



Vastine

1.12.2025

VN/1227/2024

VN/1227/2024-OKM-77

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Opetus- ja kulttuuriministeriön vastine eduskunnan sivistysvaliokunnalle – HE 133/2025 vp

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa vastine sivistysvaliokunnan saamiin lausuntoihin. Ministeriöllä on vastinetta laatiessaan ollut käytettävissä sivistysvaliokunnalle annetut lausunnot ja sivistyslakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan ensimmäisissä kuulemisissa esitetyt huomiot.

Lausunnoissa pidetään tärkeinä monia asioita, jotka ovat hallituksen esityksen keskeisiä lähtökohtia. Tällaisia ovat esimerkiksi henkilön oma päättävältä osaamistietovarantoon tallennettavista tiedoista ja niiden luovuttamisesta, Opetushallituksen tiedottamisvelvollisuus näihin liittyvistä asioista, mahdollisuus hyödyntää tietoja anonymisoituina, tilastotyyppisen tiedon tarjoaminen tietopalvelussa ja monet koulutustarjonnan tiedoista esitetyt huomiot.

Osaamistietovarannon tiedot

Osaamistietovarannon tarkoituksena on ensisijaisesti tukea yksilöitä koulutuksensa ja työuransa suunnittelussa heidän erilaisissa tilanteissaan. Tämä lähtökohta on vaikuttanut siihen, miten osaamistietovarantoon tallennettavia tietoja ja niiden säilytysaikaa on ehdotettu rajattavaksi 1. lakiesityksessä. Muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa seuraavaa tarkennusta arkaluonteisten tietojen tallentamista koskevaan 3 §:n 2 momenttiin (muutosehdotukset punaisella):

*Tietovarantoon ei saa antaa salassa pidettäviä tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Henkilö saa kuitenkin halutessaan antaa tietovarantoon **koulutus- ja työhistoriansa, osaamistensa ja koulutukseen, työuraan ja osaamiseen liittyvien suunnitelmien ja tavoitteidensa kannalta välttämätöntä tietoa:***

- 1) **hänelle suoritetun psykologisen testin ja soveltuvuuskokeen sisältämistä, osaamiseen ja kiinnostukseen kohdentuvista huomioista ja henkilökohtaisista vahvuuksista ja kehittämiskohteista;***
- 2) **sanallisista arvioista, joita hänen osaamiseensa, tietoihinsa tai taitoihinsa liittyvistä henkilökohtaisista ominaisuuksista sisältyy hänen oppilaitokselta saamiinsa todistuksiin;***
- 3) **osallistumisestaan yhdistystoimintaan;***
- 4) **vapaa-ajan harrastuksistaan.***

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvosto

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

Maininta opinnäytetyöstä ja tieteellisestä tutkimuksesta esitetään poistettavaksi edellä mainitusta momentista, sillä tarpeellisia tietoja niistä saataisivat tietovarannossa olla lähinnä tutkimuksen tai opinnäytetyön teema ja metodologia, joita ei ole julkisuuslaissa säädetty salassa pidettäviksi.

Tietosuojaavaltuutetun toimiston lausunnossaan ja perustuslakivaliokunnan kuulemisessa esittämän perusteella osaamistietovarannon tietojen säilytysaikaa olisi tarpeen rajata niin, etteivät tiedot jäisi tietovarantoon käyttämättöminä henkilön koko eliniäksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää säilytysaikaa koskevaan 4 §:n 1 momenttiin seuraavaa lisäystä, jotta henkilötietojen säilyttäminen toteutaisi paremmin Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellytystä käsittelyn tarpeellisuudesta käyttötarkoituksen kannalta:

Osaamistietovarantoon henkilöstä tallennetut tiedot säilytetään, kunnes tämä itse ne poistaa. Jos kuitenkin henkilö ei ole kirjautunut palveluun viiden vuoden aikana, hänelle on lähetettävä muistutus tallennetuista tiedoista. Ellei henkilö muistutuksen jälkeenkään kirjaudu palveluun vuoden kuluessa, Opetushallituksen on poistettava hänen tietonsa. Lisäksi Opetushallituksen on poistettava osaamistietovarannosta sellaisten henkilöiden tiedot, jotka eivät enää ole elossa.

