

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

18.11.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 19.11.2025, HE 133/2025 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTAKUNNALLISESTA OSAAMISTIETOVARANNOSTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 133/2025 VP)

1 ALUKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta ja digitaalisesta palvelusta (Osaamispolku), joita käytettäisiin tukemaan yksilöiden koulutus- ja uravalintoja sekä osaamisen kehittämistä. Lisäksi säädettäisiin koulutustarjonnan tietovarannosta, joka sisältäisi tietoa tarjolla olevista koulutuksista.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt ottamaan lausunnossa kantaa erityisesti tekoälyyn ja henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn liittyviin säännösehdoituksiin. Raja esityksen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun pyynnön mukaisesti ainoastaan näihin kysymyksiin. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan myös muuta perustuslain kannalta merkityksellistä sääntelyä, erityisesti tietojen luovuttamisen ja säilyttämisen, suostumuksen sekä rekisterinpidon kannalta.

Esittämäni huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (laki valtakunnallisesta osaamistietovarannosta), ellei toisin ole nimenomaisesti todettu.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

2 HENKILÖTIETOJEN AUTOMAATTINEN KÄSITTELY JA KYSYMYKSET AUTOMAATTISESTA PÄÄTÖKSENTEOSTA

2.1 Osaamispolku-palvelu ja automaattinen päätöksenteko

Osaamistietovaranto sisältäisi ehdotuksen mukaan henkilön itsensä tallentamia tietoja osaamisistaan, koulutus- ja työhistoriastaan sekä osaamiseen, koulutukseen ja työhön liittyvistä tavoitteistaan. Tällaisista tiedoista henkilö voisi muodostaa Osaamispolkuun oman osaamisprofiilinsa.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin, että henkilön osaamistietovarantoon antamia ja tallentamia tietoja ja hänen valitsemiaan rajoituksia saataisiin käsitellä yleisen tietosuojasetuksen (myöh. TSA) 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla pelkästään automaattisesti koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamiseksi ja esittämiseksi. Lisäksi näiden ehdotusten räätälöintiin käytettäisiin tekoälyä.

Ehdotetussa 5 §:ssä viitattu TSA 22 artikla koskee automaattisia yksittäispäätöksiä. Sen 1 kohdan 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.

Esityksessä on omaksuttu TSA:n 22.1 artiklan tulkinnassa lähtökohta, että koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamisessa ja esittämisessä on kyse TSA:n 22.1 artiklan mukaisesta päätöksestä, jolla on henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on nähdäkseni ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa keskeistä se, onko kyse TSA 22.1 artiklan tarkoittamasta päätöksestä vai ei. Nähdäkseni samaa problematiikkaa on myös perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä HE 159/2025 laeiksi terveydenhuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain muuttamisesta. Kyseisessä esityksessä on taustalla apulaistietosuojavaltuutetun nimenomaiset kannanotot.

Esityksessä on kuvattu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-634/21 Schufa Holding sekä Euroopan tietosuojatyöryhmän suuntaviivojen mukaisesti sitä, millä perusteella tietojen käsittelyn on arvioitu olevan TSA 22.1 artiklassa tarkoitettua päätöksentekoa. Kuten esityksessä todetaan, ei ole aivan selvää, onko osaamistietovarannon tietojen käsittelyssä kyse TSA 22.1 artiklassa tarkoitetusta automaattisesta päätöksenteosta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin (PL 74 §) ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3). Toisaalta valiokunta on pitänyt selvänä sitä, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista eikä kansallisesti ole

syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 81/2022 vp).

Euroopan unionin tuomioistuin loppu viimein ratkaisee sen, onko nyt tarkasteltavana olevassa asiassa kyse TSA:ssa tarkoitetusta automaattisesta päätöksestä vai ei. Nähdäkseni esitys havainnollistaa hyvin sitä, kuinka ennakkollisen perustuslainmukaisuuden valvonnan ja unionilainsäädännön jälkikäteisen tuomioistuinvalvonnan yhteensovittaminen on tällaisissa perustuslain kannalta keskeisissä unionioikeuden tulkintatilanteissa vähintäänkin haastavaa.

