

Asia: VN/1227/2024

Hallituksen esitys jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta koskevaksi lainsäädännöksi

Osaamistiedot

Onko ehdotettu laki valtakunnallisesta jatkuvan oppimisen osaamistietovarannosta selkeä? Jos ei, mikä siinä on epäselvää?

-

Onko teillä huomioita osaamistietojen hyödyntämismahdollisuuksista ja reunaehdoista pykälissä 7 ja 8?

-

Muita huomioita ehdotetusta osaamistietovarantoa koskevasta sääntelystä?

-

Koulutustarjonnan tiedot

Onko opinto- ja tutkintorekisterilakiin ehdotettu luku jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan tietovarannosta selkeä? Jos ei, mikä siinä on epäselvää?

-

Onko palveluun sisällytettävä, pykälien 22 b ja 22 c mukainen koulutustarjonta tarkoituksenmukainen?

-

Muita huomioita ehdotetusta koulutustarjonnan tietovarantoa koskevasta sääntelystä?

-

Muita huomioita

Muita huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta:

Viite:

Asia:

Hallituksen esitys jatkuvan oppimisen digitaalista palvelukokonaisuutta koskevaiksi lainsäädännöksi

Ehdotuksella säädettäisiin uudesta digitaalisesta palvelusta, jonka tarkoituksena on tukea osaamisen kehittämistä ja ylläpitoa ('Osaamispolku'). Esitys sisältää ehdotuksen laiksi valtakunnallisesta jatkuvan oppimisen osaamistietovarannosta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia ja teknisiä muutoksia seitsemään muuhun lakiin.

Uusi laki valtakunnallisesta jatkuvan oppimisen osaamistietovarannosta sisältäisi esityksen mukaan säännökset yksilöille tarjottavasta digitaalisesta palvelusta, joka tukisi yksilöiden koulutus- ja uravalintoja. Laki sisältäisi myös säännökset yksilöiden osaamistietojen muodostamasta osaamistietovarannosta ja näiden tietojen hyödyntämisestä yksilön omiin tarkoituksiin, kuten yksilön ohjaukseen ja neuvontaan, sekä koulutuksen ja työhallinnon kehittämistehtäviin.

Vaikutusten arviointi

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy melko perusteellinen vaikutusten arviointi, joka kattaa myös vaikutuksia henkilöihin ja ryhmiin. Taloudellisten vaikutusten arviointi on melko suppeaa ja sitä lienee välttämätöntä täydentää jatkovalmistelussa, kuten luonnoksessakin todetaan. Lisäksi pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota järjestelmän tietoturvariskeihin. Säädettäessä uusista rekistereistä ja digitaalisista palveluista tulee jo lainsäädäntövaiheessa tiedostaa niihin sisältyvät riskit ja arvioida mahdolliset riskien toteutumisesta koituvat haitat.

Tietosuoja

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy varsin perusteellinen ja monipuolinen arvio ehdotuksen vaikutuksista perustuslain 10 §:ssä ja unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa suojattuun henkilötietojen suojaan.

Tietosuoja-asetuksen systematiikka edellyttää kuitenkin, että käsittelyn lailliseksi perusteeksi valitaan joku asetuksen 6 artiklassa säädetty käsittelyperuste. Ehdotuksen luvussa 2.2.1 todetaan, että keskeinen on 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan käsittely on lainmukaista siltä osin kuin käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Keskeinen on lisäksi alakohta e, joka sallii käsittelyn siltä osin kuin se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän

suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Nähdäkseni perustelu ei ole tietosuojasääntelyn näkökulmasta tarpeeksi täsmällinen. Lainsäätämismuutoksessa on välttämätöntä valita yksi käsittelyperuste, sillä niistä seuraa eri asioita. Kenties tärkein esimerkki on asetuksen 21 artiklassa säädetty vastustamisoikeus. Sitä ei ole, jos käsittely perustuu 6 lakisääteeseen velvoitteeseen, mutta on kyllä, jos käsittely perustuu yleiseen etuun ja julkisen vallan käyttämiseen. Käsittelyn jakaminen kahden eri perusteen alle 4.2.3.3 kuvatulla tavalla ei nähdäkseni ole omiaan edistämään rekisteröidyn oikeuksia. Jatkovalmistelussa olisi siten harkittava sitä, että valitaan yksi käsittelyperuste. Perusoikeusmyönteinen valinta lienee 6 artiklan 1 kohdan e, eli yleinen etu ja julkinen valta, joka myös sopii sääntely-yhteyteen.

Koska sääntelyllä käsiteltäisiin myös arkaluonteisia henkilötietoja, eli tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä, tulee perusteluissa myös arvioida, minkä asetuksen 9 artiklan kohdan perusteella käsittely tapahtuisi.