Valiokuntakäsittelyn aikana on esitetty huomio, että tiedon luovuttamisen lisäksi on muitakin tiedon antamistapoja. Koska 1. lakiesityksessä ehdotettujen tiedon luovuttamisen rajoitusten on tarkoitus kattaa kaikki tiedon antamisen tavat, opetus- ja kulttuuriministeriö esittää tarkennettavaksi 9 §:n 1 momenttia seuraavasti:

Poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muualla laissa säädetään tietojen luovuttamisesta, Opetushallitus ei saa luovuttaa osaamistietovarannon sisältämiä henkilötietoja, jollei henkilö tai hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa ole antanut suostumusta siihen ennen tietojen luovuttamista. Mitä tässä pykälässä säädetään tietojen luovuttamisesta, koskee myös tiedon antamista muulla tavoin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tarkentaa lausuntoihin, että viranomaisilla tai työnantajilla ei ole tarkoitus olla pääsyä henkilöön yhdistettäviin osaamistietovarannon tietoihin ilman henkilön suostumusta. Suostumuksen voisi esityksen mukaan kuitenkin antaa viranomaisasioinnin yhteydessä kuten ohjaustilanteessa. Arkistoitavat tiedot puolestaan määräytyisivät yleislainsäädännön perusteella. Tiedonhallintalain (906/2019) 21 §:n 2 momentin mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena tarkentaa yksittäisiä käyttötarkoituksia 1. lakiesityksen 1 §:n 2 momenttiin, jossa säädettäisiin tietovarannon tarkoituksesta yleisellä tasolla. Tarkemmista käyttötarkoituksista säädettäisiin esityksen mukaan jäljempänä kyseisessä laissa.

Yhteisrekisterinpitäjien vastuunjakoa koskevassa 2 §:n 2 momentissa esitetään, että Opetushallitus vastaa rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta ja muista rekisterinpitäjän vastuista, ellei niitä ole erikseen säädetty kyseisessä pykälässä Opetushallituksen ja KEHA-keskuksen yhdessä vastattaviksi. Kuten pykälän perusteluissa todetaan, Opetushallituksen ja KEHA-keskuksen yhteisrekisterinpitäjyyttä ehdotetaan erityisesti siksi, että osaamistietovarannon käyttötarkoitukset liittyisivät sekä opetus- ja kulttuuriministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloihin. Sen vuoksi tietojen käsittelyn tarkoituksia ja keinoja määriteltäessä olisi tärkeää huomioida molempien hallinnonalojen näkökulmat. Vastuiden esitetään hallituksen esityksessä jakautuvan yhteisrekisterinpitäjien kesken tavalla, joka on esitystä valmisteltaessa arvioitu tästä näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi.

Tekoälyn hyödyntäminen

Osaamispolku-palvelun käyttämisen on tarkoitus olla henkilöille vapaaehtoista, eikä sen ole tarkoitus korvata muita yksilöiden ohjaus- ja tukipalveluita. Osaamispolku ei tekisi henkilöiden etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia päätöksiä, vaan ainoastaan esittäisi ideoita ja ehdotuksia, joista henkilö voisi itse valita sopivaksi kokemansa. Ideat ja ehdotukset pohjautuisivat tietoihin, jotka henkilö itse palveluun antaa.

Myös tekoälyä hyödyntävien palvelun toiminnallisuuksien käyttäminen olisi henkilöille vapaaehtoista. Koska henkilö voisi halutessaan olla käyttämättä palvelun tekoälyä hyödyntäviä toiminnallisuuksia, esityksessä ei ole ehdotettu säädettäväksi oikeudesta erikseen kieltää henkilötietojen käyttö tällaisiin toiminnallisuuksiin. Lakiesityksen 7 §:ssä ehdotetaan mahdollistettavaksi henkilötietojen käyttäminen tekoälyä hyödyntävien toiminnallisuuksien kehittämiseen tietäen edellytyksin ilman henkilön valintaa tai suostumusta, mistä syystä kyseisessä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi myös oikeudesta kieltää henkilötietojen käyttäminen pykälässä tarkoitettuun kehittämiseen. Kielto-oikeus olisi ehdoton eikä siihen liittyisi mitään lisäedellytyksiä, kun taas Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukaisen vastustamisoikeuden käyttöön liittyy erilaisten syiden ja intressien punnintaa ja

yhteensovittamista. Ehdotettu 7 § koskisi kaikkia palvelun käyttäjiä, koska olisi haastavaa erottaa toisistaan sellaisten ihmisten dataa, jotka hyödyntävät tekoälytoiminnallisuuksia ja jotka eivät missään vaiheessa hyödynnä niitä. Jokaisella palvelun käyttäjällä olisi kuitenkin pykälässä tarkoitettu oikeus kieltää tietojensa käyttäminen tekoälytoiminnallisuuksien kehittämiseen. Kyseisessä pykälässä kiellettäisiin luovuttamasta tekoälyn kehittämiseen käytettyjä henkilötietoja kolmannelle osapuolelle. Kielto luovuttaa tietoja tarkoittaisi, ettei tietoja saisi myöskään ilmetä palvelun muille käyttäjille näiden hyödyntäessä palvelun tekoälytoiminnallisuuksia. Ennen kuin henkilö antaisi palveluun tietojaan, hänelle olisi ehdotetun 3 §:n 4 momentin mukaan tiedotettava muun muassa hänen mahdollisuudestaan hallinnoida tietojaan palvelussa. Mahdollisuus hallinnoida tietoja kattaisi myös 7 §:n mukaisen oikeuden kieltää henkilötietojen käyttö tekoälytoiminnallisuuksien kehittämiseen.

Lakiesityksen 5 § mahdollistaisi henkilötietojen automaattisen käsittelyn koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamiseksi ja esittämiseksi. Esityksen mukaan se edellyttäisi henkilön valintaa tekoälyn hyödyntämisestä tähän tarkoitukseen. Hallituksen esitystä valmisteltaessa tarkoituksena on ollut, että henkilö tekisi tällaisen aktiivisen valinnan erikseen jokaisella kerralla sen yhteydessä, kun hän haluaisi esimerkiksi järjestää ura- ja koulutusmahdollisuuksia antamiensa tietojen kuten kiinnostuksen kohteidensa pohjalta. Käytännössä henkilö tekisi valinnan esimerkiksi painamalla tiettyä painiketta palvelussa. Asian aiheutettua kysymyksiä ja väärinymmärryksiä valiokuntakäsittelyissä opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa 5 §:ään selvyiden vuoksi seuraavaa tarkennusta:

*Henkilön antamia ja tallentamia tietoja ja hänen valitsemiaan rajoituksia saadaan käsitellä yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla pelkästään automaattisesti koulutus- ja työmahdollisuuksien kartoittamiseksi ja esittämiseksi. Tällainen käsittely edellyttää, että henkilö valitsee palvelussa automaattisen käsittelyn hyödyntämisen tähän tarkoitukseen **nimenomaisesti jokaisella kerralla hyödyntäessään automaattista käsittelyä**. 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 rajoituksia.*

Valitessaan automaattisen käsittelyn hyödyntämisen jokaisella kerralla nimenomaisesti ja informoituna henkilö tietäisi tarkalleen, mitkä palvelun toiminnallisuudet perustuisivat automaattisen käsittelyyn. Koska pykälässä tarkoitettu valinta ei jäisi voimaan laajemmin tai pidemmäksi aikaa, opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ei myöskään olisi tarpeen säätää valinnan perumisesta.

Tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyviä vastuita sääntelee Euroopan unionin tekoälysäädös. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tekoälysäädös määrittelee samalla myös perustuslain 118 §:ssä tarkoitetun virkavastuun sisältöä. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 7/2019 vp, s. 11) mukaan virkavastuuta ei voida kohdentaa näennäisesti ja keinotekoisesti jollekin taholle. Ministeriön käsityksen mukaan olisi tästä syystä ongelmallista osoittaa lainsäädännössä yksittäiselle virkahenkilölle vastuu tekoälyn tuottamista lopputuloksista kuten siitä, miten tekoäly järjestää koulutus- ja uravaihtoehtoja palvelun käyttäjälle tämän antamien tietojen ja valitsemien rajausten perusteella. Virkavastuun merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa viranomainen tekee yksipuolisesti henkilön etuun, oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavia päätöksiä. Tällaisesta tilanteesta ei ole kyse silloin, kun henkilö käyttää Osaamispolun tekoälyä hyödyntäviä toiminnallisuuksia oman koulutuksensa, työuransa ja osaamisensa kehittämisen ideoinnissa ja suunnittelussa. Osaamispolku ja sen tekoäly hyödyntävät toiminnallisuudet ovat työkaluja, jotka viranomaiset tarjoaisivat henkilöiden käyttöön vapaaehtoisesti hyödynnettäväksi. Tässä tapauksessa virkahenkilöiden vastuu ulottuisi tekoälysäädöksen velvoitteiden lisäksi henkilön informointiin työkalujen ominaisuuksista, jotta henkilö ymmärtäisi työkalujen luonteen ja rajoitukset ja pystyisi siten tekemään informoidun valinnan niiden käyttämisestä. Tekoälyyn liittyviä informointivelvoitteita sisältyy tekoälysäädöksen lisäksi ehdotettavaan 1. lakiesitykseen.

Osaamispolussa ei tehtäisi valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Edellä kuvattu palvelun luonne vapaaehtoisena ideointi- ja suunnittelutyökaluna ei vaarantaisi perustuslain 21 §:ssä turvattuja hyvän hallinnon takeita kuten oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Tietojen luovuttamiseen ehdotettujen rajoitusten suhdetta perustuslain turvaamaan julkisuuteen on arvioitu hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Hyvän hallinnon takeita turvaa myös Osaamispolun kohdalla yleislainsäädäntö viranomaisten digitaalisista palveluista, kuten digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019). Esimerkiksi siltä osin kuin Osaamispolun toiminnallisuuksissa on kyse digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:ssä tarkoitetusta palveluautomaation käytöstä neuvonnassa reaaliaikaisella viestien vaihdolla, noudatetaan kyseistä pykälää aluksi nykyisen sisältöisenä. Yleislainsäädännön mahdolliset myöhemmät muutokset tullaan ottamaan huomioon palvelun toteutuksessa ja tarvittaessa arvioimaan niiden pohjalta uudelleen nyt ehdotettavaa erityislainsäädäntöä. Osaamispolkua koskevan hallituksen esityksen aikataululle asettaa reunaehjoja se, että Euroopan unionin vaatimat

tavoitteet palvelujen valmistumisesta on toteutettava Euroopan unionin komission rahoituselementin puitteissa vuoden 2025 lopussa. Tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan komissiolle esitettävässä Suomen maksupyynnössä keväällä 2026.

Lausunnoissa esitetään huolia esimerkiksi tekoälyominaisuuksien eettisestä hyödyntämisestä sekä vinoutumien ja syrjivien käytäntöjen mahdollisuudesta. Myös Osaamispolun toteutuksessa halutaan pitää huolta tekoälyn eettisyydestä, läpinäkyvyydestä sekä vinoutumien ja syrjivien käytäntöjen ehkäisemisestä ja niitä valvotaan tekoälysäädöksen ja muun yleislainsäädännön mukaisesti.

Koulutustarjonnan tietovaranto

Hallituksen esityksessä ehdotetaan koulutustarjonnan tietojen tallentamisesta sääntelyä, jonka tarkoituksena on selkeyttää Opetushallituksen tietovarantoihin tallennettavia koulutustarjonnan tietoja ja varmistaa tietopohjan kattavuutta. Ehdotetun 2. lakiesityksen lähtökohtana on hyödyntää mahdollisimman pitkälti samaa tietoa, jota jo nykyisin tallennetaan opiskelijavalintarekisterin tarkoituksiin. Uudet tallennusvelvoitteet on esitystä valmisteltaessa arvioitu vähäisiksi. Tietojen tallentaminen toimisi jatkossa vastaavalla tavalla kuin nykyisin, eikä ehdotettu tallentamisvelvoite jatkossakaan edellyttäisi muutoksia opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tietojärjestelmiin.

Sivistysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa pidetään tärkeänä, että koulutustarjonnan tietovaranto kattaisi koulutustarjontaa mahdollisimman laajasti. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, palveluun tallennettavaa koulutustarjontaa koskevaa sääntelyä on mahdollista muuttaa myöhemmin havaittujen tarpeiden perusteella ja esimerkiksi selvittää, millä kriteereillä voitaisiin mahdollistaa laajemmin myös muiden kuin julkisesti rahoitettujen koulutusten tallentaminen palveluun tasapuolisesti. Koulutustarjonnan laajentamisessa on vielä tässä vaiheessa ratkaisemattomia kysymyksiä, esimerkiksi hyväksyttävyyden Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyn kannalta ja laadunvarmistusmekanismi, jonka merkitys havaittiin myös vertailtaessa hallituksen esityksessä vastaavia ulkomaisia palveluita. Osaamispolussa ei kuitenkaan ole tarkoitus esittää kaikkea tietovarantoon tallennettavaa koulutustarjontaa kuten sellaisia koulutuksia, jotka eivät ole vapaasti haettavissa.

Ehdotettu 2. lakiesitys sisältää siirtymäsäännöksen, jonka mukaan koulutustarjonnan tietojen tallentamiseen olisi seitsemän kuukauden siirtymäaika lain voimaantulosta. Esityksen mukaan siirtymäajan olisi tarkoitus päättyä 31.7.2026. Päivämäärän määrittämiseen ovat vaikuttaneet Euroopan unionin asettamat reunaehdot palvelun toteutuksen viimeisten vaiheiden valmistumiselle. Jotta siirtymäajan päivämäärä pysyisi reunaehtojen puitteissa, siirtymäajan kuukausien määrää voi olla tarpeen lyhentää siinä tapauksessa, jos lakiesityksen eduskuntakäsittely sattuisi jatkumaan vielä ensi vuoden puolella eikä lainsäädäntö ehtisi voimaan esityksessä ehdotetussa aikataulussa 1.1.2026.

Palveluun kohdistuvat toiveet ja tarpeet

Opetus- ja kulttuuriministeriö tarkentaa lausuntoihin, että Osaamispolku olisi suunnattu kaikenikäisille ja tulee toimimaan molemmilla kansalliskielillä. Palvelua on suunniteltu ja testattu eri käyttäjien ja käyttäjäryhmien kanssa, ja palvelun vaikutuksia tullaan seuraamaan ja arvioimaan osana sen ylläpitoa ja jatkokehitystä. Saadun käyttäjäpalautteen ja sivistysvaliokunnalle annettujen lausuntojen perusteella Osaamispolulle on tunnistettu selkeä tarve. Vaikka kaikkia palveluun kohdistuvia toiveita ei pystytä täyttämään alkuvaiheessa, Osaamispolulla on erilaisia tulevaisuuden kehittämismahdollisuuksia niin palvelun sisäisesti kuin yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Hallitussihteeri

Elisa Kotiniemi

Jakelu Eduskunnan sivistysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Anita Westerholm
OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Heidi Backman
OKM LAMOS Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen osasto, Petri Lempinen