Sinänsä olen yhtä mieltä siitä, että on tulkinnanvaraista, onko kyseessä automatisoitu päätös vai ei. Nähdäkseni on mahdollista argumentoida koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamisen ja esittämisen luonnetta suhteessa päätöksentekoon myös toisen suuntaisesti kuin esityksessä on tehty.

Koska perustuslakivaliokunnan tehtäviin ei sen vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kuulu esityksen ja EU-oikeudenmukaisuuden välisen suhteen arviointi ja koska tulkinnanvaraisuus ratkeaa loppu viimein kehittyvän Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella, en tässä lausunnossa tarkemmin analysoi sitä, onko kyse automaattisesta päätöksestä vai ei. Ylimmän laillisuusvalvojan arvioitavaksi asia voisi tulla lähinnä konkreettisen tapauksen kautta, eikä tällaisia kanteluita tai laillisuusvalvojan ratkaisukäytäntöä vielä ole.

2.2 Automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö

Perustuslakivaliokunta on aiemmin peräänkuuluttanut sitä, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä, ja katsoi, että hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tuli tehdä selvitys (mm. PeVL 7/2019 vp, s. 11 ja siinä viitattut). Myöhemmin perustuslakivaliokunta on tarkastellut automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä lausunnossaan PeVL 81/2022 vp (verotuksen osalta myös PeVL 88/2022 vp). Tuon esityksen tarkoituksena oli mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa ja säätää yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisala on kuitenkin hallintolaissa tarkoitettua, asian käsittelyn päättäviä ratkaisuja laajempi. Esityksessä tulkitaan siten, että ehdotetussa 5 §:ssä ei olisi kyse hallintolain 8 b luvussa tarkoitetusta asian automaattisesta ratkaisemisesta, mutta kyse kuitenkin olisi TSA 22.1 artiklassa tarkoitetusta päätöksestä.

Esityksessä omaksutulla tulkinnalla on nähdäkseni myös tätä esitystä laajempi, periaatteellisempi merkitys: Se merkitsi sitä, että toisin kuin julkisen hallinnon automaattista päätöksenteon yleislainsäädäntöä

koskevassa esityksessä (HE 145/2022 vp) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 81/2022 vp) on arvioitu, yleislainsäädäntö automaattisesta päätöksenteosta ei tavoitteensa mukaisesti mahdollistaisikaan automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa kuin osittain. Sama tematiikka nähdäkseen ilmenee myös valiokunnan käsiteltävänä olevasta esityksestä laeiksi terveydenhuoltolain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain muuttamisesta (HE 159/2025 vp).

2.3 Automaattinen päätöksenteko yleislainsäädännön ulkopuolella ja sääntelyn suhde perustuslakiin

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että henkilötietojen suojan näkökulmasta laaditun tietosuojasetuksen sääntely ei muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle (PeVL 7/2019 vp).

Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta tulee siten arvioida niin perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan kuin myös 21 §:n hyvän hallinnon perusoikeuden kannalta (myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan henkilötietojen suoja ja 41 artiklan oikeus hyvään hallintoon). Perustuslakivaliokunta on automaattista päätöksentekoa koskevissa lausunnoissa pitänyt merkityksellisenä myös perustuslain 118 §:n virkavastuuseäntelyä ja oikeusvaltioperiaatetta ilmentävää 2 §:n 3 momenttia.

Automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön (hallintolain 8 b luku sekä tiedonhallintalain 6 a luku) tarkoituksena on varmistaa hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelyjen toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa. Tämä yleislainsäädäntö ei esityksen mukaan tulisi asiassa sovellettavaksi.

Tietojeni mukaan perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin ottanut kantaa hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelyjen toteutumisesta automatisoiduissa päätöksissä, jotka jäävät automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön ulkopuolelle. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu osaamistietovarannon ja Osaamispolku-palvelun lakisidonnaisuutta ja ehdotuksia henkilötietojen kannalta, mutta ei kysymystä hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelyiden toteutumisesta, vaikka valiokunta on korostanut, että tietosuojasetuksen sääntely ei muodosta riittävää perustaa näiltä osin (esim. PeVL 7/2019 vp). Tämä vaikeuttaa esityksen perustuslainmukaisuuden arviointia.

Esityksessä todetaan, että osaamispolun chatbotiin tulee sovellettavaksi digipalvelulain 6 a §:n yleissäännös ja myös muut digipalvelulain säännökset. En ole esityksen perusteella vakuuttunut digipalvelulain 6a §:n palveluautomaation käyttöä neuvonnassa koskevien säännösten soveltuvuudesta nyt ehdotettuun toimintaan.

Digipalvelulain 6 a §:n vaatimus, jonka mukaan viranomaisen olisi ennalta varmistettava tietosisällön asianmukaisuus, tarkoittaa pykälän perustelujen (HE 145/2022 vp, s. 133) mukaan käytännössä sitä, että viranomaisen on luotava palveluautomaatioon tietosisällöt itse tai ainakin kontrolloitava ja valvottava sen tietosisältöjä. Siten sääntely ei mahdollista sellaista palveluautomaatiota, joka toimisi ilman luonnollisen henkilön kontrollia ja valvontaa. Perusteluissa mainitaan, että viranomaisissa käytössä oleva palveluautomaatio toimii siten, että sen tietosisältöä kartutetaan ihmisen muodostamilla vastauksilla. Perustelujen mukaan autonomiseen palveluautomaation käyttöön liittyy vielä ratkaisemattomia kysymyksiä muun muassa virkavastuun toteuttamisesta, joten sääntelylle ei kyseistä hallituksen esitystä valmisteltaessa katsottu olevan riittäviä mahdollisuuksia.

Tämä on aivan oikein tuotu esille myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen nykytilan arvioinnissa (s. 32). Esityksessä vaikutetaan sallittavan kuitenkin myös henkilötietojen pelkästään automaattinen käsittely tietyin edellytyksin, jotta henkilö voisi halutessaan saada esimerkiksi tekoälyn avulla räätälöityjä ehdotuksia koulutus- ja työmahdollisuuksista. Kyse ei ilmeisesti olisi pelkästä sääntöpohjaisen tekoälyn käytöstä, vaan myös oppivista teknologioista ja ns. autonomisesta palveluautomaatiosta, joka nimenomaisesti on rajattu digipalvelulain 6 a §:n ulkopuolelle. Samalla Oppimispolku-palvelussa tehtävää tietojenkäsittelyä rinnastetaan esityksessä TSA 22.1 artiklassa tarkoitettuun päätöksentekoon, mikä olisi jotain enemmän kuin pelkästään digipalvelulain 6 a §:ssä tarkoitettu palveluautomaation käyttö neuvonnassa.

Lähtökohtaisesti myös esimerkiksi hallintolain 2 luvun säännökset tulevat sovellettavaksi myös tällaisessa 5 §:ssä tarkoitetussa tosiasiallisessa, neuvontatyypillisessä hallintotoiminnassa, jossa käytetään automaatiota. Mikäli digipalvelulain 6 a § ei sovellu, niin nähdäkseni ehdotuksesta puuttuu sääntely, jolla varmistetaan siitä, että automaatiossa annettava neuvonta on säännöksen vaatimusten mukaista. Tällaisia ovat esimerkiksi vaatimukset neuvonnan laadun ja sen muun asianmukaisuuden varmistuksesta sekä mahdollisuudesta tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestien vaihto.

Edelleen esityksessä vaikutetaan arvioidun, että kyse olisi jostakin enemmästä kuin neuvonnasta. Perusteluiden mukaan ”esimerkiksi ehdotuksilla koulutus- ja uravaihtoehtoista voisi olla myös merkittäviä vaikutuksia rekisteröityihin. Vaikka Osaamispolku ei tekisi henkilöitä koskevia päätöksiä, joilla olisi oikeusvaikutuksia, Osaamispolun ehdotukset annettaisiin henkilöille ura- ja koulutusvalintoja koskevan päätöksenteon tueksi ja henkilö voisi niiden pohjalta tehdä koulutukseensa, uraansa ja sitä kautta taloudelliseen tilanteeseensa pitkäaikaisesti vaikuttavia päätöksiä.” (s. 63).

Nyt tarkasteltavana oleva ehdotus konkretisoi sitä perustusvaliokunnankin korostamaa lähtökohtaa, että automaattista päätöksentekoa ei voida

lähestyä ainoastaan tietosuoja-asetuksen ja henkilötietojen käsittelyn kautta, vaan ehdotuksessa olisi tullut valiokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaisesti (esim. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 37/2021 vp) huomioida tietosuojan lisäksi hyvän hallinnon periaatteet ja virkavastuu – sikäli, kun suoraan sovellettava tekoälysäädöstä ei arvioida riittäväksi.

Nähdäkseni esityksen perusteluissa eikä säännösperusteisesti ole huomioitu tällaiseen automaattiseen päätöksentekoon (ja tekoälyn käyttöön) liittyviä virkavastuukysymyksiä. Esityksen perusteella jää täysin avoimeksi, miten valiokunnan edellyttämällä tavalla automaattisen päätöksenteon ja tekoälyn käytössä huomioidaan virkavastuukysymykset ja hyvän hallinnon toteutuminen. (ks. virkavastuusta ja tekoälystä jäljempänä lausunnossa todettu).

Esityksen perusteella on vaikea arvioida tulisiko kuvattujen merkittävien vaikutusten vuoksi menettelyyn soveltaa esimerkiksi tiedonhallintalain 6 a lukua automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotosta ja käytöstä tai vastaavaa virkavastuuta täsmentävää sääntelyä (vrt. myös esim. KKO 2022:21 ja 1989:50 joissa neuvonnan katsottiin olleen julkisen vallan käyttämistä).

3 TEKOÄLYN KÄYTTÖÄ KOSKEVAT HUOMIOT

3.1 Tekoälyn käyttö ja kansallinen lainsäädäntö

Esityksen mukaan Osaamispolussa tullaan hyödyntämään tekoälyä, ja se olisikin tekoälyasetuksessa tarkoitettu tekoälyjärjestelmä¹. Tekoäly esimerkiksi tekisi henkilön antamien tietojen perusteella tälle ehdotuksia koulutuksesta, jotka henkilö itse valitsee tai hylkää. Osaamispolun kautta ei hakeuduttaisi koulutuksiin, vaan pelkästään tuotaisiin esille mahdollisuuksia siitä, mitä kautta voisi hankkia tiettyä osaamista. Lisäksi esityksessä (7 §) sallittaisiin henkilötietojen käyttäminen tekoälyä hyödyntävien Osaamispolun toiminnallisuuden kehittämiseen siten, että tiedot kuitenkin pysyisivät ainoastaan Osaamispolun sisällä.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut aiemmin tekoälysäätelyä arvioidessaan EU:n tekoälyasetusta sen valmisteluvaiheessa (PeVL 37/2021 vp, PeVL 4/2023 vp) sekä tekoälyasetuksen valvontaa ja kansallista täytäntöönpanoa koskevaa sääntelyä (PeVL 33/2025 vp). Valiokunta totesi tekoälysäädösehdotuksesta annettua U-kirjettä käsitellessään, että sen mielestä asetuksen jatkovalmistelussa oli olennaista varmistaa, että sääntely mahdollistaa julkisen sektorin tekoälyjärjestelmien kansallisen, asetuksessa säädettyä vähimmäistasoa pidemmälle menevän sääntelyn. Kansallisella lainsäädännöllä oli voitava tarvittaessa turvata perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon asianmukainen toteutuminen.

¹ En tässä yhteydessä arvioi myöskään sitä, onko ehdotetussa järjestelmässä kyse tekoälyasetuksen 6 artiklassa tarkoitettusta suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä vai ei.

EU:n tekoälyasetus on voimassa olevaa, suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetus on luonteeltaan täysharmonisoiva, ja se jättää hyvin vähän kansallista liikkumavaraa. Sitä voidaan kuvata tekoälyjärjestelmiä tuottaviin tahoihin kohdistuvaksi, luonteeltaan keskeisesti tuotevalvontasääntelyksi.

Kiinnitän lisäksi valiokunnan huomiota siihen, että tekoälyasetuksen soveltamiskäytäntöä ei ole vielä kehittynyt. Myöskään tekoälyasetuksen ja tietosuoja-asetuksen yhteensovittaminen tai niiden keskinäinen suhde ei ole täysin selkeää (tekoälyasetuksen ja tietosuoja-asetuksen suhteen selkeyttämisestä myös PeVL 37/2021 vp, kohta 28). Edelleen tekoälysäädöksen jättämä kansallinen liikkumavara – tai tällaisen kansallisen sääntelyn tarve – hyvän hallinnon turvaamiseksi on vielä kartoittamatta. Niiltä osin kuin esimerkiksi avoimuudesta säädetään tekoälyasetuksessa, kyse voi olla kansallisen sääntelyn soveltamatta jättämisestä EU:n etusijaperiaatteen vuoksi.

Keskeisintä kuitenkin on, että valiokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa tekoälyn käytön edellytyksistä viranomaistoiminnassa tulisi säätää asetuksen vähimmäistasoa pidemmin. Kansallisesti tulisi siten varmistua, miltä osin kansallista liikkumavaraa on ja toisaalta miltä osin perustuslaki edellyttää perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön valtiosääntöisten reunaehtojen toteutumisen turvaamista kansallisesti.

Kuten nyt tarkasteltavassa esityksessä todetaan, kyse on ensimmäisistä tekoälyn käyttöä viranomaisessa koskevista esityksistä, minkä vuoksi valtiosääntöiset reunaehdot täyttävästä sääntelystä ei ole esimerkkejä. Myöskään tarkempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä tekoälyjärjestelmien käytön edellytyksistä viranomaistoiminnassa ei tästä syystä ole vielä kehittynyt.

Automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö on jo voimassa ja perustuslakivaliokunta on ehdotusta arvioinut. Kuitenkin tämän sääntelyn ulkopuolelle rajattiin oppivat tekoälyjärjestelmät pitkälti niihin liittyvien virkavastuun ja lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisten kysymysten vuoksi. Näin ollen hallintolain 8 b luku ei tule sovellettavaksi, kun kyse on tekoälyllä tehtävästä automaattisesta päätöksenteosta. Kysymys virkavastuun ja lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusperiaatteen toteutumisesta tekoälyjärjestelmien käytössä on siten nähdäkseni vielä ratkomatta. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut tekoälyn käyttöä suhteessa perustuslain 2 §:n 3 momentin lakisidonnaisuus- ja lainalaisuusperiaatteeseen eikä 118 §:n virkavastuusäännökseen.

Pidän hyvin ongelmallisena, että esityksessä ei ole tarkasteltu viranomaisen palvelussa tekoälyn käyttöä automaattisessa päätöksenteossa kattavasti perustuslain kannalta. Esityksessä ei ole tehty selkoa tekoälyasetuksen kansallisesta liikkumavarasta perustuslakivaliokunnan tekoälysääntelyn yhteydessä korostamien

oikeusturvan, hyvän hallinnon ja virkavastuun osalta, eikä esityksessä ole arvioitu sitä, miten tekoälyn käytöstä viranomaistoiminnassa tulisi säätää vai tuleeko näiltä osin nojautua tyhjentävästi tietosuojaa-asetuksen, tekoällysäädöksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan sääntelyyn.

Mikäli tarkastellaan valiokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä, vaikuttaa siltä, että ehdotusta automaattisten päätösten tekemisestä tekoälyllä tulisi nähdäkseni täydentää hyvää hallintoa, oikeusturvaa ja virkavastuuta koskevalla sääntelyllä. Tällaisenaan sääntely ei nähdäkseni tarjoa riittävää pohjaa tekoälyn käyttöön neuvonnassa tai automaattisessa päätöksenteossa, eikä riittävästi tietoa ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi.

3.2 Yhdenvertaisuus, tekoällysäädös ja tietosuoja-asetuksen mukaiset suojatoimet

Ehdotettu 5 §:n automatisoitu päätös – jossa käytettäisiin tekoälyä – perustuisi TSA 22.2 b -kohtaan eli päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Nämä henkilötietojen suojan kannalta asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi olisivat ehdotuksen mukaan se, että henkilön tulee valita automaattisen käsittelyn hyödyntäminen, automaattisesta käsittelystä on ilmoitettava henkilölle ja annettava tietoa siitä, miten siinä on huomioitu hänen tietojensa ja valitsemiaan rajoituksia.

Pidän tätä suojatoimea lähtökohtaisesti hyvänä ja syrjinnän riskiä vähentävänä. Viittaa samalla kuitenkin edellä jaksossa 2.3 suhteesta perustuslakiin todettuun ja siihen, että ehdotuksen merkitys perustuslain kannalta ja kysymykset perusoikeuksien toteutumisesta eivät rajaudu pelkästään henkilötietojen suojaan.

Pidän kuitenkin ongelmallisena, että kysymys tekoälyjärjestelmien käytöstä ja yhdenvertaisuudesta jää esityksessä käsittelemättä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongelmat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan. (PeVL 37/2021 vp, kohta 15).

Tekoällysäädöksen tavoitteena on varmistaa, että markkinoille tulevat tai käyttöön otettavat tekoälyjärjestelmät eivät vaaranna ihmisten turvallisuutta, terveyttä tai perusoikeuksia (1 artikla). Esityksen säätämisperusteluissa on tarkasteltu sen suhdetta perustuslain 6 §:ään. Perusteluissa ei kuitenkaan ole tehty selkoa siitä, millä tavalla varmistetaan siitä, että ehdotettu tekoälyavusteinen automaattinen päätöksenteko täyttää perustuslain 6 §:n vaatimuksen yhdenvertaisuudesta sekä syrjinnän kiellosta:

Mikäli valmistelussa on arvioitu, että suoraan sovellettavien tietosuoja-asetuksen ja tekoälysäädöksen sääntely on näiltä osin riittävä, olisi sen esiin tuonti helpottanut esityksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Nyt esityksestä on vaikea saada selkoa edellyttääkö tekoälyn käyttö viranomaistoiminnassa yhdenvertaisuuden toteutumisen sekä syrjivien käytäntöjen ja haitallisten vinoumien ehkäisemisen vuoksi tarkentavaa kansallista sääntelyä.

4 ESITYKSEN KÄSITTELY JA TARVE YLEISLAINSÄÄDÄNNÖLLE

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään (kuten PeVL 37/2021 vp) tunnistanut sen, että tekoälyn käyttöön julkishallinnossa liittyy kansallisia sääntelytarpeita. Valiokunnan mukaan kansallisella lainsäädännöllä oli voitava tarvittaessa turvata perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon asianmukainen toteutuminen.

Tarve automaation ja tekoälyn käytön yleislainsäädännölle viranomaisneuvonnassa on nähdäkseni myös tunnistettu valtioneuvostossa, jossa on käynnissä tätä koskeva hanke. Sen tavoitteena on valmistella hallitusohjelman linjausten mukaiset lainsäädännön muutosehdotukset, jotka mahdollistaisivat automaation lisäämisen digitaalisissa palveluissa annettavassa viranomaisneuvonnassa. Työryhmän tehtävänä on laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus niistä digipalvelulakiin ja mahdollisesti hallinnon yleislainsäädäntöön tarvittavista lainsäädäntötoimenpiteistä, joilla tehdään mahdolliseksi autonomisten teknologioiden [eli tekoäly] hyödyntäminen viranomaisneuvonnan palveluautomaatiossa. Valmistelussa on erityisesti huomioitava hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen ja virkavastuun kohdentamisen varmistaminen sekä tietosuojaan liittyvät kysymykset. <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VM044:00/2025>. Kyseistä hanketta ei ole mainittu esityksessä.

Arvioidessaan erityislainsäädäntöön ehdotettuja automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikutti sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (esim. PeVL 7/2019 vp, s. 11–12 ja siinä viitatu). Näitä olivat erityisesti hallinnon lainalaisuus, julkisuusperiaate, hyvä hallinto, oikeusturva ja virkavastuu. Valiokunta piti välttämättömänä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista ennen yleislainsäädännön valmistumista.

Nähdäkseni kysymystä tekoälyn käytöstä automaattisessa päätöksenteossa ja neuvonnassa tulisi vastaavalla tavalla lähestyä nimenomaan yleislainsäädännön kautta. Sen lisäksi, että käsiteltävä ehdotus ei tarjoa riittävää perustaa hallinnon oikeusperiaatteiden ja virkavastuun kannalta, nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen liittyy perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä erittäin laajakantoisia oikeudellisia erityiskysymyksiä, joita ei tulisi ratkoa erityislainsäädännössä.

Tällaiset laajakantoiset, periaatteelliset ehdotuksen perusratkaisuihin kiinnittyvät kysymykset tulisi ratkoa huolellisessa perusvalmistelussa valtioneuvoston piirissä. Riskinä nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla on, että erityislainsäädännössä hyväksytään mahdollisen tulevan yleislainsäädännön kanssa ristiriitaista sääntelyä. Toinen merkittävä kysymys liittyy siihen, että kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, on selvää, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista eikä kansallisesti ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Tämä edellyttää siten laajaa hahmotusta tekoälysäädöksen sisällöstä, sen suhteesta perustuslain ja erityisesti hyvän hallinnon vaatimuksiin sekä hahmotusta kansallisesta liikkumavarasta.

5 MUITA HUOMIOITA

Totean lopuksi, että edellä käsiteltyjen automaattiseen päätöksentekoon ja tekoälyn käyttöön liittyvien yleisempien, periaatteellisten huomioiden lisäksi esitykseen sisältyy myös muita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä.

Huomioni kiinnittyy esimerkiksi 4 §:n tietojen säilytysaikaa koskevaan ehdotukseen. Lähtökohtaisesti henkilö voi itse poistaa osaamistietovarantoon tallentamansa tiedot, elleivät yhteisrekisterinpitäjinä toimivat Opetushallitus sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus ole katsoneet tarpeelliseksi määrittää henkilötiedoille tiedonhallintalain perusteella tarpeelliseksi katsomiaan säilytysaikoja. Jos rekisteröity ei ole poistanut tietojaan, eikä säilytysaikaa ole katsottu tarpeelliseksi määritellä, henkilötietoja voitaisiin säilyttää tietovarannossa esitetyn 4 §:n mukaan henkilön elinajan. Näin pitkää säilytysaikaa ei nähdäkseni ole esityksessä riittävästi perusteltu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/ 2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Ehdotus vaikuttaa myös mahdollistavan rekisterinpitäjien jättää säilytysajat määrittelemättä (voivat tarvittaessa määrittää -muotoilu) tiedonhallintalain sinällään velvoittavasta sääntelystä huolimatta. Sääntelyä on tältä osin syytä täsmentää ja säilyttää selkeä tiedonhallintalain mukainen velvoite määrittää säilytysajat huomioiden mm. tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa.

Tällä on merkitystä erityisesti osaamistietovarannon pelkästään automaattisen käsittelyn näkökulmasta, jossa pitkään säilytetyt tiedot voivat

johtaa tekoälyn antamaa neuvontaa väärään suuntaan, ellei tietojen ajantasaisuudesta ole huolehdittu.

Henkilön itsemääräämisoikeutta voisi paremmin tukea mahdollisuus itse poistaa vapaaehtoisesti palveluun syöttämänsä tiedot muista säilytysajoista riippumatta. Mahdollisuus itse poistaa korostuu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja salassa pidettävien tietojen osalta, joita järjestelmään ei lähtökohtaisesti saisi edes tallentaa.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.