Sääntelyllä ehdotettaisiin yhteisrekisterinpitäjyyttä. Ratkaisu on mahdollinen, mutta jatkovalmistelussa on vielä harkittava, onko se johdonmukainen ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta toimiva. On tärkeää, että rekisterinpitäjien vastuut ja velvollisuudet on määritelty selkeästi ja niin, että rekisteröity tietää kenen puoleen kääntyä käyttäkseen esimerkiksi oikeusturvakeinojaan. Nähdäkseni hallituksen esitystä on syytä tältä osin tarkentaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että käyttäjän suostumus toimisi suojatoimena, ei käsittelyperusteena. Ratkaisu on mahdollinen ja se on Suomessa yleistynyt, mutta tietosuoja-asetuksen systematiikan kannalta se on yhä erikoinen.

Ehdotettavan 1. lain 3 §:n mukaan osaamisprofiili voi sisältää ohjaajaan liittyvää tietoa, jonka hän vapaaehtoisesti tuottaa palveluun saadakseen suosituksia materiaaleista ohjaustyön ja ammatillisen osaamisen kehittymisen tueksi. Hallituksen esityksen perusteluissa lienee välttämätöntä arvioida henkilötietojen suojaamista myös ohjaajien tietojen osalta. Säännöskohtaiset perustelut ovat tämän säännöksen kohdalla muutoinkin varsin suppeat.

Julkisuusperiaate

Hallituksen esitysluonnoksessa on kiitettävästi tunnistettu ehdotettavan sääntelyn vaikutuksia julkisuusperiaatteeseen. Lienee kuitenkin varsin itsestään selvää, että mikäli henkilötietojen suojaamista säädetään tietosuoja-asetuksen ja perustuslain 10 §:n vaatimalla tavalla, julkisuusperiaatetta rajoitetaan jossain määrin. Toisaalta on hyvä, että hallituksen esityksessä kannetaan huolta myös julkisuusperiaatteesta, eikä pelkästään yksityisyysoikeuksista.

Esityksessä rajoitettaisiin osaamistietovarannon tietojen julkisuutta sitomalla muiden kuin anonymisoitujen tietojen luovuttaminen yksilön suostumukseen ja lakiesityksessä täsmennettyihin käyttötarkoituksiin. Rajoittaminen on perusteltu ja vaikuttaa siltä, että välttämättömyyседellytys täyttyy, ottaen huomioon, että tietoihin sisältyisi myös arkaluonteisia henkilötietoja.

Tekoälyn käyttö

Hallituksen esitysluonnos on ensimmäisiä Suomessa, joissa esitetään tekoälyn käyttöä julkisyhteisössä. Siten tämän tyyppisestä sääntelystä ei ole juuri esimerkkejä eikä valvontaviranomaisten taikka valiokuntien lausuntokäytäntöä.

Luonnoksessa on hyvin tuotu esille se, että EU:n tekoälyasetus on voimassa ja tulee lähivuosina kaikilta osin sovellettavaksi. Asetusta täydentävät kotimaiset lainsäädäntöhankkeet ovat kuitenkin kesken, joten hallituksen esitystä on vaikea suhteuttaa tarkasti tekoälyasetukseen ja sen valvontaan. Jatkovalmistelussa on, kuten esitysluonnoksessa todetaan, täydennettävä esitystä sen perusteella, minkälainen kotimaisesta asetusta täytäntöönpanevista lainsäädännöstä tulee.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että tekoälyasetus jättää melko vähän kansallista liikkumavaraa ja eroaa siten esimerkiksi tietosuojasetuksesta. Yhdyn tähän näkemykseen. Silti hallituksen esityksessä lienee välttämätöntä perustelutasolla ottaa kantaa moneen tekoälyasetuksen sääntöön. Perusteluista on nähdäkseni syytä käydä ilmi ainakin se, mihin kategoriaan ehdotettu tekoälyjärjestelmän käyttö asetuksen jaottelussa kuuluisi. Varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa käytettävät järjestelmät kuuluvat tekoälyasetuksen liitteessä III säädettyihin suuririskisiin järjestelmiin. Kaikki tällaiset järjestelmät eivät kuitenkaan ole suuririskisiä. Poikkeuksen suuririskisistä järjestelmistä muodostaa järjestelmä, joka ei aiheuta merkittävää vahingon riskiä luonnollisten henkilöiden terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille ja vaikuta olennaisesti päätöksenteon tulokseen. Edellytyksenä on, että tällaisen tekoälyjärjestelmän tarkoituksena on suorittaa suppea menettelyllinen tehtävä, parantaa aiemmin suoritetun ihmisen toiminnan tulosta, 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 se on tarkoitettu suorittamaan valmistelutehtävä. Tästä huolimatta järjestelmä on suuririskinen, mikäli se suorittaa profilointia. Ehdotettua tekoälyjärjestelmän käyttöä on arvioitava tästä näkökulmasta. Lisäksi lienee syytä mainita myös, tuleeko käyttöön myös yleiskäyttöinen tekoälymalli esimerkiksi osana järjestelmää.

Hallituksen esityksessä on esimerkiksi luvussa 4.2.3.2 arvioitu, että vaikka palvelu ainoastaan esittää ehdotuksia, siihen liittyy vastaavanlaisia vaikutuksia ja riskejä kuin tekoälyjärjestelmiin, jotka on tekoälyasetuksen liitteen III kohdassa 3 määritelty suuririskisiksi. Arvio on ymmärrettävä, mutta herättää kysymyksiä tekoälyasetuksen soveltamisesta. Mikäli järjestelmä on sellainen, että se ei tarkalleen sovi asetuksen määritelmän mukaan suuririskisten kategoriaan, vaan sillä on pelkästään vastaavanlaisia vaikutuksia ja riskejä, voidaanko järjestelmää silloin pitää asetuksen merkityksessä

suuririskisenä? Huomattavaa on, että asetus tähtää täysharmonisointiin, eli lähtökohtaisesti siinä säädetyt suuririskisiä järjestelmiä koskevat velvoitteet koskevat vain ja ainoastaan niitä järjestelmiä, joita asetuksessa määritellään suuririskisiksi.

Ehdotetun 1. lain 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 4 momentin mukaan yksilö voisi valitsemiensa rajausten tai osaamisprofiilinsa tietojen perusteella saada palvelussa ehdotuksia koulutus- ja uravaihtoehtoista. Ehdotusten antamisessa käytettäisiin automaattista profilointia sekä tekoälyä. Kyse ei kuitenkaan olisi tietosuoja-asetuksen 22 §:ssä (korjattava: artiklassa) tai hallintolain 8 b luvussa tarkoitetuista automaattisista päätöksistä eikä tiedonhallintalaissa tarkoitettusta automaattisesta ratkaisumenettelystä. Tältä osin hallituksen esitysluonnos osuu hyvin mielenkiintoiseen ja varsin hankalaan pulmaan. Lienee mahdollista tulkita myös niin, että ehdotukset olisivat asetuksen 22 artiklan ja hallintolain 8 b luvun mukaista automaattista päätöksentekoa ainakin, mikäli EUT:n Schufa-ratkaisu otetaan ohjenuoraksi (asia C-634/21 Schufa Holding, katso myös yhdistetyt asiat C-26/22 ja C-64/22 Schufa Holding).

Automaattiseen päätöksentekoon liittyvän ongelman ydin lienee siinä, että tekoälyasetuksen tulkinta on vasta alkamassa, eikä sen ja tietosuoja-asetuksen väliset yhteydet ole aivan selvät. Jos kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa arvioidaan luvussa 2.5 että 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. Huomionarvoista on, että artikla kattaa sekä tekoälyn tekemät, että sääntöpohjaiset päätökset, toisin kuin tekoälyasetus.

Saamenkielinen palvelu ja yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksen mukaan Osaamispolku-palvelua on hanketta valmisteltaessa rakennettu molemmilla kansalliskielillä, suomeksi ja ruotsiksi. Toistaiseksi palvelua ei ole rakennettu saameksi, sillä nykyisissä tietovarannoissa oleva, Osaamispolun kanssa yhteentoimivaksi tarkoitettu tieto on yleensä vain suomeksi ja ruotsiksi. Kiinnitän huomiota hallituksen esityksessäkin mainittuun apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun (OKV/1161/1/2018), jonka mukaan Kela oli laiminlyönyt saamenkielisten palvelujen kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla. On välttämätöntä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa saamenkielisten palveluiden saatavuus turvataan.

Ehdotuksella tarjottaisiin palvelua, joka ilmeisesti täydentäisi muita palveluita. Hyvän hallinnon periaatteiden kannalta on tärkeää, että palvelun tarpeessa olevat ihmiset saisivat myös henkilökohtaista palvelua, joka ei ole digitaalista tai tekoälyllä suoritettua. Hallituksen esityksessä on syytä tuoda esille se, onko Osaamispolku-palvelulla tarkoitus sivuuttaa tai syrjäyttää joitakin toisia palveluita. Asia on merkityksellinen sekä yhdenvertaisuuden että suostumuksen arvioinnin kannalta. Onko niin, että henkilöille, jotka eivät suostu tietojensa käsittelemiseen Osaamispolku-palvelussa, olisi tarjolla vaihtoehtoisia tapoja saada vastaavanlaista palvelua?

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Hallitus esittää, että hallituksen esitys on suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ottaen huomioon rajoitukset julkisuusperiaatteeseen. Nähdäkseni tätä lausumaa on hyvä vielä harkita. Perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi on syytä lähettää vain sellaisia hallituksen esityksiä, joissa esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia (esim. PeVL 46/2024 vp, kappale 6; PeVL 42/2024 vp, kappale 4). Nyt tarkasteltavaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyy sääntelyä, joka edellyttää tekoälyasetuksen tulkintaa, mutta se ei lähtökohtaisesti ole perustuslakivaliokunnan tehtävä. Hallituksen esityksessä on sen sijaan arvioitava sitä, onko ehdotettu sääntely julkisuusperiaatteen kannalta niin hankala, että perustuslakivaliokunnan arviointi on tarpeen, vai onko varsinainen tulkintapulma perustuslain 10 §:n ja julkisuusperiaatteen yhteen sovittaminen. Lisäksi saattaa olla niin, että yhdenvertaisuus, erityisesti saamenkielisten asema, edellyttää perustuslakivaliokunnan arviointia.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto