta.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarve automaation ja tekoälyn käytön yleislainsäädännölle viranomaisneuvonnassa on

tunnistettu valtioneuvostossa, jossa on käynnissä tätä koskeva hanke. Sen tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus niistä digipalvelulakiin ja mahdollisesti hallinnon yleislainsäädäntöön tarvittavista lainsäädäntötoimenpiteistä, joilla tehdään mahdolliseksi autonomisten teknologioiden hyödyntäminen viranomaisneuvonnan palveluautomaatiossa. Valmistelussa on erityisesti huomioitava hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja virkavastuun kohdentamisen varmistaminen sekä tietosuojaan liittyvät kysymykset.

(7) Perustuslakivaliokunta oudoksuu, ettei hankkeeseen ole viitattu hallituksen esityksessä. Valiokunta pitää mainitun yleissääntelyn säätämistä välttämättömänä ja kiirehtii hankkeen loppuunsaattamista valtioneuvostossa.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti perustellumpaa myös nyt arvioitavana olevan sääntelyn kannalta olisi ollut odottaa yleislainsäädännön valmistumista. Huomioiden sääntelyn merkitys yksilön oikeusaseman ja esimerkiksi oikeusturvaan liittyvien seikkojen kannalta perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pidä omaksuttua järjestystä ehdottomana esteenä esityksen säätämisen kannalta (vrt. PeVL 7/2019 vp).

Osaamistietovarantoon tallennettavat tiedot

(9) Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi osaamistietovarannon tiedoista. Pykälän 1 momentin mukaan henkilö saa tallentaa itsestään osaamistietovarantoon tiedot, jotka henkilö itse sitä varten vapaaehtoisesti päättää. Ehdotetussa 1 momentissa tarkennetaan, että tietojen tulee liittyä henkilön koulutus- ja työhistoriaan, osaamisiin ja koulutusta, työuraa ja osaamista koskeviin suunnitelmiin ja tavoitteisiin. Ehdotetussa 2 momentissa lähtökohtaisesti kielletään antamasta tietovarantoon salassa pidettäviä ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Momentin mukaan 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.

(10) Osaamistietovarannon tietosisältöä koskeva sääntely muodostuu perustuslakivaliokunnan mielestä varsin väljäksi. Tietovarantoon on henkilön suostumuksella mahdollista tallentaa myös arkaluonteisia tietoja, mikä mahdollisuus todetaan myös esityksen perusteluissa (s. 87). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen sallimissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 4/2021 vp). Sivistysvaliokunnan olisi perusteltua pyrkiä täsmentämään sääntelyä rajaamalla tietovarantoon tallennettavia tietoja.

Kielto-oikeus

(11) Esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan henkilöllä on oikeus kieltää tietojensa käyttäminen tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen. Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan 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.

(12) Ehdotetun sääntelyn ja esityksen perustelujen valossa jää epäselväksi, onko henkilöllä kielto-oikeus vain hänen tietojensa käyttämiseen tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien kehittämiseen, mutta ei tekoälyn tavanomaiseen käyttämiseen osaamistietovarannon tietoihin kohdennettuna. Ehdotuksesta ei myöskään ilmene, että henkilö voi perua 5 §:ssä tarkoitetun valintansa milloin tahansa, jolloin tietoja ei voida käyttää enää pykälässä tarkoitetulla tavalla. Ehdotettu sääntely muodostuu perustuslain 10 §:n kannalta jossain määrin avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi. Sivistysvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 28.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen