

Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen julkishallinnon automaattisessa päätöksenteossa

Rikosoikeus, vastuu ja vastuuseen asettaminen
Tutkielma

Laatija:
Elina Saarikoski

4.6.2023

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Tutkielma

Oppiaine: Rikosoikeus, vastuu ja vastuuseen asettaminen

Tekijä: Elina Saarikoski

Otsikko: Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen julkishallinnon automaattisessa päätöksenteossa

Ohjaaja: Lauri Luoto

Sivumäärä: 68 sivua

Päivämäärä: 4.6.2023

Tutkielman aiheena on rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen hallinnon automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Suomessa on 1.5.2023 tullut voimaan uusi julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö, jonka osana tiedonhallintalakiin on lisätty säännökset viranomaisen toimintavelvoitteista automaattista päätöksentekoa hyödynnettäessä. Lainsäädäntö mahdollistaa ainoastaan sääntöpohjaisen automaation, joten tutkielman aihetta analysoidaan ainoastaan sääntöpohjaisen automaation näkökulmasta.

Tutkielmassa tutkitaan, miten tiedonhallintalaissa on toteutettu viranomaiselle asetettavia toimintavelvoitteita ja virkavastuun kohdistamista koskevat säännökset, ja miten niitä tulkitaan suhteessa rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin säännöksiin. Virkavelvollisuuden rikkominen on valittu analysoitavaksi rikosnimikkeeksi, sillä sen on esitetty olevan yksi yleisimmistä rikosnimikkeistä automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Tutkimuskysymys on, keneen virkavastuu automaattisessa päätöksenteossa voidaan kohdistaa rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien mukaisissa virkavelvollisuuden rikkomistapauksissa uudistetun tiedonhallintalain kontekstissa. Tutkielmassa tarkastellaan siten ensinnäkin vastuun kohdistamista ja toiseksi virkavelvollisuuden rikkomisen syyksiluettavuuteen liittyviä kysymyksiä, eli tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta.

Tutkielman metodina on lainoppi. Lainopillisen metodin myötä lähdeaineistona ovat rikoslain ja uudistetun tiedonhallintalain aiheen kannalta relevantit säännökset. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään laajasti tiedonhallintalain lainvalmisteluaineistoa, virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa oikeuskäytäntöä, erilaisia aihetta käsitteleviä selvityksiä ja valvontaviranomaisten kannanottoja sekä oikeuskirjallisuutta.

Tutkielman perusteella virkavastuun toteutumiseen liittyvät kysymykset tulevat todennäköisesti ratkaistaviksi syyksiluettavuutta arvioimalla ja suurimmat ongelmakohdat virkavastuun toteutumisen näkökulmasta liittyvät juuri syyksiluettavuuteen. Tahallisuuden näyttäminen toteen automaattiseen päätöksentekoon liittyvissä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa vaikuttaa tutkielmassa esitetyn perusteella haastavalta. Virkavastuun toteutuminen on todennäköisintä tuottamuksellisena ja tilanteessa, jossa vastuuhenkilö olisi esimerkiksi välinpitämättömyyden vuoksi tietoisesti toiminut huolimattomasti.

Uusi lainsäädäntö ei ole täysin onnistunut ratkaisemaan virkavastuuseen liittyvää ongelmaa siitä huolimatta, että yhtenä lakikokonaisuuden tavoitteista oli varmistaa virkavastuun toteutuminen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Jos tulevaisuudessa automaattisessa päätöksenteossa tullaan hyödyntämään tekoälyä, kysymykset vastuun kohdentamisesta ja syyksiluettavuudesta tulevat vielä nykyistäkin haastavammin vastattaviksi ja vaativat mahdollisesti rikosoikeudellisten peruskäsitteiden uudelleenarviointia.

Avainsanat: virkavastuu, automaattinen päätöksenteko, vastuun kohdentaminen, tahallisuus, tuottamus

Sisällys

Lähteet.....	V
Lyhenteet.....	X
1 Johdanto.....	1
1.1 Aiheen taustoitus	1
1.2 Tutkimuskysymykset	3
1.3 Menetelmälliset lähtökohdat ja tutkimusaineisto	5
1.4 Keskeiset käsitteet.....	10
1.5 Työn rakenne.....	15
2 Havaitut ongelmakohdat virkavastuun toteutumisen näkökulmasta ja uuden lainsäädännön ratkaisut	16
2.1 Kritiikin pääkohdat ja esitetyt ratkaisuehdotukset	16
2.2 Uusi yleislainsäädäntö ongelma-kohtia ratkaisemaan	20
3 Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen ja viranomaiselle asetetut toimintavelvoitteet automaattisessa päätöksenteossa	24
3.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu	24
3.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöllinen ulottuvuus	27
3.3 Virkavastuun kohdistaminen tiedonhallintalain 6 a luvun mukaan	30
3.4 Automaattisen päätöksenteon monet vastuuhenkilöt.....	34
4 Syyksiluettavuuteen liittyvät ongelmakohdat automaattisessa päätöksenteossa.....	39
4.1 Tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen.....	39
4.1.1 Tieten tahtoen tehty virkavelvollisuuden rikkominen	42
4.1.2 Tahallisuus ja erehtyminen	44
4.1.3 Tahallisuus ja järjestelmän toimintaan liittyvät kysymykset.....	46
4.2 Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen	49
4.2.1 Teon objektiivinen huolimattomuus	53
4.2.2 Tekijän subjektiivinen huolimattomuus	56
4.2.3 Automaattinen päätöksenteko ja vastuun delegointi	59

4.3 Rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisuus automaattisessa päätöksenteossa	61
5 Johtopäätökset	64

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.

Brkan, Maja, Do algorithms rule the world? Algorithmic decision-making and data protection in the framework of the GDPR and beyond. *International Journal of Law and Information Technology* 27/2019, s. 91–121.

Hirvonen, Hanne, Virkavastuu ja päätösaunomaatio – vastuun henkilökohtaisuus kriisissä? *Lakimies* 3–4/2022, s. 386–418.

Kallioniemi, Ismo, Tekoälyoikeus: varallisuusouikeuden ja riskienhallinnan kysymyksiä. Alma Talent 2022.

Keravuori-Rusanen, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä.

Valtiosääntöouikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita Publishing Oy 2008.

Korkka-Knuts, Heli – Frände, Dan – Helenius, Dan, Yleinen rikousoikeus. 3., uudistettu painos. Edita Publishing Oy 2020.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesouikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Alma Talent 2019.

Koulu, Riikka – Mäihäniemi, Beata – Kyyrönen, Vesa – Hakkarainen, Jenni – Markkanen, Kalle, Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen haasteet ja mahdollisuudet kansallisessa sääntely-ympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44. Valtioneuvoston kanslia 2019.

Koulu, Riikka, Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? *Lakimies* 7–8/2018, s. 840–867.

Koulu, Riikka, Human control over automation: AI ethics and EU policy. *European Journal of Legal Studies* 1/2020, s. 9–46.

Lahti, Raimo, Rikousvastuun kohdentamisesta yhteisössä ja sen sääntelystä. *Lakimies* 8/1998, s. 1271–1284.

Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari, 2. Rikousoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio,

- Ilkka: Rikosoikeus, 5., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2022. Sähköinen teos.
- Luoto, Lauri, Itsestään ajavat autot ja rikosoikeudellinen vastuu. *Lakimies* 6/2022, s. 927–948.
- Melander, Sakari, Kriminalisointiteoria - Rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 288. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008.
- Minkkinen, Panu Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus – suuntaus, tarkastelutapa, menetelmä? *Lakimies* 7–8/2017, s. 908–923.
- Mäntylä, Niina – Karjalainen Ville – Korhonen, Nora – Siikavirta, Kristian – Wenander, Henrik – Annola, Vesa, Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14. Valtioneuvoston kanslia 2022.
- Niemi, Matti Ilmari, Lainopillisen tiedon objektiivisuudesta. *Lakimies* 7–8/2017, s. 950–969.
- Nissinen, Matti, Rikosvastuun kohdentamisesta yhteisössä. Poliisin oppikirjasarja 3/97. Sisäasiainministeriö, Poliisisosasto. Oy Edita Ab 1997.
- Nissinen, Matti, Ympäristörikoksista käytännössä. *Defensor Legis* 4/2003, s. 620–639.
- Nuutila, Ari-Matti, Viisi teesiä rikosoikeuden yleisten oppien muutoksista. *Lakimies* 1/1997, s. 64–70.
- Rankinen, Juho, Rikosoikeudellisesta huolimattomuudesta ja huolesta rikosoikeuteen. Helsingin yliopisto 2020.
- Rautio, Ilkka, 28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Helenius, Dan – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka: Rikosoikeus, 5., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2022. Sähköinen teos.
- Sajama, Seppo, Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa, s. 24–50 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2015.
- Siltala, Raimo, Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2001.

- Smits, Jan, What is Legal Doctrine? On the Aims and Methods of Legal-Dogmatic Research, s. 207-228 teoksessa van Gestel, Rob –Micklitz, Hans-W. – Rubin, Edward L. (toim.), Rethinking Legal Scholarship. A Transatlantic Dialogue. Cambridge University Press 2015.
- Suksi, Markku, Administrative due process when using automated decision-making in public administration: some notes from a Finnish perspective. Artificial Intelligence and Law 1/2021, s. 87–110.
- Tapani, Jussi, Sattumaa vai ei – korkein oikeus, kielloerehdys ja tahallisuuden kohde. Lakimies 3/2009, s. 470–481.
- Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa – Vastuuoppi. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2019.
- Viljanen, Mika, Algoritmien haaste – uuteen aineelliseen oikeuteen? Lakimies 7–8/2017, s. 1070–1087.
- Viljanen, Pekka, Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Lakimiesliiton kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy 1990.
- Viljanen, Pekka, Virkarikokset, s. 865–948 teoksessa Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markus, Keskeiset rikokset. Edita 2018.
- Voutilainen, Tomi, Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. Lakimies 7–8/2018, s. 904–927.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset:

HE 58/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 145/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot:

HaVM 39/2022 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp).

LaVM 28/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 44/2002 vp).

LaVM 10/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 77/2001 vp).

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 62/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp).

PeVL 7/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp).

PeVL 81/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp).

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut:

EOAK/3379/2018, Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia. 20.11.2019.

Muut virallislähteet:

COM(2020) 65 final, Valkoinen kirja tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen.

Julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmisteleva työryhmä, Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmien

sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista. VM:n julkaisuja 2021:54.

Valtiovarainministeriö 2021.

OKV/21/50/2019, Selvityspyyntö. 24.10.2019.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta/Täysistunto (ään.) (216/2017)

https://www.yvtltk.fi/material/attachments/ytltk/tapausselosteet/2SVkNzOWF/YVTltk-tapausseloste-_21.3.2018-luotto-moniperusteinen_syrjinta-S._L.pdf.

Luettu 11.4.2023.

Internetlähteet

Oikeusministeriö, hankkeet ja säädösvalmistelu.

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM060:00/2021>. Luettu 11.4.2023.

Oikeustapaukset

KKO 2008:90

KKO 2016:92

KKO 2017:92

Lyhenteet

EOA	eduskunnan oikeusasiamies
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (6.6.2003/434)
KKO	korkein oikeus
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
RL	rikoslaki (19.12.1889/39)
TiHL	laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, tiedonhallintalaki (9.8.2019/906)
TSA	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus)

1 Johdanto

1.1 Aiheen taustoitus

Automaation hyödyntäminen erilaisissa yhteiskunnan toiminnoissa herättää laajaa keskustelua ja useita ajankohtaisia oikeudellisia kysymyksiä. Esimerkkinä voidaan mainita automaattiseen hallintopäätöksentekoon liittyvät virkavastuukysymykset, luottoyhtiön syrjivä automaattinen pisteytysjärjestelmä luotonhakijoille¹ tai itseohjautuvien autojen aiheuttamiin onnettomuuksiin liittyvät vastuukysymykset. Itseohjautuvien autojen käyttöönotto vaikuttaa liikenneonnettomuuksien luonteeseen siten, että onnettomuus ei johdu enää ihmisen toiminnasta, vaan algoritmin toiminnasta ja sen tuottamasta päätöksestä. Rikosoikeudellinen vastuu onnettomuudesta tulee kuitenkin, ainakin vielä tällä hetkellä, kohdistaa ihmiseen, joka on suunnitellut, ohjelmoinut, tehnyt päätöksen valmistamisesta tai markkinoille saattamisesta.²

Tämän tutkielman keskiössä ovat hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvät vastuukysymykset ja virkavastuun rikosoikeudellinen toteutuminen. Aihetta lähestytään analysoimalla virkavastuun toteutumista virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa, joiden on esitetty olevan virkasalaisuusrikosten ohella yleisimpiä automaatioon liittyviä virkarikoksia.³ Julkishallinnossa automaatiota hyödynnetään hallintopäätöksenteossa, mutta sen hyödyntäminen on mahdollista myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.⁴ Automaattista päätöksentekoa on hyödynnetty esimerkiksi verohallinnossa ja Kansaneläkelaitoksessa tietyissä päätöslajeissa.⁵

Samaan aikaan, kun automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen on jo aloitettu julkishallinnossa, siihen kytkeytyviin oikeudellisiin ongelmiin liittyen on esitetty kritiikkiä perustuslakivaliokunnan, ylimpien laillisuusvalvojen ja oikeustieteen tutkijoiden taholta. Kritiikkiä on esitetty erityisesti liittyen virkavastuun toteutumiseen. Samalla on esitetty kannanottoja siitä, miten ongelma voitaisiin ratkaista lainsäädännön keinoin, kun

¹ Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 2018, s. 1.

² Luoto 2022, s. 931 ja 933.

³ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 138.

⁴ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 119.

⁵ Kts. EOAK/3379/2018 ja OKV/21/50/2019.

lähtökohtana kuitenkin on automatisoidun päätöksenteon välttämättömyys viranomaistoiminnan tehokkuuden näkökulmasta. Virkavastuu, ja tämän tutkimuksen keskiössä oleva rikosoikeudellinen virkavastuu, ei liity ainoastaan varsinaiseen automaattiseen hallintopäätöksentekoon, vaan rikosoikeudellinen virkavastuu on ajankohtainen kysymys myös liittyen hallinnon muuhun automaatioon, kuten neuvontapalvelujen toteuttamiseen chatbotien avulla.⁶ Kritiikin osana on esitetty vaatimuksia uudesta lainsäädännöstä, jossa täsmennettäisiin esimerkiksi virkavastuun kohdentumiseen liittyviä kysymyksiä. Myös EU:n tietosuoja-asetus edellyttää kansallisen lainsäädännön säätämistä, jotta automaattinen päätöksenteko olisi lainmukaista.

Vastauksena esitettyihin vaatimuksiin Suomessa on säädetty uusi julkishallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö. Eduskunta on hyväksynyt lakikokonaisuuden ja se on tullut voimaan 1.5.2023. Uuden lainsäädännön on esitetty olevan jopa edistyksellistä suhteessa vertailumaihin.⁷ Automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntöhankkeessa on pyritty ratkaisemaan virkavastuun kohdentumiseen liittyvä ongelma yhdellä ehdotetuista toimintatavoista, eli säätämällä täsmällisemmin viranomaisen toimintavelvoitteista suhteessa automaattiseen päätöksentekoon. Automaattiseen ratkaisumenettelyyn liittyviä viranomaisen toimintavelvoitteita koskevat säännökset on sijoitettu hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, tiedonhallintalaki). Toimintavelvoitteista säätäminen on keskeistä, sillä niiden avulla voidaan kohdistaa virkavastuuta automaattisessa päätöksenteossa sellaisiin virkavelvollisuuksiin, joissa julkista valtaa tosiasiallisesti käytetään.

Päätösautomaatio muuttaa julkisen vallan käytön ajankohtaa siten, että se ei tapahdu enää varsinaista päätöstä tehtäessä, vaan julkista valtaa käytetään jo ennen päätöksentekoa.⁸ Siten aikaisempi päätöksentekijään kohdistettu virkavastuu ei ole päätösautomaation kontekstissa enää toimiva ratkaisu. Aikaisemmin mainitut tiedonhallintalain uudessa 6 a luvussa säädetyt viranomaisen toimintavelvoitteet ovat rikoslain 40 luvun virkavelvollisuuden rikkomisen säännöksissä tarkoitettuja säännöksiä ja määräyksiä, joita soveltaen voidaan arvioida, onko virkamies rikkonut virkavelvollisuuksiaan. Kyseinen sääntelyratkaisu voi kuitenkin olla jo

⁶ Aiheesta on kirjoittanut lisää esimerkiksi Voutilainen 2018, s. 913–917.

⁷ Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön järjestämä infotilaisuus automaattisesta päätöksenteosta, 7.3.2023.

⁸ Hirvonen 2022, s. 390.

murroksessa ennen kuin sen soveltaminen pääsee kunnolla käyntiin, sillä oikeusministeriössä on ollut vuodesta 2021 alkaen käynnissä hanke rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten ajantasaisuuden arvioimiseksi.⁹

Voutilainen on arvioinut liittyen chatbot-sovelluksien hyödyntämiseen viranomaistoiminnassa, että rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumisen kynnyks tietojärjestelmän toiminnasta aiheutuneesta seikasta edes tuottamuksellisena olisi hyvin korkea ja jopa teoreettinen. Kynnyksen asettaa korkealle se, että virkamiehen menettelyä tulisi voida pitää huolimattomana, jotta tuottamuskynnyks voisi ylittyä. Voutilaisen mukaan rikosoikeudellisen virkavastuun edellytyksenä olisi, että virkamies olisi henkilökohtaisesti varmistanut tietojärjestelmän toiminnallisuudet sekä tietojärjestelmän aikaansaamat tulokset.¹⁰ Tämän perusteella voidaan todeta, että rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen myös automaattisen päätöksenteon yhteydessä saattaa olla haastavaa ja kynnyks korkealla uudesta lainsäädännöstä huolimatta, sillä Voutilaisen mainitsema ongelmakohdat liittyvät myös automaattiseen päätöksentekoon. Tässä tutkielmassa mielenkiinto kohdistuu siihen, voiko rikosoikeudellinen virkavastuu toteutua uuden, nimenomaan virkavastuun toteuttamiseen pyrkineen lainsäädännön perusteella.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tutkielmassa tutkitaan tiedonhallintalaissa viranomaiselle asetettuja toimintavelvoitteita ja virkavastuun kohdistamista koskevia säännöksiä sekä analysoidaan, miten niitä tulkitaan suhteessa rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin säännöksiin.

Tutkimusongelma voidaan kiteyttää seuraavaan tutkimuskysymykseen:

Keneen virkavastuu automaattisessa päätöksenteossa voidaan kohdistaa rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien mukaisissa virkavelvollisuuden rikkomistapauksissa uudistetun tiedonhallintalain kontekstissa?

Kuten kysymyksenasettelusta ja tästä tutkielmasta myöhemmin ilmenee, tutkielmassa ei tarkastella RL 40:9 ja RL 40:10 mukaisia tunnusmerkistöjä kokonaisuudessaan, vaan

⁹ Oikeusministeriö, hankkeet ja säädösvalmistelu, <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM060:00/2021>, luettu 11.4.2023.

¹⁰ Voutilainen 2018, s. 916.

tutkielma on rajattu tarkastelemaan sitä, keneen vastuu voidaan kohdistaa. Tutkielmassa tarkastellaan siten ensinnäkin vastuun kohdentamista ja toiseksi virkavelvollisuuden rikkomisen syyksiluettavuuteen liittyviä kysymyksiä, eli tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta. Nämä tunnusmerkistön osa-alueet ovat valikoituneet tutkimuksen tarkastelun kohteeksi, sillä ne ovat erityisen kiinnostavia nimenomaan rikosoikeudellisesta näkökulmasta virkavastuun toteutumiseen. Vastuun kohdentaminen ja syyksiluettavuus ovat myös kysymyksiä, jotka kietoutuvat yhteen siten, että esimerkiksi syyksiluettavuuteen liittyvien kysymysten tarkastelu ei olisi mielekästä ilman vastuun kohdentamiseen liittyvää tarkastelua.

Tutkimuksen kohdetta voidaan myös pitää erityisen tärkeänä yhteiskunnallisesti, sillä kysymyksenasettelussa nivoutuvat yhteen ajankohtaiset viranomaistoiminnan automatisointiin liittyvät kysymykset sekä rikosoikeusteoreettisesti haastavat kysymykset vastuun kohdentamisesta. Tutkimus ottaa siten kantaa sekä rikosoikeustieteelliseen keskusteluun vastuun kohdentamisesta että virkamiesoikeudelliseen keskusteluun virkavastuun toteutumisesta automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Tutkimuskohteen analyysissä tuodaan esiin myös tutkimuskohteeseen liittyvää laajempaa (rikos)oikeustieteellistä keskustelua tutkimuskohteen sitomiseksi osaksi oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä keskustelua. Tutkielmassa käsitellään melko laaja-alaisesti useita rikosoikeudellisia peruskäsitteitä, mutta tutkielman alaa toisaalta kaventaa se, että kaikkia näitä kysymyksiä ei pyritä käsittelemään kaikenkattavasti, vaan ainoastaan tutkielman aiheen kannalta relevantein osin.

Uudistetun tiedonhallintalain säännösten tarkastelussa keskitytään erityisesti virkavastuuseen liittyviin lainkohtiin, joten tiedonhallintalain säännöksiä ei tarkastella kaikilta osin yksityiskohtaisesti. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvat asiat. Koska tutkielmassa on tarkoitus käsitellä rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumista sekä erityisesti tiettyjä tunnusmerkistötekijöitä virkavelvollisuuden rikkomistapauksissa, ulkopuolelle jäävät niin ikään muutamia viittauksia lukuun ottamatta hallinto-oikeudelliset käsitteet ja periaatteet, kuten hallinnon lainalaisuus, hyvä hallinto ja hallinnon oikeusperiaatteet. Tutkielmassa ei tarkastella myöskään sitä, missä määrin uusi lainsäädäntö toteuttaa hallinto-oikeudellisia peruseriaatteita.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää myös yleinen pohdinta siitä, onko rikosoikeudellinen seuraus oikea tapa puuttua virkamiehen menettelyyn. Lisäksi viittauksen asteelle jäävät muut virkavastuun toteutumisen muodot, eli vahingonkorvausvelvollisuus ja kurinpidolliset seuraukset. Myös mahdollisten rikosoikeudellisten seuraamusten kuvaus jää tutkielman alan

ulkopuolelle, sillä keskiössä on rikostunnusmerkistön tarkastelu sekä rikostunnusmerkistöön liittyvät tulkintaongelmat.

Uuden hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lakikokonaisuuden yhtenä tavoitteena oli ratkaista virkavastuun kohdistamiseen liittyviä kysymyksiä erityisesti perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojien esitettyä kriittisiä huomioita aikaisempien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Kun tässä tutkielmassa tarkastellaan rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiseen liittyviä kysymyksiä uuden lainsäädännön puitteissa, tutkielmassa väistämättä otetaan jossain määrin kantaa lainsäädännön toimivuuteen ja siten siihen, täyttääkö lainsäädäntö sille asetettuja tavoitteita. Toisin sanoen, tutkielmassa tarkastellaan lainsäädännön luomia mahdollisuuksia PL 118 §:n mukaisen virkavastuun toteutumiselle ja toisaalta virkamiesten oikeusturvalle. Kuten tutkielmassa esitetään, uuden lainsäädännön taustalla on tunnistettavissa yhteiskunnallinen tarve saada lainsäädäntö voimaan esimerkiksi hallinnon tehostamistarpeiden vuoksi. Tästä huolimatta lainsäädännön tulisi täyttää oikeusjärjestelmän sille asettamat vaatimukset.

1.3 Menetelmälliset lähtökohdat ja tutkimusaineisto

Tutkielman metodiksi on valikoitunut lainoppi, jonka tehtävänä on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta esittäen tutkimustuloksinaan perusteltuja tulkintakannanottoja oikeuden sisällöstä sekä lainkäyttäjille että kansalaisille. Systematisoinnilla viitataan säännösten asettamiseen oikeaan tulkintakontekstiin. Lainopin tiedonintressi on siten oikeudellisten normien ja periaatteiden tulkinta ja systematisointi. Tehty tulkintakannanotto taas tulee perustella, eli osoittaa lainmukaiseksi perustamalla se oikeuslähdeopin mukaiseen lähdeaineistoon, eli lainsäädäntöön, lainvalmisteluaineistoon ja oikeuskäytäntöön sekä hyödyntämällä tulkintateoreettisia perusteita. Yleisesti ottaen perustelujen tulee olla lainmukaiset sekä täyttää myös kansalaisten taholta tulevat oikeusturvaodotukset.¹¹

Lainopillisen metodin myötä tutkielman lähdeaineistona ovat rikoslain ja uudistetun tiedonhallintalain aiheen kannalta relevantit säännökset. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään laajasti lainvalmisteluaineistoja, joista aiheen kannalta keskeisimpiä ovat automaattiseen päätöksentekoon liittyvän yleislainsäädäntöhankkeen hallituksen esitys sekä hallintovaliokunnan lakiesitystä koskeva mietintö. Lähteenä käytetään myös

¹¹ Siltala 2001, s. 8–9, 17, 22–23.

virkaivelvollisuuden rikkomista koskevaa oikeuskäytäntöä, erilaisia aihetta käsitteleviä selvityksiä ja valvontaviranomaisten kannanottoja sekä oikeuskirjallisuutta.

Seuraavaksi esitellään tarkemmin, mitä tulkinta ja systematisointi tarkoittavat ja perustellaan lainopillisen tutkimusmetodin valinta tässä tutkielmassa, eli miksi lainopillisen tutkimusmetodin avulla voidaan vastata tutkimuskysymykseen. Lisäksi tuodaan esiin, miten lainopillista tutkimusmetodia on perusteltu sekä toisaalta kritisoitu oikeustieteellisessä keskustelussa.

Tutkielman tavoitteena on selvittää uudistetun tiedonhallintalain sisältöä ja sen tulkintaa suhteessa virkaivelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain säännöksiin, joten lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimusotteen valinta on perusteltua. Tarkemmin rajattuna tutkielman metodina on vallitseva lainoppi, sillä tutkielman oikeusnormeja tulkitseva ja systematisoiva tutkimusote kohdistuu voimassa olevaan oikeuteen ja pyrkimyksenä on arvioida, miten kyseisiä säännöksiä tulkittaisiin tuomioistuimissa tällä hetkellä.¹² Sajama on määritellyt systematisoinnin toiminnaksi, jossa sekaisin ja hajallaan oleva epäjohdonmukainen aineisto pyritään saamaan ymmärrettäväksi ja yhtenäiseksi ja jossa aineistoon pyritään myös saamaan yleiskatsauksellista näkökulmaa, mikä voi tapahtua muodostamalla uusia käsitteitä. Systematisointi on Sajaman sanoin ”hajallaan olevan aineiston järjestämistä järkevään järjestykseen”.¹³ Tämänkin tutkielman tutkimuskohteena oleva aineisto on hajallaan ja moniulotteista, sillä tutkimuskohteessa yhdistyvät rikosoikeudelliset vastuukysymykset virkamiesoikeuteen sekä automaattisen päätöksenteon sääntelyyn. Näin ollen systematisoinnin merkitys konkretisoituu osuvasti, kun tavoitteena on luoda johdonmukainen kuva virkavastuun toteutumiseen liittyvästä lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta.

Yllä on kuvattu tutkielman metodia vallitsevaksi lainopiksi, sillä tutkielman tavoitteena on selventää lainopillista tarkastelua hyödyntäen, miten nyt voimaantullutta sääntelyä voitaisiin tulkita käytännön lainkäyttötilanteissa, kuten tuomioistuimissa. Minkkinen on kritisoinut vastaavaa lainopin lähtökohtaa käytännön lainsoveltamistilanteiden apurina ja tuonut esiin, että kyseisenlainen oikeustieteellinen tutkimus ei täyttäisi yliopiston asettamia kansainvälisen huippututkimuksen laatukriteerejä, joista Minkkinen mainitsee esimerkkinä yhteiskunnallisen

¹² Vallitsevasta lainopista ks. Siltala 2001, s.18.

¹³ Sajama 2015, s. 25.

vaikuttavuuden ja kansainvälisyyden.¹⁴ Yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja perinteisemmän lainopillisen tutkimuksen käytännön lainkäytön hyödyttäminen eivät kuitenkaan ole välttämättä toisiaan poissulkevia. Tarkasteltaessa virkavastuun toteutumista automaattisessa päätöksenteossa sekä tehtäessä siihen liittyviä oikeudellisia tulkintoja, yhteiskunnallinen vaikuttavuus on päinvastoin merkittävää. Automaattinen päätöksenteko viranomaistoiminnassa voidaan nähdä tarpeellisena yhteiskunnan kannalta monista eri syistä, minkä vuoksi asiaan liittyvien oikeudellisten ongelmien ratkaisu lainopin keinoin on perusteltua ja tarpeellista yhteiskunnan näkökulmasta. Automaattiseen päätöksentekoon liittyvä virkavastuun kohdentamisen kannalta relevantti lainsäädäntö on hajallaan eri laeissa ja kokonaisuuden hahmottaminen edellyttää monialaista oikeudellista tarkastelua yhdistäen valtiosääntöoikeudellisia, hallinto-oikeudellisia, virkamiesoikeudellisia ja rikosoikeudellisia näkökulmia. Tähän haasteeseen voidaan vastata nimenoman lainopin lainsäädäntöä systematisoivalla otteella, jolla pyritään saamaan selkeyttä hajallaan olevan aineiston tulkintaan. Tutkimusasetelmaa voidaan edelleen kritisoida Minkkistä mukailien kansainvälisen otteen puuttumisesta. Tähän voidaan vastata toteamalla automaattisen päätöksenteon olevan ajankohtainen kysymys myös kansainvälisesti, jolloin myös lainopillisen tutkimuksen keinoin on mahdollista osallistua kansainväliseen keskusteluun, mikäli tutkimuksessa pystytään luomaan yleistettäviä näkökulmia ja tulkintoja.

Minkkinen määrittelee lisäksi lainopin olevan perinteisen käsityksen vastaisesti metodin sijaan oikeammin tutkimussuuntaus, jonka tutkimuskohteet voivat edellyttää tiettyjen menetelmien käyttämistä. Myöskään lainsäädännön systematisointi ja tulkinta eivät ole hänen mukaansa menetelmiä, vaan tutkimustehtäviä, jotka voivat omalta osaltaan edellyttää myös tiettyjen tutkimusmenetelmien hyödyntämistä.¹⁵ Minkkinen kysyy myös, millaista oikeustieteellisen tutkimuksen tulisi olla, jotta se voisi täyttää paremmin kansainvälisen huippututkimuksen vaatimukset ja mainitsee oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen (josta englanniksi käytetään nimityksiä ”socio-legal”, ”law and society” sekä ”law in context”), jonka on tutkimusotteensa myötä mahdollista hyödyttää oikeustieteilijöiden lisäksi yhteiskuntaa laajemmin. Tutkimussuuntaukselle keskeistä on tarkastella oikeutta sen yhteiskunnallisessa, taloudellisessa, poliittisessa, kulttuurisessa ja historiallisessa

¹⁴ Minkkinen 2017, s. 909–911.

¹⁵ Minkkinen 2017, s. 917.

kontekstissa.¹⁶ Tällöin oikeustiede asettuu osaksi ”ihmistieteiden” kokonaisuutta, joiden tavoitteena on sen tutkimuskohteen ymmärtäminen samalla, kun tutkija hahmottaa olevansa itse osa tutkimuskohdettaan, jolloin siihen ei ole mahdollista saada vastaavaa etäisyyttä, kuin luonnontieteellisen alan tutkijalla voi olla omaan tutkimuskohteeseensa. Jotta oikeustieteellinen tutkimus voisi saavuttaa ymmärtämisen tavoitteen, sen tulee hahmottaa oikeuden yhteys laajemmin esimerkiksi yhteiskuntaan, politiikkaan ja moraaliin.¹⁷ Tämä tutkielma vastaa jossain määrin myös tähän haasteeseen, sillä tutkielmassa tuodaan esiin niitä seikkoja, joiden vuoksi automaattisen päätöksenteon käyttöönotto viranomaistoiminnassa on nähty välttämättömänä esimerkiksi taloudellisista syistä. Kun virkavastuun kohdentamisesta on säädetty, on myös luotu lainsäädäntöä, joka tukee viranomaismenettelyn legitimiyyttä yhteiskunnan ja automaattisen päätöksenteon kohteena olevan asianosaisen näkökulmasta, kun hänen oikeussuojaansa on pyritty turvaamaan. Lisäksi tutkielmassa tuodaan esiin yhteiskunnallisia kehityskulkuja, joilla on nähty olevan vaikutusta rikoslainopin soveltuvuuteen tämän päivän oikeudellisten ongelmien ratkaisuun. Vaikka tutkielman näkökulma näyttää perinteisen lainopillisena, tutkielman tarkastelema todellisuus on vahvasti sidoksissa yhteiskunnalliseen todellisuuteen.

Smitsin esittämä kuvaus lainopilliseen tutkimukseen kohdistetusta kritiikistä vastaa pitkälti Minkkisen esittämää, eli lainopillinen tutkimus ei ole tarpeeksi kansainvälistä, kapea-alaisuudessaan se ei täytä monitieteisyyden vaatimuksia eikä se ole akateemisesta näkökulmasta tarpeeksi luovaa ja modernia. Kommenttina tähän kritiikkiin, Smits tuo esiin, että muunlaiset näkökulmat oikeuteen, joita Minkkinen kuvasi oikeus- ja yhteiskuntatieteelliseksi tutkimukseksi, edellyttävät taustalla olevaa lainopillista tietoa.¹⁸ Smits esittää siten perusteita sille, miksi lainopillista tutkimusta ja tietoa tarvitaan, vaikka sitä voidaan myös perustellusti kritisoida. Smits hahmottelee lainopillisen tutkimuksen ominaispiirteitä, joiden selventäminen ja kehittäminen on hänen mukaansa oikea tapa vastata lainopilliseen tutkimukseen kohdistettuun kritiikkiin. Ensimmäinen ominaispiirre on lainopillisen tutkimuksen lähtökohtana oleva sisäinen näkökulma oikeuteen, toinen on oikeuden näkeminen järjestelmänä, jota tutkija jäsentää ymmärrettävämpään muotoon ja kolmas on, että tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja tavoitteena oikeudellisten

¹⁶ Minkkinen 2017, s. 914–915.

¹⁷ Minkkinen 2017, s. 915–917.

¹⁸ Smits 2015, s. 209.

muutosten arviointi ja asettaminen osaksi järjestelmää.¹⁹ Lainopillisen tutkimuksen tavoitteiksi Smits mainitsee ensinnäkin voimassa olevan oikeuden kuvaamisen, systematisoinnin ja käsitteiden ja kategorioiden luomisen, joiden perusteella on mahdollista ylipäänsä keskustella oikeudesta.²⁰ Toiseksi lainopillinen tutkimus tuottaa kannanottoja erityisesti lainsäätäjän ja tuomioistuinten tarpeisiin ja kykenee arvioimaan, minkälaiset tulkinnat asettuvat parhaiten osaksi voimassaolevaa oikeusjärjestystä, eli sillä on vaikutusta myös käytännön tasolla.²¹ Kolmanneksi lainopillinen tutkimus, asettamalla normit osaksi laajempaa kokonaisuutta, oikeusjärjestystä, justifioi olemassa olevaa oikeutta.²² Kuten Minkkinen, myös Smits tuo esiin, että lainoppi ei itsessään ole metodi ja huomauttaa lainopillisen tutkimuksen metodien jääneen vähälle huomiolle.²³ Smitsin kuvauksen mukaan lainopillisen tutkimuksen metodologisen laadun kannalta keskisiä ovat ne valinnat, joita tutkija tekee osana tutkimustaan liittyen lähteiden valintaan ja tapaan jolla niitä analysoidaan ja asetetaan osaksi kokonaisuutta.²⁴

Vaikka lainopillista tutkimusta voidaan edellä esitetysti kritisoida, on sen asemaa ja siten myös tämän tutkielman tutkimusotteen valintaa mahdollista puolustaa Smitsin esittämien huomioiden perusteella. Tämän tutkimuksen kohteena on uusi vasta voimaantullut lainsäädäntö, jonka seurauksena oikeustila on oletettavasti ainakin jossain määrin epäselvä. Lisäksi virkavastuun toteutumiseen vaikuttaa useisiin lakeihin jakautunut hajallaan oleva lainsäädäntö, mikä osaltaan lisää tilanteen epäselvyyttä. Näistä lähtökohdista lainopillisen tutkimuksen lainsäädännön sisältöä tarkasteleva, tulkintakannanottoja esittävä ja osaksi laajempaa kokonaisuutta asettava tutkimusote on kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta tärkeää perustutkimusta. Kuten Smits mainitsi, lainopillista tutkimusta tarvitaan luomaan perustaa muille laajemmin yhteiskunnallista kokonaisuutta tarkastelevalle tutkimukselle.

Lainopillisen tutkimussuuntauksen heikkouksien ymmärtäminen mahdollistaa myös niiden välttämisen tässä tutkielmassa. Niemi on pohtinut kirjoituksessaan lainopillisen tiedon

¹⁹ Smits 2015, s. 207, 210–212.

²⁰ Smits 2015, s. 213–214.

²¹ Smits 2015, s. 217–218.

²² Smits 2015, s. 219.

²³ Smits 2015, s. 221.

²⁴ Smits 2015, s. 223–226.

objektiivisuutta ja todennut, että koska lainopillinen tieto on hahmotettavissa tulkitsevana ja argumentoivana tietona, lainopillisessa objektiivisuudessa on kyse tulkinnan ja argumentoinnin objektiivisuudesta.²⁵ Ollakseen objektiivista, päättelyn tulee olla yleistasoista ja puolueetonta siten, että oikeudellista tulkintaa voitaisiin pitää uskottavana huolimatta siitä, kuka tulkinnan on esittänyt. Jotta tähän päästäisiin, tulkinta tulee tehdä johdonmukaisella, rehellisellä ja avoimella tavalla ja oikeuden virallislähteisiin tukeutuen.²⁶ Kun lainsäädäntö perustuu arvoihin, eikä ole objektiivista siten, kuin objektiivisuus käsitetään vaikkapa luonnontieteissä, myös objektiivisuudelle asetettavat vaatimukset ovat erilaisia oikeustieteellisissä ihmistieteissä, kuin luonnontieteissä.²⁷ Kuten Niemi toteaa, objektiivisuuden vaatimus kohdistuu siihen, miten objektiivista lainsäädännöstä tehty tulkinta on. Tässäkin tutkielmassa tehtyjen laintulkintojen ja johtopäätösten perusteet tulee esittää avoimesti sekä perustaa esitetyt väitteet oikeuslähteisiin. Edellä esitetyn perusteella juuri päättelyn avoimuus ja väitteiden perustaminen luotettaviin lähteisiin on keskeinen osa lainopillista metodologiaa. Avoimuus myös asettaa tutkielmassa tehdyt kannanotot ja tulkinnat avoimeksi kritiikille.

1.4 Keskeiset käsitteet

Virkavastuu on tutkielman kannalta keskeinen käsite ja seuraavaksi esitellään virkavastuun perusteet ja virkavastuun eri muodot yleisesti. Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiehiin kohdistuvaa yleistä kaikkiin kansalaisin kohdistuvaa vastuuta ankarampaa vastuun muotoa, jonka tarvetta on perusteltu virkamiesten asemalla, jossa he käyttävät julkista valtaa ja tekevät kansalaisia koskevia päätöksiä.²⁸ Virkamiehiin kohdistuu siten toisin sanoen heidän erityisasemansa vuoksi virkavastuu, joka on muita laajempaa vastuuta työtehtävissä tehdyistä virheistä. Virkavastuun oikeudellisena perustana ovat Suomen perustuslain säännökset 2.3 § ja 118.1 §.²⁹ PL 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. PL 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa

²⁵ Niemi 2017, s. 950.

²⁶ Niemi 2017, s. 966–967.

²⁷ Niemi 2017, s. 957.

²⁸ Koskinen – Kulla 2019, s. 327.

²⁹ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Virkavastuu.

virkatöimiensa lainmukaisuudesta ja hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. PL 118.2 §:n mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Lisäksi PL 118.3 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään.

Virkavastuun toteuttamismuotoja ovat rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkorvausvastuu ja kurinpidollinen vastuu.³⁰ Virkamiesten asemasta ja velvollisuuksista on säädetty tarkemmin valtion virkamieslaissa koskien valtion virkamiehiä (750/1994) ja kuntalaissa koskien kuntien virkamiehiä (410/2015).³¹ Muita keskeisimpiä PL 118 § täydentäviä säännöksiä ovat rikoslaki (39/1889) ja vahingonkorvauslaki (412/1974).³²

Virkavastuu on yhteydessä tapaan, jolla julkiset hallintotehtävät on järjestetty. Hallintotehtävien järjestämisen ytimenä on julkisen vallan käytön keskittäminen viranomaisille. Viranomaisten toiminta taas on organisoitu virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti siten, että julkista valtaa käyttävät virkasuhteessa olevat henkilöstön jäsenet. Julkisen vallan käytön järjestämisen oikeudellinen peruste on välillisesti PL 124 §, jossa on säädetty niistä edellytyksistä, joiden perusteella julkinen hallintotehtävä on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle.³³ Virkamiehen vastuuaseman perusteena on virkasuhde, mihin linkittyvät tavallista työsopimussuhdetta tiukemmat esimerkiksi työn huolellisuutta ja viivytyksetöntä suorittamista koskevat edellytykset.³⁴

Virkavastuun on nähty varmistavan kansalaisiin kohdistuvien virkatehtävien hoidon asianmukaisella tavalla, mutta toisaalta kyse on myös oikeussuojan ja hallinnon

³⁰ Koskinen – Kulla 2019, s. 329.

³¹ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Virkasuhde.

³² Hirvonen 2022, s. 394.

³³ Koskinen – Kulla 2019, s. 327–328.

³⁴ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Virkasuhde.

lainalaisuuden toteutumisen takaamisesta. Samalla varmistetaan myös tarpeellisen asiantuntemuksen riittävyys julkista valtaa käytettäessä. Virkavastuun tarkasteluun on eri näkökulmia, eli yksityisen ihmisen, virkamiehen ja julkisyhteisön näkökulma.³⁵ Yksittäisen ihmisen, eli asianosaisen näkökulmasta virkavastuu varmistaa hänen oikeuttaan saada korvaus aiheutuneesta vahingosta. Virkamiehen näkökulmasta virkavastuu taas suojaa hänen omia oikeuksiaan ja oikeussuojaansa. Julkisyhteisön kannalta virkavastuu varmistaa, että virkamiehet toimivat virkatehtävissään asiantuntevasti ja puolueettomasti sekä ennaltaehkäisee korruption kaltaisia törkeitä väärinkäytöksiä.³⁶ Virkavastuun sisältö voidaan tiivistää siihen, että virkavastuun merkitys on virkamiehelle asetettujen ja hänen virkatehtäviinsä liittyvien virkavelvollisuuksien täyttämisen varmistaminen.³⁷

Tutkielman toinen keskeinen käsite on *automaattinen päätöksenteko*. Aikaisemmassa tutkimuksessa automatisoidun päätöksenteon käsitettä on määritelty usein eri tavoin ja käyty keskustelua siitä, mitä kaikenlaisia automatisoituja toimenpiteitä päätöksen käsite pitää sisällään. Esimerkiksi Koulu on jaotellut automaattisessa päätöksentekomenettelyssä käytettävän automaation sääntöpohjaiseen automaatioon ja koneoppimiseen pohjautuvaan automaatioon. Sääntöpohjainen automaatio viittaa automaatioon, jonka toiminta perustuu ennakkoon ohjelmoituihin sääntöihin, kun taas koneoppimiseen perustuva automaatio viittaa tekoälyn hyödyntämiseen automaatiossa. Yleisenä kehityskulkuna on teknologian hyödyntämisen alan laajeneminen tukitoiminnoissa. Päätösaunomaation osalta suunta on sääntöpohjaisessa päätöksentekomenettelyssä hyödynnettävästä automaatiosta autonomisempiin teknologioihin, jolloin ihmisen tekemän työn merkitys prosessissa muuttuu. Sääntöpohjainen automaatio soveltuu lähtökohtaisesti enemmän rutiiniluontoisiin tapauksiin, kun taas tekoälyyn perustuvan automaation kautta teknologian hyödyntäminen olisi mahdollisesti laajempi ja hyödynnettävissä vaikeampiin enemmän harkinnanvaraa sisältäviin tapauksiin.³⁸

Keskustelua on käyty myös eri automaation käyttötapoihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä, jotka ovat luonnollisesti erilaisia riippuen siitä, minkälaisista automaation

³⁵ Koskinen – Kulla 2019, s. 328.

³⁶ Koskinen – Kulla 2019, s. 328.

³⁷ Hirvonen 2022, s. 397.

³⁸ Koulu 2018, s. 855–856.

muodoista puhutaan. Koulu on maininnut sääntöpohjaiseen automaatioon liittyvinä ongelmina esimerkiksi virkavastuuseen ja tietorekisterien yhdistämiseen liittyvät kysymykset, mutta katsonut niiden olevan suhteellisen ongelmattomia kysymyksiä oikeudenkäytön ennakoitavuuden kannalta. Koulun mukaan koneoppimista hyödyntäviin automaation käyttötapoihin liittyvät ongelmat näyttäytyvät erilaisina, sillä aina ei ole esimerkiksi selvää, mihin algoritmin tekemä päätös perustuu tai miten yksityisyyden suojaan liittyvät ongelmat voidaan ratkaista.³⁹ Esimerkiksi Suksi on esittänyt, että julkishallinnon automaattisessa päätöksenteossa olisi nykytilanteessa paras vaihtoehto kieltää kokonaan tekoälypohjainen automaattinen päätöksenteko siihen asti, että tekoälyyn perustuvaa päätöksentekoa ja oikeusvaltioperiaatetta saadaan paremmin yhteensovitettua.⁴⁰ Suksen esittämälle näkemykselle saadaan vahvistusta myös Viljasen huomioista algoritmiseen toimijuuteen liittyvistä vastuukysymyksistä. Viljasen mukaan ihmiseen kohdistuva vastuu algoritmin tekemistä toimista on vastoin rikos- ja vahingonkorvausoikeuden periaatteellisia lähtökohtia, kuten tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta, joiden mukaan vastuuseen asettaminen edellyttää tekijän moitittavaa valintaa. Keskeistä on nimenomaan tekijällä ollut tilaisuus valita toisin ja päättää toimia toisin. Ollakseen todellisuudessa vapaa tekemään tietyn valinnan, tekijän tulee myös käsittää, että hän on valintatilanteessa ja mitä hän on valitsemassa. Muutoin kyse ei ole väärästä eli moitittavasta valinnasta. Algoritmisessa toimijuudessa vastuu kuitenkin etäännyy ihmisen valinnanvapaudesta, kun järjestelmän käyttäjät joutuvat luottamaan läpinäkymättömän järjestelmän toimintaan.⁴¹

Koulu on tuonut esiin myös EU:n tekoälypolitiikan myötä ilmi tulleita algoritmiseen päätöksentekoon liittyviä ongelmakohtia ja arvioinut, onko ihmiskontrollin lähtökohtaisuus lainsäädäntöstrategioissa kuitenkaan toimiva tapa ongelmien ratkaisemiseksi. Koulun tarkastelun keskiössä on oikeudellisen päätöksenteon algoritmisoituminen ja tarve tekoälyn sääntelylle oikeus- ja yhteiskuntatieteellisestä näkökulmasta. Koulun mukaan nimenomaan oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimusote on keskeinen, sillä se mahdollistaa oikeusturvakeinojen riittävyden arvioinnin.⁴² Koulun tarkastelun perusteella EU:n tekoälyyn liittyvät selvitykset perustuvat näkemykseen, jonka mukaan ihmiskontrolli nähdään

³⁹ Koulu 2018, s. 857.

⁴⁰ Suksi 2020, s. 104.

⁴¹ Viljanen 2017, s. 1076–1077.

⁴² Koulu 2020, s. 11 ja 13. Koulu käyttää tutkimussuuntauksesta nimitystä ”socio-legal perspective”.

keskeisenä välineenä poistaa tekoälyjärjestelmiin liittyvät riskit ja kasvattaa järjestelmän legitimitettä. Tämä on kuitenkin ongelmallista, sillä ihmiskontrollin ei ole välttämättä käytännössä mahdollista toteuttaa ajatellulla tavalla eikä ajatus ihmiskontrollista ehkä ratkaise ongelmia tarkoitetulla tavalla, vaikka ihmiskontrolliin perustuva järjestelmä vaikuttaisikin ensi alkuun suhteellisen helpolta vaihtoehdolta.⁴³ Koulun esittämä luo yhteyden tämän tutkielman aiheen ja laajemman oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen keskustelun välille sekä osoittaa aiheen ajankohtaisuutta kansainvälisestä näkökulmasta. Koulun analyysi osoittaa lisäksi oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen näkökulman keskeisyyttä tämän tutkielman näkökulmasta, kun tutkielmassa pohditaan vastuun kohdistamisen mahdollisuuksia automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

Vaikka automatisoitua päätöksentekoa, sen eri toteuttamistapoja ja niihin liittyviä erilaisia vastuun kohdentamiseen liittyviä kysymyksiä olisi mahdollista problematisoida aikaisemman tutkimuksen mukaisesti, tutkielmassa ei katsota tarpeelliseksi pohtia kysymystä laajemmin. Tämän tutkielman kirjoittamisajankohtana automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö on juuri tullut voimaan. Hallintolain uusi 8 b luku määrittää ehdot automaattiselle päätöksenteolle ja lukuun sijoitetussa HL 53 e §:n 2 momentissa on säädetty asian automaattisen ratkaisemisen edellyttävän, että asiaan ei sisälly seikkoja, jotka vaativat tapauskohtaista harkintaa. Jos tapauskohtaista harkintaa edellytetään, virkamiehen tai muun asian käsittelijän on tehtävä kyseinen harkinta. Ratkaisemisen on lisäksi perustuttava etukäteisen harkinnan perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin.

Lainsäädäntö on siten rajattu koskemaan ainoastaan sääntöpohjaista automaatiota, eli automaattisessa menettelyssä voidaan ratkaista ainoastaan asioita, jotka eivät edellytä tapauskohtaista harkintaa, tai harkinta tulee olla tehtynä virkamiehen toimesta, ja sen tulee perustua etukäteen tehdyn harkinnan perusteella laadittuihin sääntöihin. Lainsäätäjän ratkaisua voidaan pitää perusteltuna huomioiden aikaisemmassa tutkimuksessa esitetyt ongelmakohdat liittyen tekoälyyn perustuvaan automaattiseen päätöksentekoon ja erityisesti virkavastuun kohdentamiseen liittyviin kysymyksiin. Tässä tutkielmassa pitäydytään edellä esitetyssä hallintolain 53 e §:n 2 momentin mukaisessa automatisoidun päätöksen määritelmässä ja käsitteellä automaattinen päätöksenteko viitataan tässä tutkielmassa sääntöpohjaiseen automaatioon. Tämä on perusteltua, koska tutkielman tavoitteena on

⁴³ Koulun 2020, s. 41.

selvittää nimenomaan uuden hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön virkavastuun toteuttamiseen pyrkiviä säännöksiä suhteessa rikoslain virkavelvollisuuden rikkomista koskevaan sääntelyyn.

1.5 Työn rakenne

Seuraavaksi tutkielman luvussa 2 kuvataan aikaisemman tutkimuksen havaitsemat ongelmat ja esittämät ratkaisuehdotukset liittyen virkavastuun toteutumiseen automaattisessa päätöksenteossa Suomen kansallisessa kontekstissa. Lisäksi luvussa tarkastellaan uuden automaattista päätöksentekoa säätelevän yleislainsäädännön sisältöä ja lainsäädännössä tehtyjä ratkaisuja virkavastuun toteuttamiseksi. Luvussa 3 analysoidaan tehtyjen ratkaisujen toimivuutta rikosoikeudellisen virkavastuun näkökulmasta. Luvun analyysi keskittyy vastuun kohdentumiseen ja virkavelvollisuuksien sisältöä määrittävien automaattiseen päätöksentekoon liittyvien säännöksiä ja määräyksien tarkasteluun. Luvussa 4 keskitytään syyksiluetavuuteen, eli tahallisuuteen ja tuottamuksellisuuteen, liittyviin ongelmakohtiin virkavastuun toteutumisen kannalta. Luvussa 5 tiivistetään vastaukset tutkimuskysymyksiin sekä esitetään tutkielman johtopäätökset.

2 Havaitut ongelmakohdat virkavastuun toteutumisen näkökulmasta ja uuden lainsäädännön ratkaisut

2.1 Kritiikin pääkohdat ja esitetyt ratkaisuehdotukset

Hallinnon automaattisesta päätöksenteosta ja siihen liittyvistä lainsäädännön muutostarpeista on esitetty kannanottoja useista eri näkökulmista eri tahojen toimesta. Koska tässä tutkielmassa keskitytään nimenomaan virkavastuun toteutumiseen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa, myös seuraavassa tarkastelussa keskitytään virkavastuun toteutumiseen liittyvään automaattista päätöksentekoa koskevaan keskusteluun. Siten osa aikaisemmasta keskustelusta ja tutkimuksesta jää väistämättä tämän tutkielman ulkopuolelle.

Julkishallinnon päätöksenteon lähtökohtana Suomessa on ollut ajatus päätöksentekijästä henkilönä ja myös hyvän hallinnon takeet ja menettelylliset säännökset perustuvat tähän lähtökohtaan. Tämän lisäksi myös päätöksenteon jälkeiset oikeusturvakeinot, kuten rikosoikeudellinen virkavastuu, perustuu samaan lähtökohtaan. Hallinnon automaattisessa päätöksenteossa asetelma muuttuu, eivätkä nykyisen lainsäädännön lähtökohdat enää ole toimivat, kun ihmiskontrollin merkitys yksittäisen hallintopäätöksen tekemisessä vähenee. Yksittäistä virkamiestä ei voida pitää vastuullisena, eikä myöskään algoritmia ole lainsäädännön perusteella mahdollista asettaa vastuuseen automaattisesta päätöksenteosta.⁴⁴ Virkavastuu on siten tarpeen kohdistaa muualle automaattisen päätöksenteon prosessiin, kuin sen lopputulokseen, eli yksittäiseen hallintopäätökseen.

Hallinnon automaattisesta päätöksenteosta on pyritty säätämään jo aikaisemmin ja yhtenä esimerkkinä voidaan mainita lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa suunniteltu säännös automaattisesta päätöksenteosta. Tämän osalta perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan PL 2.3 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi lautakunta viittasi PL 118 §:n sisältämään virkavastuuta koskevaan säännökseen. Kyseiset säännökset kuvastavat lautakunnan mukaan virkamieshallinnon periaatetta. Samassa yhteydessä lautakunta totesi, että jos julkinen hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen tehtäväksi, on asian käsittelystä noudatettava hallinnon yleislakeja ja asioiden käsittelijöiden on toimittava virkavastuulla. Lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi kantanaan, että välillinen

⁴⁴ Suksi 2020, s. 89–90.

virkevastuu automaattisesta ratkaisusta ei ole riittävää PL 118 §:n näkökulmasta. Lautakunta piti välillisenä lakiehdotuksessa esitettyä, jonka mukaan automaattisen päätöksenteon käsittelyn säännöistä päättävät asiantuntijat, joilla olisi ollut myös tosiasiallisesti mahdollisuus ja kyky muuttaa automaattiseen päätökseen johtaneita sääntöjä, toimivat virkevastuulla.⁴⁵ Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että automaattiseen päätöksentekoon liittyi monia hallinnon yleislainsäädännössä sääntelyn ulkopuolelle jääviä kysymyksiä ja edellytti selvityksen laatimista sääntelytarpeesta oikeusministeriön toimesta. Yhtenä selvittävänä kysymyksenä oli virkevastuun toteutuminen.⁴⁶

Perustuslakivaliokunta on ottanut automaattiseen päätöksentekoon kantaa myös toisessa lakia henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa käsitelleessä lausunnossaan. Lausunto on annettu hallituksen esityksestä, joka laadittiin edellä käsitellyn ja rauenneen hallituksen esityksen pohjalta. Esityksessä, josta uusi lausunto on annettu, on siten pyritty korjaamaan edellä esiin tuotuja ongelmia.⁴⁷ Kyseisessä lakiehdotuksessa pyrittiin ratkaisemaan automaattisessa päätöksenteossa virkevastuuseen liittyvä ongelma kohdistamalla vastuu yksittäisistä päätöksistä Maahanmuuttoviraston ylijohtajaan. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta viittaa samoihin perustuslain säännöksiin, kuin aikaisemmassa lausunnossaan sekä lisäksi PL 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että automaattinen päätöksenteko ei saa johtaa siihen, että perustuslain säännöksillä ei olisi enää merkitystä, ja tähän liittyen lakiehdotusta pidettiin ongelmallisena. Ongelmana oli erityisesti se, että muut virkamiehet, kuin ylijohtaja, eivät voisi olla enää virkevastuussa. Lakiehdotuksen perusteella ei kuitenkaan ollut selvää, mistä kaikista päätöksistä ylijohtaja olisi ollut vastuussa ja vastuuseen saatettavissa. Järjestely oli valiokunnan mukaan keinotekoinen ja näennäinen. Valiokunta totesi, että huomioiden PL 118 §:stä johtuvat syyt, automaattisen päätöksentekomenettelyn tulee olla tarkasti valvottu ja oikeudellisesti kontrolloitavissa.⁴⁸

Molemmissa lainsäädäntöhankkeissa on edellä kuvatusti havaittu merkittäviä ongelmia virkevastuun kohdentamiseen liittyen. Ensimmäisen lakihankkeen kaatoi

⁴⁵ PeVL 62/2018, s. 8.

⁴⁶ PeVL 62/2018, s. 9.

⁴⁷ PeVL 7/2019, s. 2.

⁴⁸ PeVL 7/2019, s. 10-11.

perustuslakivaliokunnan näkemys vastuun välillisyydestä tilanteissa, joissa automaattisen päätöksenteon käsittelyn säännöistä päättävät asiantuntijat olisivat olleet virkavastuussa. Toisen lakihankkeen ongelmana oli vastuun kohdentaminen ainoastaan viraston ylijohtajaan. Lakiesityksessä ei kuitenkaan täsmennetty, mistä kaikesta hän olisi vastuussa ja toisaalta muut virkamiehet eivät olisi enää voineet olla virkavastuussa virkatehtävistään. Nyt tehty uusi lainsäädäntöratkaisu muistuttaa ensimmäistä vaihtoehtoa, mutta huomioi sitä vastaan esitetyn kritiikin.

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa verohallinnon automaattiseen päätöksentekoon ja viitannut edellä mainittuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Eduskunnan oikeusasiamies totesi näkemyksensä virkavastuun jäävän välilliseksi, kun sen perustana oli viraston työjärjestyksen määräys, jonka mukaan prosessinomistaja vastuutettiin ratkaisemaan esimerkiksi valtakunnallisen työjärjestyksen antamista, suunnittelua, kehittämistä ja seuranta koskevia asioita. Lausunnon mukaan työjärjestyksen perusteella ei ollut johdettavissa virkavastuun sisältöä ja laajuutta tarvittavalla tarkkuudella eikä prosessinomistajan virka-asemaan perustuva vastuu ollut riittävää vahingonkorvausvastuun tai PL 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiseksi.⁴⁹

Valtioneuvoston virkavastuuta julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä koskeneessa selvityksessä on todettu, että uudessa lainsäädännössä tulee määrittää ensinnäkin, kuka on vastuussa päätöksestä, voidaanko automaatiota käyttää tietyllä tehtäväalueella ja miten automaattisesti tehtyjä päätöksiä valvotaan.⁵⁰ Myös Suksi on kirjoittanut niistä periaatteista, joista tulisi säätää automaattiseen hallintopäätöksentekoon liittyen. Suksi on pitänyt virkavastuun toteutumisen kannalta tärkeänä, että lainsäädännössä on ensinnäkin vähintään osoitettu virkamies, joka on vastuussa järjestelmästä ja sen käyttämisestä, ja maininnut erikseen rikosoikeudellisen vastuun.⁵¹ On myös tuotu esiin, että huomioiden PL 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen, lain sanamuodosta tulisi voida päätellä teon tai laiminlyönnin rangaistavuus ja että automaation

⁴⁹ EOAK/3379/2018, s. 36.

⁵⁰ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 121.

⁵¹ Suksi 2020, s. 106.

käytön salliva säännös on siten automaatiosta päättävän virkamiehen virkavelvollisuuden sisältöä kuvaava säännös.⁵²

Toisena virkavastuun sisältöä määrittävänä seikkana samassa selvityksessä on pidetty sitä, että tietojärjestelmän käyttöönotosta tai sen merkityksellisestä muuttamisesta, kuten automaation käyttöönotosta, on tehtävä päätös. Päätöksen perusteella virkavastuu olisi mahdollista kohdistaa virkamieheen, esittelijään tai toimielimeen, joka on ollut päättämässä käyttöönotosta. Tällaisella virkavastuun kohdistamisella voitaisiin osaltaan vaikuttaa siihen, että järjestelmää valmistellaan riittävästi eikä sitä oteta käyttöön keskeneräisenä.⁵³ Edellä kuvattuihin ongelmiin on aikaisemmassa tutkimuksessa esitetty ratkaisuksi päätösaunomaation prosessin ja vastuuroolien tarkempi sääntely, mikä olisi automaattisen päätöksenteon asettamista perustuslain edellyttämään ja nykylainsäädännön mukaiseen virkavastuun henkilökohtaisuuden edellyttämään raamiin. On myös katsottu, että rikosoikeudelliset edellytykset eivät aseta estettä sille, että virkamies on vastuussa yksittäisen päätöksen sijaan eri prosessivaiheissa hänelle määritellyistä velvollisuuksista.⁵⁴

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan virkavastuun tosiasiallinen toteutuminen olisi mahdollista toteuttaa viranomaisten päätöksentekojärjestelmiä ja automatisoitujen toimintaprosessien auditointimenettelyjä kehittämällä, jolloin algoritmien ja järjestelmien arviointi olisi PL 118 §:n mukaisen virkavastuun muodostava virkatehtävä. Kyseisiä tehtäviä suorittavien tulisi toimia virkavastuulla, jotta vastuu voisi heihin kohdistua. Näin ollen automaattisessa päätöksenteossa hyödynnettävien järjestelmien käytön, käyttöönoton ja kehittämisen ymmärtäminen osaksi julkisen vallan käyttöä on keskeistä tässä virkavastuuasetelmassa.⁵⁵ Kyse on siten siitä, että virkavastuuta kohdistetaan viranomaisen velvoitteisiin, jotka kytetään järjestelmän kehittämiseen ja valvontaan.⁵⁶ Uudessa automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä on otettu tämä lähtökohta.

⁵² Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 121.

⁵³ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 122.

⁵⁴ Hirvonen 2022, s. 417.

⁵⁵ Valtiovarainministeriö 2021, s.57.

⁵⁶ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 128.

Lisäksi on pidetty tärkeänä säätää informointivelvollisuudesta eri prosessivaiheiden vastuuhenkilöiden välillä, sillä yhdessä vaiheessa tehdyt virheet voivat vaikuttaa toisessa vaiheessa tapahtuviin virheisiin. On myös ehdotettu, että laissa tulisi säätää viranomaiselle velvollisuus varmistaa tarvittava osaaminen automaation eri vaiheisiin sekä velvollisuus dokumentoida tiedot eri vastuutahoista sisältäen tiedon dokumentoinnin säilyttämisaikajasta.⁵⁷ Kyseisessä mallissa ongelmalliseksi saattaa kuitenkin osoittautua virkamiesten keskittyminen ainoastaan tiettyyn osa-alueeseen. Keskittyminen tiettyyn osa-alueeseen, josta virkahenkilö on vastuussa, voi muodostua kohtuuttomaksi virkamiehen kannalta, jos häneltä puuttuu järjestelmän kokonaistuntemus, eikä hänellä siten ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa luotujen sääntöjen perusteella tehtäviin automaattisiin päätöksiin.⁵⁸ Erityisesti rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen näkökulmasta tämä on haastavaa sekä tahallisen että tuottamuksellisen tekemuodon osalta, kuten luvussa 4 tuodaan esiin.

Aikaisemmassa tutkimuksessa on esitetty myös muunlaisia ratkaisuja vastuun kohdentamisongelmaan. Vastuuta on ehdotettu kohdennettavaksi esimerkiksi monijäseniseen toimielimeen, mutta todettu, että kyseisessä mallissa ei saataisi ratkaistua vastuun kohdentamisen ongelmia, sillä ryhmän osana olevalla virkamiehellä ei tässäkin tilanteessa olisi mahdollisuutta vaikuttaa täysin siihen, minkälainen asian lopputulos on eikä myöskään ymmärtää täysin asian kokonaisuutta.⁵⁹ Johtuen ongelmista kohdistaa vastuuta yksittäiseen virkamieheen, on esitetty myös, että vastuuta voitaisiin kohdistaa julkisyhteisöön, johon kohdistettaisiin sanktioita. Tämä muuttaisi kuitenkin perustuslain 118 §:n mukaista virkamiehen henkilökohtaisen vastuun asetelmaa, jos julkisyhteisön vastuuta korostettaisiin.⁶⁰

2.2 Uusi yleislainsäädäntö ongelmakohtia ratkaisemaan

Hallituksen esityksessä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi on lainsäädännön tarkoituksiksi ilmoitettu automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen julkisessa hallinnossa sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatiman

⁵⁷ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 144.

⁵⁸ Koulu – Mäihäniemi – Kyyrönen – Hakkarainen – Markkanen 2019, s. 101.

⁵⁹ Koulu – Mäihäniemi – Kyyrönen – Hakkarainen – Markkanen 2019, s. 103–105.

⁶⁰ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 128.

oikeusperustan säätäminen kansalliseen lainsäädäntöön yksittäisten automatisoitujen hallintopäätösten tekemiseksi.⁶¹

Lakikokonaisuuden sisältämä hallintolain 8 b luku ja tiedonhallintalain 6 a luku muodostavat yhdessä automaattisen päätöksenteon yleissääntelyn. Tämän yleissääntelykokonaisuuden tavoitteena on taata hyvän hallinnon edellytysten toteuttaminen, virkavastuun kohdistuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys sekä riittävä kontrolli.⁶² Tiedonhallintalain osalta tämä tarkoittaa säännöksiä lisäämistä automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumisesta. Kohdentumiseen liittyvä sääntely taas pitää sisällään säännökset automaattisen päätöksentekoprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta ja -valvonnasta, käyttönotosta ja tiedottamisvelvollisuudesta liittyen automatisoituun prosessiin.⁶³ Lakikokonaisuuden esitöiden mukaan lainsäädännön tulee varmistaa tosiasiallinen virkavastuun toteutuminen, mikä on mahdollista automatisoitujen päätöksentekojärjestelmien ja -prosessien sisäistä ja ulkoista arviointi- ja varmistusmenettelyä kehittämällä. Jotta virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasoisesti, tulee siten säätää viranomaiseen kohdistuvista velvollisuuksista eli virkatoimista, joihin virkavastuu kohdistetaan, kuten algoritmien ja järjestelmien teknisestä ja juridisesta arvioinnista. Kyse on siten sellaisen normiston säätämisestä toimintaprosessien kehittämiseen, käyttöönottoon sekä käytön seurantaan, jonka pohjalta virkavelvollisuudet ovat selkeästi johdettavissa.⁶⁴

Lakikokonaisuuden säätäminen on ollut tarpeen myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen⁶⁵ asettamien vaatimusten vuoksi, sillä asetuksen soveltamisalaan kuuluvat automaattiset päätökset, jos ne kohdistuvat luonnollisiin henkilöihin.⁶⁶ Yleisen tietosuoja-asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen kohteeksi, jos päätöksellä on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Automaattisten

⁶¹ HE 145/2022 vp, s. 1.

⁶² HE 145/2022 vp, s. 31.

⁶³ HE 145/2022 vp, s. 1.

⁶⁴ HE 145/2022 vp, s. 23.

⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

⁶⁶ HE 145/2022 vp, s. 5.

päätösten tekeminen on kuitenkin mahdollista 20 artiklan 2 kohdassa säädettyjen poikkeusten perusteella, joita ovat esimerkiksi se, että automaattinen päätöksenteko on hyväksytty rekisterinpitäjään soveltuvassa jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä, missä on myös varmistettu asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta kritisoi hallituksen esitystä laajasti ja hallintovaliokunta teki lakiehdotusta käsitelleessä mietinnössään useita täsmennyksiä ja muutoksia ehdotettuihin säännöksiin. Perustuslakivaliokunta piti sääntelyä muun muassa epäselvänä virkavastuun kohdistumisen näkökulmasta ja edellytti sääntelyn täsmentämistä. Valiokunnan mukaan epäselvällä sääntelyllä voisi olla myös virkamiesten oikeusturvaa heikentävä vaikutus. Lisäksi valiokunta katsoi tarpeelliseksi keskittyä lainsäädännössä olennaisten perusteiden määrittämiseen teknisen kasuistisuuden sijaan.⁶⁷ Tätä perustuslakivaliokunnan näkemystä olennaisten perusteiden määrittämisestä yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan puoltaa myös lain soveltuminen automaattisen päätöksenteon todennäköisesti muuttuviin olosuhteisiin.⁶⁸ Lain säätämisen haasteita kuvastaa hallintovaliokunnan 15.2.2023 antama mietintö HaVM 39/2022 vp ja sen lukuisat muutosehdotukset tiedonhallintalakiin, jossa on määritelty viranomaisen velvollisuudet automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoon ja käyttöön. Hallintovaliokunnan monien muutosehdotusten vuoksi ja lakikokonaisuuden valiokuntakäsittelyssä merkittävästi muuttuneen sisällön vuoksi tutkielmassa hyödynnetään hallituksen esityksen ohella hallintovaliokunnan mietintöä tarkasteltaessa uuden lainsäädännön sisältöä ja sitä, miten sitä on tarkoitettu tulkittavaksi. Lähempi tarkastelu tapahtuu seuraavassa luvussa 3.

Kuten aiemmin tuotiin esiin, automaattista ratkaisumenettelyä koskevat säännökset on sijoitettu tiedonhallintalakiin ja ne ovat tulleet voimaan 1.5.2023. Lain 2 § 15 k mukaan automaattisella ratkaisumenettelyllä tarkoitetaan tiedonhallintalaissa toimintaprosessia, jossa asia ratkaistaan hallintolain uudessa 53 e §:ssä tarkoitettulla tavalla automaattisesti. Lain soveltamisalan osalta 3 § 1 momenttiin on lisätty täsmennys, että lain 6 a lukua sovelletaan automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoon ja käyttöön.

⁶⁷ PeVL 81/2022 vp, s. 7-8.

⁶⁸ Kts. esimerkiksi Aarnio 1989, s. 77. Aarnion mukaan avointen normien säätämiseksi ja siten niiden soveltumiselle muuttuviin olosuhteisiin luo tarpeen yhteiskunnan jatkuva muutos.

Tiedonhallintalain uuteen 6 a lukuun on sijoitettu säännökset koskien automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa ja käyttöä. Luvussa säädetään viranomaiselle velvollisuus tehtäväjaon ja käsittelysääntöjen dokumentointiin (28 a §), laadun varmistamiseen (28 b §), laadunvalvontaan ja virhetilanteiden käsittelyyn (28 c §), velvollisuus tehdä päätös käyttöönotosta (28 d §), velvollisuus tiedottamiseen (28 e §) ja velvollisuus riskiarvioinnin perusteella varmistaa automatisoidussa ratkaisumenettelyssä käytettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys (28 f §). Lisäksi säädetään julkisyhteisön työntekijän virkavastuusta (28 g §).

Sääntely on heti voimassa lain voimaantulon jälkeen käyttöön otettujen automaattisten ratkaisumenettelyjen osalta. Jo käytössä olleiden automaattisten ratkaisumenettelyjen osalta tiedonhallintalakiin on asetettu 18 kuukauden siirtymäaika viranomaisen velvollisuudelle tuottaa toimintavelvoitteiden edellyttämä dokumentaatio. Siirtymäaika huomioiden kuluu oletettavasti pidempi aika, että uusien säännöksiä soveltaminen alkaa virkavastuun toteutumisen näkökulmasta ja että asiasta saadaan säännösten tulkintaa ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Tästä näkökulmasta lakikokonaisuuden voimaantulo ei ratkaise automaattiseen päätöksentekoon liittyviä oikeudellisia ongelmia jo käytössä olevan automaation kannalta vielä noin puoleentoista vuoteen.

3 Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen ja viranomaiselle asetetut toimintavelvoitteet automaattisessa päätöksenteossa

3.1 Rikosoikeudellinen virkavastuu

Uudistettu virkarikossääntely tuli voimaan 1.1.1990. Uudistuksen yhteydessä katsottiin aiheelliseksi perustaa virkavastuujärjestelmä rikoslain erityisiin virkarikoksia koskeviin säännöksiin kaikkia kansalaisia koskevien säännösten sijaan. Perusteena tälle oli julkisen vallan käytön ja virkatoiminnan erityinen luonne.⁶⁹ Esimerkiksi Viljanen on todennut, että rikoslain 40 lukuun sijoitettujen virkarikosten rangaistussäännösten tavoitteena on hänen mielestään sääntelyn kohteena olevien henkilöiden käyttäytymiseen ja menettelytapoihin vaikuttaminen.⁷⁰

Virkavelvollisuuden rikkomisen ja virkasalaisuusrikosten on esitetty olevan yleisimpiä automaatioon liittyviä virkarikosnimikkeitä⁷¹ ja tässä tutkielmassa keskitytään näistä rikosnimikkeistä ainoastaan virkavelvollisuuden rikkomiseen. Virkarikoksista on säädetty rikoslain 40 luvussa ja tämän tutkielman kannalta keskeisiä virkarikossäännöksiä ovat 40 luvun 9 § ja 10 §, joissa on säädetty muusta kuin 1–8 §:issä tarkoitetusta virkavelvollisuuden tahallista ja tuottamuksellisesta rikkomisesta.⁷² RL 40:9 §:ssä on säädetty tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lainkohdan mukaan, jos virkamies tahallaan rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä tekoa voida pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta. RL 40:10 §:ssä on säädetty tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Säännöksen mukaan, jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla

⁶⁹ HE 58/1988 vp, s. 18.

⁷⁰ Viljanen 1990, s. 4.

⁷¹ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 138.

⁷² Rikoslakiin säädetty muut virkarikoksina kriminalisoidut teot ovat lahjuksen ottaminen ja törkeä lahjuksen ottaminen (1-2 §), lahjusrikkomus (3 §), lahjuksen ottaminen kansanedustajana ja törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana (4 ja 4 a §), virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen (5 §), virka-aseman väärinkäyttäminen ja törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen (7-8 §) sekä Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana ja törkeä Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana (8a ja 8 b §) sekä kidutus (RL 11:9a §).

rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä tekoa voida pitää kokonaisuutena arvostellen vähäisenä, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon. RL 40 luvun 5 §:n 2 momentti viittaa tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen.

Tiivistetysti virkavelvollisuuden rikkominen tarkoittaa virkamiehen toimintaa, jossa hän menettelee vastoin virkamiestä koskevaa velvollisuutta tekemällä esimerkiksi lainvastaisen toimenpiteen tai päätöksen. Virkavelvollisuuden rikkominen voi olla myös tekemättä jättämistä esimerkiksi siten, että virkamies laiminlyö virkavelvollisuuksiaan jättämällä hänelle kuuluvan tehtävän tekemättä.⁷³ Virkamies voi syyllistyä virkavelvollisuuden rikkomiseen ainoastaan virkaa toimittaessaan ja teon tulee liittyä virkatehtäviin.⁷⁴ Rikoslaisa on kriminalisoitu sekä tahallinen että tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. On kuitenkin esitetty, että suurin osa virkarikoksista on tuottamuksellisia virkarikoksia.⁷⁵

Virkamieheen kohdistuvan virkavelvollisuuden tulee pohjautua säännöksiin ja määräyksiin, joita virkamiehen täytyy noudattaa virkatehtävissään.⁷⁶ Virkavelvollisuuden rikkomisen kriminalisoivat säännökset RL 40:9 ja RL 40:10 ovat ainoastaan rangaistussäännöksiä eivätkä ne pelkästään riitä rangaistuksen tuomitsemiseen virkavelvollisuuden rikkomisesta, vaan ne tarvitsevat täydennykseksi virkavelvollisuuden perustavia säännöksiä ja määräyksiä.⁷⁷

Virkavelvollisuuden rikkominen on siis kriminalisoitu niin sanotulla blankettirangaistussääntelyllä. Virkamiestä velvoittavat säännökset ja määräykset voivat pohjautua paitsi lakeihin tai asetuksiin, mutta myös alemmanasteisiin säännöksiin ja määräyksiin, joita voivat olla esimerkiksi työjärjestys tai viraston sisäiset määräykset ja ohjesäännöt.⁷⁸ Valtion virkamieslain 14.1 §:n mukaan virkamiehen tulee noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkatoimintaa sääntelevät säännökset sisältävät kuitenkin usein

⁷³ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Tekotavat.

⁷⁴ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Virkaansa toimittaessa.

⁷⁵ LaVM 10/2002 vp, s. 6.

⁷⁶ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Virkavelvollisuus.

⁷⁷ Viljanen 2018, s. 937.

⁷⁸ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Säännökset ja määräykset.

yleisellä tasolla kuvattuja velvollisuuksia, esimerkiksi valtion virkamieslain 14.1.§:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.⁷⁹ Vastaavia yleisellä tasolla kuvattuja velvollisuuksia arvioitaessa tulee huomiotavaksi myös vakiintunut hallintokäytäntö asiaan vaikuttavien yksityiskohtaisten säännösten ohella. Lainsäätäjä on huomauttanut, että virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden raja on näin ollen epätasainen virkamieslainsäädännön alaisten virkamiesten kohdalla.⁸⁰ Automaattisen päätöksenteon osalta virkavelvollisuuksien tarkemmasta sisällöstä säädetään edellä esiin tuoduissa tiedonhallintalain säännöksissä, joissa asetetaan viranomaiselle automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöön ja käyttöönottoon liittyviä velvollisuuksia.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sekä vaatimus virkavelvollisuuden perustumisesta säännöksiin ja määräyksiin johtavat edellä esitetystä huolimatta siihen, että rangaistavuuden perustavia velvollisuuksia ei voida johtaa kovin yleisellä tasolla pysyttelevistä säännöksistä.⁸¹ Tulkinnanvaran voidaan katsoa olevan laajin tilanteissa, joissa on vakiintunut toimintatapa, joka on myös valvontaviranomaisen hyväksymä, kun taas rangaistusvastuun laajentuessa uusille alueille, tulkinnoissa tulee olla pidättyväisempi. Myös oikeuskäytännössä on asetettu suhteellisen korkeat vaatimukset virkavelvollisuutta määrittelevien säännösten ja määräysten yksityiskohtaisuudelle. Koska säädöksiin sisältyy tulkinnanvaraa, on katsottu, että ennen kuin asiasta on vakiintunut tulkinta, ei vakiintuneesta tulkintakäytännöstä poikenneita ratkaisuja voida pitää virkavelvollisuuden rikkomisina.⁸² Virkamiehellä on virkatehtävissään myös harkintavaltaa, ja mikäli päätöksenteossa on pysytty harkintavallan piirissä, ei toimintaa voida pitää virkavelvollisuuden rikkomisena.⁸³ Korkein oikeus on antanut ratkaisuja liittyen rikoslainsäädännön täsmällisyyteen ja sovellettavien säännösten epätasaisuuden vuoksi päätenyt hylkäämään virkarikoksia koskevia syytteitä. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 1998:41

⁷⁹ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Virkavelvollisuus.

⁸⁰ HE 58/1988 vp, s.65.

⁸¹ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Täsmällisyysvaatimus.

⁸² Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Täsmällisyysvaatimus.

⁸³ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Harkintavallan merkitys.

ja KKO 1999:46 perusteli ratkaisuaan laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksella.⁸⁴ Edellä kuvatun voidaan olettaa vaikuttavan myös automaattisen päätöksenteon yhteydessä arvioitaviin virkavelvollisuuden rikkomisrikoksiin, sillä sääntely on uutta ilman vakiintuneita toiminta- ja tulkintakäytäntöjä. Oikeuskäytäntö tulee myös aikanaan näyttämään, pidetäänkö säännöksiä riittävän täsmällisinä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

3.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun henkilöllinen ulottuvuus

Yleisesti ottaen vastuun kohdentaminen tarkoittaa rikoksen tekijän tai tekijöiden tunnistamista, ja rikoksen tekijä on ilmaistu rikostunnusmerkistössä olevalla tekijätunnusmerkillä. Yleensä tekijätunnusmerkki on kuvattu avoimella termillä ”joka”, jolloin tekijä voi olla kuka vaan ihminen. Erikoisrikoksissa, joita myös virkarikokset ovat, tekijänä voi olla ainoastaan henkilö, joka toteuttaa laissa säädetty olosuhteet.⁸⁵ Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä on säädetty virkarikossääntelyn henkilöllisestä ulottuvuudesta, eli siitä, kuka voi olla virkarikoksen tekijä ja siten virkavastuussa. Tekijänä virkarikoksessa voi olla paitsi virkamies, myös julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja julkista valtaa käyttävä henkilö. Tietyissä tapauksissa myös ulkomainen virkamies voi syyllistyä virkarikokseen.⁸⁶ Rikosoikeudellinen virkavastuu voi siten kohdistua ainoastaan luonnolliseen henkilöön, joten sitä ei voida kohdistaa viranomaisorganisaatioon tai yksityisoikeudellisiin yhteisöihin.⁸⁷ RL 40:11.1 mukaan rikoslaissa käsitteellä virkamies viitataan henkilöön, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa esimerkiksi valtioon, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään tai kuntaan.⁸⁸

RL 40:12 soveltamisalasäännöksen 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan lisäksi julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön sekä julkista valtaa käyttävään henkilöön. Saman säännöksen 2 momentin mukaan säännöksiä sovelletaan

⁸⁴ Melander 2008, s. 197–198.

⁸⁵ Nissinen 1997, s. 105 ja 107–108.

⁸⁶ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Tekijä.

⁸⁷ Voutilainen 2018, s. 914.

⁸⁸ Lainkohdan mukaan virkamieheksi katsotaan myös virka tai palvelussuhteessa kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelis-luterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkoon tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, Kevaan, Kuntien takauskeskukseen tai Kunta- ja hyvinvointialueuuyönantajat KT:hen olevat henkilöt.

julkisyhteisön työntekijään ainoastaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:n osalta viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijään ei siten sovelleta virkavelvollisuuden rikkomista koskevia RL 40:9 ja RL 40:10 säännöksiä, ellei julkisyhteisön työntekijä käytä tehtävässään julkista valtaa. Keskeistä on siten julkisen vallan käyttö, sillä rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset soveltuvat rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin perusteella myös muuhun henkilöön vastaavasti kuin virkamieheen, jos tämä henkilö käyttää julkista valtaa.⁸⁹ Julkisen vallan käyttö käsitteenä viittaa yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta päättämiseen.⁹⁰ Virkamiesten lisäksi tämän tutkielman kiinnostuksen kohteena ovat siten julkista valtaa käyttävät henkilöt, joihin virkavastuuta voidaan kohdistaa virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa.

Koska virkavastuu voi kohdistua myös *julkista valtaa käyttävään henkilöön* virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa, on keskeistä määritellä, mitä julkisen vallan käyttö voi tarkoittaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä ja keitä nämä julkista valtaa käyttävät henkilöt mahdollisesti ovat. RL 40:11.5 mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan

- a) sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen, sekä
- b) sitä, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua a kohdassa tarkoitettujen päätösten valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Julkisen vallan käytön tulee siis tapahtua edellä mainitun lainkohdan mukaisesti lain, asetuksen tai niiden nojalla annetun määräyksen nojalla.⁹¹ Edellä mainitulla b) kohdalla on tarkoitettu tuoda virkavastuun vaikutuspiiriin toiminta, jossa tosiasiallisesti vaikutetaan julkisen vallan käyttöä edellyttävän ratkaisun tai muun toimenpiteen sisältöön tai vähintään

⁸⁹ Voutilainen 2018, s. 915.

⁹⁰ Viljanen 1990, s. 30.

⁹¹ Viljanen 1990, s. 32.

vaikutetaan merkittävästi sen muotoutumiseen.⁹² Aikaisemmassa tutkimuksessa on katsottu, että esimerkiksi järjestelmien auditoinnin tekeminen olisi mahdollista tulkita julkisen vallan käyttämiseksi, jos kyseisellä järjestelmällä on julkisen vallan käytön oikeusvaikutuksiin, eli asiakkaan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen liittyviä tehtäviä. Tällöin rikosoikeudellinen virkavastuu voisi kohdistua myös auditointia tekevään henkilöön.⁹³ Tämän perusteella olisi mahdollista tulkita julkisen vallan käytöksi myös tiedonhallintalain mukaisten automaattiseen päätöksentekoon liittyvien vastuiden hoitaminen, mikäli viranomaisen järjestelmällä on asiakkaan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen liittyviä tehtäviä. Rikosoikeudellisen virkavastuun ala arvioidaan kuitenkin aina tilannekohtaisesti kyseessä oleva hallintotehtävä ja toiminnan kokonaisuus huomioiden.⁹⁴

Tiedonhallintalain 6 a luvussa on säädetty myös *julkisyhteisön työntekijän* virkavastuusta. Tiedonhallintalain 28 g §:n mukaan viranomaisen palveluksessa olevaan julkisyhteisön työntekijään sovelletaan hänen 6 a luvussa tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Julkisyhteisön työntekijällä tarkoitetaan RL 40 luvun 11 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan henkilöä, joka on työsopimussuhteessa 1 kohdassa mainittuun julkisyhteisöön tai laitokseen taikka yliopistoon. 1 kohdassa mainituilla julkisyhteisöillä viitataan edellä virkamiehen määritelmässä mainittuihin julkisyhteisöihin.

Automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädäntöhankkeen esitöissä julkisyhteisön työntekijän virkavastuusta säättäminen on nähty tärkeänä siksi, että tietojärjestelmiin liittyvissä kehittämis- ja ylläpitotehtävissä työskentelee virkasuhteisten henkilöiden lisäksi laajasti myös työsuhteisia henkilöitä. Säännöksellä on myös haluttu varmistaa, että virkavastuu toteutuu julkisyhteisön työntekijöiden osalta vastaavasti kuin virkamiesten. Siten säännöksellä on tarkoitettu kohdistaa julkisyhteisön työntekijöihin virkavastuuta myös tilanteissa, joissa he eivät välttämättä käytä julkista valtaa, eli ikään kuin täyttää RL 12 §:n 2 momentin jättämä aukko virkavastuun toteutumisessa. Esitöissä on katsottu, että rikoslain mukainen määritelmä julkista valtaa käyttävästä henkilöstä ei kaikissa tilanteissa kattaisi tehtäviä, jotka tiedonhallintalain 6 a luvussa on säädetty viranomaisessa tehtäväksi myös

⁹² Viljanen 2018, s. 874.

⁹³ Mäntylä – Karjalainen – Korhonen – Siikavirta – Wenander – Annola 2022, s. 138.

⁹⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 381.

työsuhteessa olevien henkilöiden osalta. Asiasta säätämistä on pidetty tärkeänä vastuun tosiasiallisen toteutumisen ja ennakoitavuuden näkökulmista. Virkavastuun ala siis laajenee uuden sääntelyn myötä. Tätä on pidetty hallituksen esityksessä perusteltuna, sillä työsuhteessakin suoritettavilla automaattiseen päätöksentekomenettelyyn sidoksissa olevilla tehtävillä on nähty olevan mahdollisuus vaikuttaa automaattisesti tehtävän päätöksen lopputulokseen ja tästä näkökulmasta julkisen vallan käyttöön.⁹⁵

Hallituksen esitys sisälsi myös lainkohdan virkavastuun kohdistamisesta *yksityiseen tahoon* (28 j §), joka kuitenkin poistettiin lakiehdotuksesta hallintovaliokunnan ehdotuksesta. Hallintovaliokunta katsoi säännöksen olevan tarpeeton, sillä se ehdotti seuraavassa luvussa tarkemmin käsiteltävien tiedonhallintalain 6 a luvun 28 b §:n ja 28 c §:n muuttamista siten, että lainkohdissa on kyse ainoastaan viranomaisen varmistamisvelvollisuudesta eikä siitä, että viranomaisen tulisi itse suorittaa teknistä testaamista tai virheiden korjaamista. Näin ollen myös tarve vastaavien teknisten tehtävien antamiselle yksityisen tahon tehtäväksi virkavastuun alaisena poistui.⁹⁶

3.3 Virkavastuun kohdistaminen tiedonhallintalain 6 a luvun mukaan

Hallituksen esityksessä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi on viitattu valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Tämän lisäksi hänen tulee noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Edellä mainitun perusteella on katsottu, että menettelyyn liittyviä tehtäviä voidaan vastuuttaa tietyille virkamiehille heidän tehtävikseen.⁹⁷ Yleisesti ottaen tiedonhallintalaissa ja sen esitöissä puhutaan vastuuhenkilön tai henkilöiden nimeämisestä liittyen automaattisen päätöksentekomenettelyn eri prosessivaiheisiin. Rikoslain 40 luvun soveltamisalasäännösten ja tiedonhallintalain virkavastuun kohdentamista koskevien säännösten perusteella vastuuhenkilön määritelmä kattaa paitsi virkamiehet, myös julkisyhteisön työntekijät sekä julkista valtaa käyttävät henkilöt. Siten myös seuraavaksi käsiteltävät velvollisuudet ja niihin liittyvä vastuu voivat

⁹⁵ HE 145/2022 vp, s. 131.

⁹⁶ HaVM 39/2022 vp, s. 12.

⁹⁷ HE 145/2022 vp, s. 20.

kohdistua kaikkiin näihin henkilöryhmiin. Tutkielmassa käytetään aihetta käsiteltäessä yleiskäsitteenä selkeyden vuoksi kuitenkin käsitettä virkamies.

Oleellinen elementti tiedonhallintalain mukaisessa vastuun kohdentamisessa on vastuussa olevien henkilöiden ja heidän tehtäviensä kirjaaminen viranomaisen ylläpitämiin asiakirjoihin. Tästä käytetään käsitettä dokumentointi. Viranomaisella on myös velvollisuus tehdä tämä kirjaaminen tiedonhallintalaissa edellytetyllä tavalla, eli viranomaisella on dokumentointivelvollisuus. Hallituksen lakikokonaisuutta koskevassa esityksessä dokumentoinnilla tarkoitetaan automaattista ratkaisumenettelyä kuvaavaa ja virkavastuun osoittamisen ja menettelyn muun lainmukaisuuden näkökulmasta tarpeellisten tietojen tallentamista. Tallentaminen tulee tehdä selkeästi, kattavasti ja kirjallisesti. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laissa määritetään dokumentoitavien tietojen sisällön perusteet.⁹⁸ Hallintovaliokunta on tiivistänyt saamansa selvityksen perusteella, että automaattisen ratkaisumenettelyn taustalla on dokumentointiketju, joka pitää sisällään pysyvät kirjaukset menettelyn vastuista, menettelyn taustalla olevista seikoista sekä menettelyssä mahdollisesti tapahtuvat muutokset siten, että on mahdollista osoittaa ratkaisumenettelyn lainmukaisuus ja menettelyn kokonaisuuden muodostavat virkatoimet. Tämä dokumentointiketju viranomaiselle asetettavine velvollisuuksineen on ilmaistu tiedonhallintalain uudessa 6 a luvussa.⁹⁹ Myös Euroopan komissio on korostanut dokumentoinnin merkitystä tilanteissa, joissa tekoälysovelluksen suorittaman toimenpiteen vastuutahon määrittäminen on tarpeellista. Komission mukaan dokumentointi mahdollistaisi järjestelmien tekemien ongelmallisiksi osoittautuneiden toimenpiteiden jäljittämisen ja varmentamisen ja siten helpottaisi valvontaa.¹⁰⁰

Edellä olevan perusteella virkamiehelle on mahdollista osoittaa tiettyjä tehtäviä ja automaattisen päätöksenteon kontekstissa vastuussa oleva henkilö on se, kenelle kyseiset tehtävät on osoitettu tiedonhallintalain edellyttämässä dokumentaatiossa. Voidaan kuitenkin kysyä, voiko pelkkä henkilön nimeäminen olla perustana sille, että virkavastuu voidaan kohdistaa henkilöön rikosoikeudellisessa mielessä. Tätä kysymystä analysoidaan myöhemmin tässä tutkielmassa alaluvussa 3.4. ja luvussa 4. Seuraavaksi esitellään kuitenkin tarkemmin

⁹⁸ PeVL 81/2022 vp, s. 8.

⁹⁹ HaVM 39/2022 vp, s. 10.

¹⁰⁰ Euroopan komissio 2020, s. 21.

viranomaiselle asetettuja velvollisuuksia ja miten dokumentaatiosta tulisi ilmetä vastuullinen virkamies.

Tiedonhallintalain 28 a §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on dokumentoitava kyseisen lain 6 a luvussa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako. Hallituksen esityksen mukaan tehtäväjaon ja vastuuhenkilöiden yksilöimisen myötä olisi selvää, kuka on vastuussa tiedonhallintalain 6 a luvussa säädettyistä velvollisuuksista. Säännöstä on pidetty keskeisenä myös vastuuhenkilöiden oikeusturvan näkökulmasta, sillä kun virkavastuuta on tarpeen kohdentaa, ei voi olla epäselvää, kenelle lakisääteiset velvollisuudet ja niiden edellyttämät virkatoimet kuuluvat.¹⁰¹ Tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa on jo ennen automaattiseen päätöksentekoon liittyviä lakimuutoksia edellytetty tiedonhallinnan tehtävien vastuiden määrittelyä viranomaisorganisaatiossa, minkä perusteella on ollut mahdollista antaa muun muassa työnjohdollisia määräyksiä vastuista ja tehtävistä. Lain esitöiden mukaan 28 a §:n 1 momentin tarkoituksena on tarkentaa sääntelyä suhteessa 4 §:n 2 momentin 1 kohdan sääntelyyn. Esitöiden mukaan tämä tapahtuu edellyttämällä yksiselitteistä, konkreettista ja henkilötasoista vastuunmäärittelyä, kun automaattista päätöksentekomenettelyä kehitetään ja otetaan käyttöön.¹⁰² Vaikka tiedonhallintalain 28 a §:n 1 momentin mukaisen dokumentaation perusteella olisi sinänsä selvillä se henkilö, kehen vastuu voisi kohdistua, rikosoikeudellisessa mielessä vastuuta ei ole mahdollista osoittaa ainoastaan tiedonhallintalain sääntelyn perusteella. Sen sijaan rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen virkavelvollisuuden rikkomisesta edellyttää aina tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta. Sama edellytys koskee kaikkia alla käsiteltäviä tiedonhallintalain vastuuhenkilön nimeämistä koskevia säännöksiä. Näihin kysymyksiin palataan seuraavassa luvussa 4.

Viranomaisen tulee myös varmistaa 28 a §:n 2 momentin mukaisesti, että automaattisen ratkaisumenettelyn käsittelysäännöt dokumentoidaan tarpeeksi selkeästi ja kattavasti siten, että niiden lainmukaisuus on mahdollista osoittaa. 28 a §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on lisäksi merkittävä dokumentaation muodostaviin asiakirjoihin niiden hyväksymispäivämäärä sekä asiakirjan hyväksyjä. Asiakirjan hyväksyjän tehtävänä on tarkastaa asiakirjan sisällön lainmukaisuus. Viranomaisen tulee säilyttää asiakirjat vähintään

¹⁰¹ HE 145/2022 vp, s. 111.

¹⁰² HE 145/2022 vp, s. 112.

viiden vuoden ajan automaattisen ratkaisumenettelyn käytöstä poistamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien. Hallintovaliokunnan mietinnössä on lisäksi viitattu tiedonhallintalain 15 §:n mukaisiin asiakirjojen säilyttämistä koskeviin velvollisuuksiin ja todettu, että asiakirjojen tulee olla virkavastuun selvittämiseksi riittävän helposti saatavilla.¹⁰³ Hallintovaliokunnan esittämien muutosten myötä säännökseen on lisätty myös 4 momentti, joka oli hallituksen esityksessä 28 c §:n 3 momentti hallintovaliokunnan tekemillä täsmennyksillä. Lainkohdan mukaan viranomaisella on velvollisuus osoittaa, mitkä ovat yksittäisen automaattisesti tehdyn ratkaisun taustalla olevat käsittelysäännöt ja ne vaiheet, joissa luonnollinen henkilö on käsitellyt asiaa. Säännöstä on pidetty tärkeänä sekä virkavastuun kohdentamisen että asianosaisen oikeusturvan näkökulmasta, kun myös luonnollinen henkilö on käsitellyt asiaa.¹⁰⁴

Tiedonhallintalain 28 b §:n perusteella viranomaisella on velvollisuus laadun varmistamiseen ja 28 b §:n 4 momentin mukaan viranomaisen tulee nimetä henkilö, joka on vastuussa automaattisen ratkaisumenettelyn laadun varmistamisesta. Hallituksen esityksen mukaan lainkohdan tarkoituksena on velvoittaa viranomainen varmistamaan automaattisen ratkaisumenettelyn lainmukaisuus ja muiden vaatimusten mukaisuus, ja että järjestelmä sopii käyttötarkoitukseensa.¹⁰⁵ Hallintovaliokunnan mietinnön perusteella säännöstä on muutettu yleisemmäksi niin, että laadun varmistamisen ei tarvitse välttämättä tapahtua testaamalla, kuten hallituksen esityksessä on ehdotettu, vaan viranomainen voi harkintansa mukaan suorittaa velvollisuuden valitsemillaan toimenpiteillä.¹⁰⁶ Myös laadun varmistamisen toimenpiteiden dokumentoinnilla on tarkoitus voida kohdistaa virkavastuuta tarpeen mukaan.¹⁰⁷

Niin ikään viranomaisella on velvoitteita liittyen laadunvalvontaan ja virhetilanteiden käsittelyyn tiedonhallintalain 28 c §:n perusteella. 28 c §:n 4 momentin perusteella viranomaisen tulee nimetä automaattisen ratkaisumenettelyn laadunvalvonnasta ja virhetilanteiden käsittelystä vastuussa oleva henkilö. Hallintovaliokunnan toimesta

¹⁰³ HaVM 39/2022 vp, s. 16.

¹⁰⁴ HaVM 39/2022 vp, s. 16 ja HE 145/2022 vp, s. 121.

¹⁰⁵ HE 145/2022 vp, s. 116.

¹⁰⁶ HaVM 39/2022 vp, s. 17.

¹⁰⁷ HE 145/2022 vp, s. 118.

lainkohdan sisältämää sääntelyä muutettiin yleisemmälle tasolle, mutta toisaalta täsmennettiin vastaamaan tarkoitustaan. Säännöksen tarkoituksena on ollut velvoittaa viranomaisen valvomaan automaattisen menettelyn laatua ja tehtyjen ratkaisujen virheettömyyttä sekä ryhtymään tarpeen mukaan korjaaviin toimenpiteisiin.¹⁰⁸

Tiedonhallintalain 28 d §:n mukaan viranomaisen on tehtävä ennen automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa päätös, eli käyttöönottopäätös, jonka tulee muun ohella 28 d §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti sisältää tieto päätöksentekijästä. Hallituksen esityksen mukaan käyttöönottopäätös olisi tullut tehdä esittelystä, jolloin esittelijä olisi vastannut päätöksestä PL 118 §:n 2 momentin mukaisesti.¹⁰⁹ Tämä edellytys kuitenkin poistettiin lopullisesta voimaantulleesta säännöksestä hallintovaliokuntakäsittelyssä. Hallituksen esityksessä edellytettiin myös, kuten toteutuneessakin lainkohdassa, että käyttöönottopäätös sisältää tiedon siitä, kenen virkatoimena päätös on tehty ja viitattu PL 118 §:ssä virkavastuusta säädettyyn.¹¹⁰ Tiedonhallintalain 6 a luvussa on myös asetettu viranomaiselle velvollisuus käyttöönottopäätöksen julkaisemiseen ja yleisesti automaattisesta päätöksenteosta tiedottamiseen toimialallaan (28 e §) sekä velvollisuus varmistaa automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys (28 f §). Hallintovaliokuntakäsittelyssä jälkimmäistä säännöstä on täsmennetty siten, että viranomaista itseään ei velvoiteta teknisten toimenpiteiden suorittamiseen, vaan ainoastaan varmistamaan niiden toteuttaminen.¹¹¹

3.4 Automaattisen päätöksenteon monet vastuuhenkilöt

Vaikka virkarikossääntelyn lähtökohtana on vastuun kohdistaminen yksittäiseen virkamieheen, olisi mahdollista, että automatisoidun päätöksenteon yhteydessä vastuuta olisi tarvetta kohdistaa useisiin eri henkilöihin. Tiedonhallintalain 6 a luvun säännöksissä on edellytetty, että eri toimintojen vastuuvirkamies nimetään ja dokumentoidaan. Vastuussa oleva virkamies on kuitenkin mahdollisesti eri prosessivaiheissa eri henkilö, eli virheellisestä lopputuloksesta, eli virheellisestä hallintopäätöksestä, voi olla vastuussa useampi virkamies.

¹⁰⁸ HaVM 39/2022 vp, s. 17.

¹⁰⁹ HE 145/2022 vp, s. 123.

¹¹⁰ HE 145/2022 vp, s. 124.

¹¹¹ HaVM 39/2022 vp, s. 19.

Tällaisissa tilanteissa, joissa vastuuehdokkaita on monia, tulevat pohdittavaksi myös vastuun kohdentamiseen liittyvät kysymykset. Rangaistusvastuun kohdentaminen käsitteenä viittaa vastuullisen henkilön määrittämiseen tilanteissa, joissa useamman henkilön vastuu on lähtökohtaisesti mahdollinen.¹¹² Mikäli mahdollisia vastuullisia henkilöitä ei ole useampia, eivät myöskään vastuun kohdentamiseen liittyvät kysymykset ole ajankohtaisia.¹¹³

Yleisesti ottaen ei ole poikkeuksellista, että rikos tehdään monen eri henkilön yhteistoiminnassa, jolloin ratkaistavaksi tulee rikosoikeudellisen vastuun jakautuminen eri henkilöiden, eli osallisten välillä. Nissisen mukaan useiden mahdollisten vastuutahojen ja vastuun kohdentamisen ongelman ratkaisu heidän välillään on ratkaistu tahallisissa toimintarikoksissa säätämällä tekijäkumppanuudesta, yllytyksestä ja avunannosta. Tätä kokonaisuutta voidaan kuvata ”kohdentamisnormistoksi”.¹¹⁴ Suomalaisessa rikosoikeudessa vastuun jakautumisen arviointia varten on otettu käyttöön erillistä vastuujärjestelmä, missä erotetaan toisistaan tekijävastuu ja varsinainen osallisuusvastuu, eli yllytys ja avunanto. Tekijävastuu puolestaan jakautuu koskemaan kolmea eri tilannetta. Näistä ensimmäinen on välitön (varsinainen) yksin tekeminen, missä tekijävastuu kohdentuu rikostunnusmerkistön mukaisesti toimineeseen henkilöön. Toinen on rikoskumppanuus, jossa jokainen osallinen tuomitaan rikoksen tekijänä. Kolmas on välillinen tekeminen, missä tekijävastuu kohdennetaan henkilöön, joka on tehnyt rikoksen käyttämällä toista henkilöä välikappaleena.¹¹⁵

Välillisen tekemisen osalta erikoisrikokset, eli myös virkarikokset, muodostavat oman kokonaisuutensa. Erikoisrikoksen tunnusmerkistön voi toteuttaa ainoastaan tietyt ominaisuudet täyttävä henkilö, eli intraneus, kun taas henkilö, joka ei näitä ominaisuuksia täytä, eli extraneus, ei voi toimia tekijänä. Virkarikosten osalta tämä tarkoittaa, että ainoastaan virkamies voi syyllistyä virkarikokseen. Virkamiehen on kuitenkin mahdollista toimia virkarikoksen välillisenä tekijänä siten, että rikoksen välikappaleena käytetään muuta henkilöä, kuin virkamiestä. Periaate ei sovellu kääntäen, eli muun henkilön kuin virkamiehen

¹¹² Lahti 1998, s. 1271.

¹¹³ Nissinen 2003, s. 638.

¹¹⁴ Nissinen 1997, s. 71–72.

¹¹⁵ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 507–508 ja HE 44/2002 vp. s.146.

ei ole mahdollista tehdä virkarikosta välillisesti virkamiestä välikappaleena käyttäen.¹¹⁶ Muu henkilö voidaan kuitenkin katsoa rikokseen yllyttäjäksi tai avunantajaksi, vaikka hän tosiasiallisesti olisi toiminut rikoskumppanina.¹¹⁷

Vastaavaa osallisuusnormistoa, kuin edellä on esitetty tahallisten rangaistavien rikosten osalta, ei kuitenkaan ole tuottamuksellisten rangaistavien rikosten osalta olemassa, vaan kohdentamiseen liittyvissä tulkintatilanteissa on hyödynnettävä yleisiä periaatteita. Nissisen mukaan työ- ja ympäristörikoksia koskevat kohdentamissäännöt ovat sinänsä merkki tilanteen muuttumisesta.¹¹⁸ Nissinen on omassa rikosvastuun kohdentamista koskeneessa tutkimuksessaan paikantanut vastuun kohdentamiseen liittyvän keskustelun olevan sidoksissa sen toimintaympäristön muuttumiseen, missä lainkäyttö tapahtuu, ja nimennyt ilmiön moderniksi yhteisörikosoikeudeksi perinteisen yksilörikosoikeuden sijaan, jonka keskiössä on esimerkiksi tahallisuudesta käyty keskustelu. Leimallista tilanteelle on, että aikaisemmin toiminut osallisuussäätely ei välttämättä ole toimiva tapa arvioitaessa yksilön toimintaa yhteisössä, esimerkiksi osakeyhtiössä. Lisäksi tilanteissa on usein kyse enemminkin tuottamuksesta kuin tahallisuudesta, laiminlyönnistä eikä tekemisestä, ja henkilöiden välistä vastuunjakoja kuvaavat erilaiset roolit ja työnjako perinteisen osallisuuden sijaan.¹¹⁹ Laiminlyöntirikosten merkityksen kasvua selittää osaltaan myös se, että lainsäädännössä asetetaan erilaisia valvonta- ja suojelovelvoitteita tuotannollisen toiminnan sääntelemiseksi.¹²⁰ Nissinen tutkimuksen kohteena ovat työturvallisuus- ja ympäristörikostunnusmerkistöihin sisällytetyt vastuun kohdentamissäännökset, mutta Nissinen huomioita on soveltavin osin mahdollista hyödyntää myös tässä tutkielmassa. Nissisen mainitsemien piirteiden, eli tuottamuksen, laiminlyönnin ja tehtävänjaon muodostama kokonaisuus, vaikuttaa koskevan myös virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Lisäksi automaattisen päätöksenteon yhteydessä on säädetty nimenomaan velvoitteista toiminnan sääntelemiseksi.

¹¹⁶ HE 44/2002, s. 154.

¹¹⁷ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 523.

¹¹⁸ Nissinen 1997, s. 71–72.

¹¹⁹ Nissinen 1997, s. 4.

¹²⁰ Nissinen 1997, s. 80.

Nissinen mainitsemisissa työrikoksiin (RL 47:7) ja ympäristörikoksiin (RL 48:7) liittyvissä vastuuta kohdentavissa säännöksissä todetaan molemmissa, että rangaistavaksi säädetystä menettelystä rangaistukseen tuomitaan sellainen henkilö, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on ja että tätä arvioitaessa tulee ottaa huomioon asianomaisen asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen. Vastuun kohdentamisen ratkaisu tiedonhallintalaissa ei näiden jo olemassa olevien vastuun kohdentamista koskevien säännösten perusteella vaikuta erityisen poikkeukselliselta. Kuten työrikoksissa ja ympäristörikoksissa, myös virkavelvollisuuden rikkomisen osalta vastuuta on pyritty kohdentamaan henkilöön, jonka vastuulla olevien velvollisuuksien vastainen jokin teko tai laiminlyönti on. Tiedonhallintalakiin ei kuitenkaan ole sisällytetty vastaavia arvioinnissa huomioon otettavia kriteerejä, eli asianomaisen asemaa, hänelle kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien laatua ja laajuutta eikä muutenkaan hänen osuuttaan lainvastaisen tilan syntymiseen ja jatkumiseen.

Myös Lahti on kirjoittanut vastuun kohdentamiseen liittyvistä kysymyksistä ja todennut edellä mainitun RL 47:7 tulkinnan osalta vastuun kohdentamisharkinnan tapahtuvan varsinaisen rikostunnusmerkistön edellytysten lisäksi yleisten rikosvastuun perusteiden avulla, joista hänen mukaansa keskeisimpiä ovat opit osallisuudesta, laiminlyöntivastuusta sekä tuottamuksesta.¹²¹ Nissinen mukaan laiminlyöntivastuun olemassaolo taas edellyttää, että on olemassa myös yksilöllinen toimintavelvollisuus, joka perustuu yksilölliseen vastuuasemaan. Toisin sanoen, koska henkilö on vastuuasemassa, hänellä on oikeudellinen velvollisuus toimia. Vastuun muodostumisen perustana on siten organisaation sisäinen tehtävänjako eri vastuuehdokkaiden välillä.¹²² Automaattisen päätöksenteon kontekstissa tämä tehtävänjako on kirjattu automaattista menettelyä koskevaan dokumentaatioon, joka lähtökohtaisesti toimii vastuun muodostumisen perustana. Tämän lisäksi rikosvastuun toteutumiseen automaattisen päätöksenteon yhteydessä vaikuttavat edellä mainitusti rikosvastuun yleiset perusteet.

Jotta tehtävänjako toteutuisi, vastuuta delegoidaan organisaation sisällä. Organisaatio-opin näkökulmasta delegointi viittaa siihen, että esimies irrottaa kokonaisuuksia omasta tehtäväalueestaan ja jakaa kokonaisuuden ja siihen liittyvän tarvittavan toimivallan yhdelle tai

¹²¹ Lahti 1998, s. 1277.

¹²² Nissinen 1997, s. 152–153.

useammalle alaiselleen. Esimiehellä on delegoinnin myötä vastuu valvoa delegoidun tehtävän suorittamista, kun taas alaisella on hänelle delegoidun toimivallan mukainen vastuu kokonaisuudesta.¹²³ Rikosvastuuta sinänsä ei ole mahdollista delegoida, mutta delegoinnilla voi olla vaikutusta rikosoikeudellisen vastuun toteutumiseen delegoitujen tehtävien ja toimivaltuuksien myötä. Vastuun kohdentamisen edellytysten täyttyminen arvioidaan yksilöllisesti esimiehen ja alaisen välillä.¹²⁴

Myös esimerkiksi Hirvonen on virkavastuun toteutumista automaattisessa päätöksenteossa koskeneessa artikkelissaan tuonut esiin työrikossääntelyn valmistelussa esitetyt kannanotot, joiden mukaan ei ole välttämätöntä, että vastuu kohdistetaan vain yhteen henkilöön, vaan tulisi paikantaa kaikki he henkilöt, jotka ovat vaikuttaneet lainvastaisten lopputulokseen.¹²⁵ Säännöksiä varsinaisesta kollektiivisesta virkavastuusta ei kuitenkaan sisälly lainsäädäntöön.¹²⁶ Voimassaolevan lainsäädännön perusteella vastuun kohdentamiseen liittyvät ongelmat tulevat siten ratkaistavaksi rikosoikeuden yleisten periaatteiden perusteella. Nissisen esittämien näkökohtien mukaan, ja kun huomioidaan, että virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa on tavallisimmin kyse tuottamuksellisista teoista¹²⁷, arvioinnissa tulee lainkäyttötilanteissa oletettavasti painottumaan virkavastuun kohdentaminen tuottamuksella aiheutetuissa tilanteissa, joissa virkamies on laiminlyönyt hänelle määrättyä virkavelvollisuutta.

¹²³ Nissinen 1997, s. 164.

¹²⁴ Nissinen 1997, s. 165.

¹²⁵ Hirvonen 2022, s. 410–411.

¹²⁶ Hirvonen 2022, s. 404.

¹²⁷ Viljanen 2018, s. 931.

4 Syyksiluettavuuteen liittyvät ongelmakohdat automaattisessa päätöksenteossa

Tutkielmassa on edellä tutkittu vastuussa olevan virkamiehen osoittamiseen liittyviä kysymyksiä ja seuraavaksi siirrytään analysoimaan syyksiluettavuuden edellytyksiä, mikä on toinen keskeinen elementti rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumisen näkökulmasta. Myös hallituksen esityksessä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädännöksi on todettu, että virkamiehen pitäminen rikosoikeudellisesti vastuullisena hänelle osoitetuista automaattiseen päätöksentekoon kytkeytyvistä virkatehtävistä, kuten järjestelmän valvomisesta, edellyttää rikoslain 40 luvun mukaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta tehtyä virkavelvollisuuden rikkomista.¹²⁸

Analyysissä yhdistyvät tahallisuuteen ja tuottamuksellisuuteen liittyvän yleiskatsauksen lisäksi tahallisuudesta ja tuottamuksellisuudesta virkarikoksiin liittyvä pohdinta. Tämän lisäksi tuodaan esiin aikaisemmassa tutkimuksessa esiin tuotuja seikkoja liittyen syyksiluettavuuteen automaattisen päätöksenteon kontekstiin soveltuen. Analyysissä viitataan automaattisen päätöksenteon ja tekoälyn osalta aiheesta kirjoitettuun, jota peilataan virkavelvollisuuden rikkomisrikoksista kirjoitettuun oikeustieteelliseen tutkimukseen ja oikeuskäytäntöön.

Analyysissä käsitellään ensin tahallisuutta ja mitä virkavelvollisuuden rikkomisen katsominen tahalliseksi edellyttäisi automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Analyysin keskiössä ovat kuitenkin tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvät seikat, sillä kuten tutkielmassa on aikaisemmin tuotu esiin, jo lähtökohtaisesti virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa on useimmiten kyse tuottamuksellisiksi katsotuista teoista. Lisäksi, kuten seuraavasta luvusta ilmenee, tahallinen tekomuoto ei vaikuta sopivan erityisen hyvin yhteen automaattisen päätöksenteon kontekstissa tehtyjen virkavelvollisuuden rikkomisrikosten kanssa.

4.1 Tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen

Tahallisen rikoksen syyksilukemisen, eli tekijän vastuuseen asettamisen, ehtona on, että tekijän pystytään osoittamaan toimineen tahallisesti kyseisen rikoksen tunnusmerkistössä

¹²⁸ HE 145/2022, s. 20.

säädetyllä tavalla (RL 3:6).¹²⁹ Lainkohdan mukaan rikoksen tekijä on siis aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, jos hän on tarkoittanut aiheuttaa sen, pitänyt sen aiheutumista varmana tai varsin todennäköisenä. Seuraus on aiheutettu tahallisesti myös, jos tekijä on pitänyt sitä tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä. Arvioitaessa tekijän tahallisuutta, arvioidaan yksinkertaistaen sitä, mitä tekijä on tekohetkellä tahtonut ja mieltänyt.¹³⁰ Voidaan sanoa, että toimiessaan tahallisesti, henkilö on toiminut ”tieten tahtoen”. Hänellä on siten ollut tietoa ympäröivästä maailmasta, ja hän on toimiessaan tahtonut jotakin tiettyä. Huolimattomuudesta tahallisuuden erottaa nimenomaan tämä tekijän tietoinen päätös toimia jotakin oikeushyvää vastaan.¹³¹

Rikoslainopissa on eroteltu toisistaan tekorikokset, vaarantamisrikokset ja seurausrikokset sen perusteella, mitä tunnusmerkistön täytyminen vaatii. Käsitteellä tekorikos viitataan sellaisiin tunnusmerkistöihin, jotka eivät edellytä teosta erillistä seurausta tai vaikutusta.¹³²

Virkavelvollisuuden rikkomisessa on kyse tekorikoksesta, eikä edellytyksenä rikoksen toteutumiselle siten ole tietyn seurauksen syntyminen, vaan tunnusmerkistöä vastaava toiminta on sellaisenaan kriminalisoitu.¹³³ Rikoslain tahallisuutta koskeva säännös RL 3:6 ei sovellu suoraan rikoksen sellaisiin elementteihin, eli tunnusmerkistötekijöihin, joissa ei ole kyse seurauksesta. Tahallisuuden määritelmä on siten edellä esitetystä poikkeava tekoriikoksiin sovellettavan olosuhdetahallisuuden osalta¹³⁴, kuten myöhemmin tässä luvussa esitetään. Peittämisperiaatteen mukaisesti tahallisuuden tulee joka tapauksessa kattaa kaikki rikoksen elementit, eli tiettyyn rikostunnusmerkistöön sisältyvät seikat.¹³⁵

RL 3:6 kuvaama seuraustahallisuus voidaan jaotella tarkoitustahallisuuteen, varmuustahallisuuteen ja todennäköisyystahallisuuteen.¹³⁶ Tarkoitustahallisuudessa on kyse

¹²⁹ Tapani 2009, s. 470.

¹³⁰ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 264.

¹³¹ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 184.

¹³² Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 116.

¹³³ Laurikkala 2020, s. 23 ja 171. Laurikkala kirjoittaa virkasalaisuusrikoksista, mutta tutkielmassa katsotaan saman koskevan myös virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia.

¹³⁴ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 181.

¹³⁵ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 182.

¹³⁶ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 185.

tahallisesta teosta, jos tekijä tarkoittaa aiheuttaa tunnusmerkistössä kuvatun seurauksen.¹³⁷ Varmuustahallisuustahallisuudesta on kyse, jos tekijä pitää varmana tiettyä seurausta tai on pitänyt seurausta tarkoittamaansa seuraukseen varmasti liittyvänä.¹³⁸

Todennäköisyystahallisuuden sisältöä käsitellään tarkemmin myöhemmin, kun ensin on perusteltu, miksi tätä tahallisuusmuotoa hyödynnetään arvioitaessa tahallisuutta virkavelvollisuuden rikkomisen kaltaisissa tekoricoksissa.

Olosuhdetahallisuuden määrittelemisen on katsottu ongelmalliseksi jo rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamisen esitöissä, jolloin lakivaliokunta katsoi, että RL 3:6 mukaisen määritelmän tulisi viitata ainoastaan seuraustahallisuuteen ja olosuhdetahallisuuden sisällön tulisi jäädä oikeuskäytännössä muovautuvaksi, jolloin arvioinnissa tulisi huomioida RL 4:1 tunnusmerkistöerehdystä koskeva säännös.¹³⁹ RL 4:1 mukaan teko ei ole tahallinen, jos tekijä ei teon hetkellä ole selvillä kaikkien niiden seikkojen käsilläolosta, joita rikoksen tunnusmerkistön toteutuminen edellyttää, tai jos hän erehtyy sellaisesta seikasta. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön perusteella olosuhdetahallisuutta kuvaavaa olla selvillä ehtoa arvioidaan todennäköisyystahallisuusmallin perusteella.¹⁴⁰ Korkein oikeus on ratkaisussa KKO 2016:92, todennut, että muissa kuin seurausrikoksissa tahallisuusarvio tehdään olosuhdetahallisuutta hyödyntäen. Tällöin arvioidaan sitä, onko tekijällä ollut tahallisen teon edellyttämä tietoisuus kyseisen rikoksen tunnusmerkistössä kuvatuista olosuhteista. Samassa ratkaisussa korkein oikeus on viittannut omaan aikaisempaan oikeuskäytäntönsä ja todennut, että olosuhdetahallisuudessa edellytetyn tiedon varmuutta on arvioitu todennäköisyystahallisuuteen sisältyvien edellytysten mukaisesti, jolloin teko olisi tahallinen, jos tekijä olisi pitänyt RL 3:6 mukaisesti varsin todennäköisenä, että teon myötä seuraus tapahtuu.¹⁴¹ Olosuhdetahallisuudessa arviointi kohdistuu kuitenkin sellaisiin rikosoikeudellisesti olennaisiin seikkoihin, jotka toteuttavat rikoksen muun kuin seuraustunnusmerkin.¹⁴² Olosuhdetahallisuudessa on siis kyse siitä, että tekijä arvioi tietyn olosuhteen olemassaoloa tietynasteisella todennäköisyydellä. Jos hän on

¹³⁷ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 189.

¹³⁸ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 194–195.

¹³⁹ LaVM 28/2002 vp, s. 9–10.

¹⁴⁰ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 291.

¹⁴¹ KKO 2016:92, kohdat 14 ja 15.

¹⁴² Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 286.

ollut tietämätön olosuhteen olemassaolosta tai mieltänyt todennäköisyyden matalammaksi, kuin mitä siltä oikeudellisesti edellytetään, tahallisuus sulkeutuu pois.¹⁴³

Todennäköisyystahallisuudella taas tarkoitetaan sitä, että tietty seuraus ei ole ollut tekijän tarkoituksena eikä hän ole myöskään käsittänyt sen syntymistä varmaksi, vaan pitänyt tietyn rikosoikeudellisesti olennaisen seikan tai aiheutuvan seurauksen syntymistä enemmän tai vähemmän todennäköisenä.¹⁴⁴ Kyse on siis siitä, mikä on vaadittava todennäköisyyden aste.¹⁴⁵ RL 3:6 ilmaisusta ”varsin todennäköinen”, on hallituksen säännöstä koskevassa esityksessä todettu, että tekijän on tullut pitää seurauksen tapahtumista todennäköisempänä, kuin sen tapahtumatta jäämistä, että tekoa voitaisiin pitää tahallisena.¹⁴⁶ Arviointi kohdistuu siis nimenomaisesti tekijän subjektiiviseen arvioon todennäköisyydestä.¹⁴⁷ Tämä tekijän käsityksen arvioiminen taas pohjautuu yleiseen elämäkokemukseen.¹⁴⁸ Olosuhdetahallisuutta sovellettaessa ei kuitenkaan arvioida tietyn seurauksen todennäköisyyttä, vaan tekijän arviota tietyn olosuhteen olemassaolon todennäköisyydestä.

Tahallisuuden alaan kuuluu myös teon oikeudenvastaisuus. Tämä tarkoittaa, että tekijän on käsitettävä, että tilanteessa ei ole oikeuttamisperustetta, joka tekisi teon sallituksi.¹⁴⁹

Virkavelvollisuuden rikkomisrikosten osalta tahallisuusarvio kohdistuu siihen, onko virkamies rikkonut tahallisesti virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa. Seuraavaksi analysoidaan esimerkkien kautta tahallisuuden soveltumista tiedonhallintalain mukaisiin tilanteisiin, joissa virkavelvollisuus on vastuutettu tietylle virkamiehelle.

4.1.1 Tieten tahtoen tehty virkavelvollisuuden rikkominen

Edellä esitellyn tahallisuusopin mukaisesti virkamiehen olisi tullut toimia ”tieten tahtoen” vastoin häntä sitovia virkavelvollisuuksia, että teko voitaisiin katsoa tahalliseksi. Edellytystä

¹⁴³ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 186.

¹⁴⁴ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 276.

¹⁴⁵ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 196.

¹⁴⁶ HE 44/2002 vp, s. 87.

¹⁴⁷ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 198.

¹⁴⁸ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 199.

¹⁴⁹ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 183.

voidaan tarkastella esimerkiksi tilanteessa, jossa tiedonhallintalain 28 b §:n 4 momentin mukaisesti nimetyn vastuuvirkamiehen epäiltäisiin rikkoneen tiedonhallintalain 28 b §:n mukaista velvollisuuttaan laadun varmistamiseen. Hallituksen esityksessä velvollisuuden sisältöä on täsmennetty siten, että tarkoituksena on velvoittaa viranomaisen varmistamaan automaattisen ratkaisumenettelyn lainmukaisuus ja muiden vaatimusten mukaisuus ja että järjestelmä sopii käyttötarkoitukseensa.¹⁵⁰ Jotta kyseessä voisi olla tahallinen teko, virkamiehen olisi tullut ymmärtää toimivansa lainvastaisesti ja hänellä olisi tullut olla tahallisen teon edellyttämä tietoisuus tekoon liittyvistä olosuhteista. Automaattisen päätöksenteon kontekstissa on lähtökohtaisesti oletettavaa, että virkamies, jolle tietty velvollisuus on dokumentaatioissa osoitettu, on tietoinen tästä velvollisuudestaan. Tahallisuus edellyttää, että hän jättäisi tietoisesti tämän velvollisuuden noudattamatta, eli esimerkiksi laadunvarmistamisesta vastuussa oleva virkamies jättäisi tietoisesti varmistamatta, että automaattinen ratkaisumenettely täyttää lain edellyttämät vaatimukset tai että se soveltuu käyttötarkoitukseensa, eli toimisi tietoisesti hänelle määrättyä tiedonhallintalain 28 b §:n mukaisia velvollisuuksia.

Myös korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö tukee tätä tulkintaa. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2008:90 oli kyse sen arvioimisesta, oliko kärjätuomari syyllistynyt tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun hän oli hankkinut riita-asiassa kantajan rikosrekisteriotteen kuulematta asianosaisten näkemystä sen hankkimisesta ja ilman, että asianosaisille varattiin mahdollisuus antaa lausuntonsa todisteen merkityksestä asiassa. Ratkaisussa korkein oikeus totesi, että tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen edellytyksenä on tuomarin tarkoituksellinen lainvastainen menettely tai että hän on vähintään mieltänyt menettelevänsä vastoin lakia. Näin ollen tuomarin lain säännöksen vastainen toiminta lainsoveltamistilanteessa ei yksinään ole osoitus siitä, että kyseessä olisi tahallinen virkavelvollisuuden rikkominen. Korkeimman oikeuden mukaan voidaan kuitenkin pitää selvänä, että tuomarin on tullut tuntea oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 8 § ja 24 luvun 2 §:n 1 momentin todisteiden hankintaa ja tuomiossa huomioitavaa oikeudenkäyntiaineistoa koskevat säännökset, sillä ne ovat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiä normeja. Tästä huolimatta ei voida katsoa hänen toimineen tarkoituksellisesti tai tietoisesti lainvastaisesti.¹⁵¹ Ratkaisun voidaan katsoa noudattavan vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka

¹⁵⁰ HE 145/2022 vp, s. 116.

¹⁵¹ KKO 2008:90.

mukaan virkamiesten säännöksiin liittyvien muistivirheiden ja huolimattomuuden tulkitseminen tahalliseksi ei loisi todellisuutta vastaavaa kuvaa virheiden luonteesta.¹⁵² Automaattisen päätöksenteon kontekstiin sovellettuna voidaan tulkita, että virkamiehen voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan tietoinen velvollisuuksistaan ja hänen tehtävälänsä keskeisistä säännöksistä. Tahallisuus edellyttäisi, että hän toimisi tietoisesti vastoin velvollisuuksiaan, kun taas kyse olisi ennemminkin huolimattomuudesta, jos toiminnan taustalla olisi esimerkiksi muistivirhe.

On toki mahdollista, että virkamies toimii tarkoituksellisesti ja täysin tietoisesti lainvastaisesti, mutta lähtökohtaisesti tahallinen toiminta on epätodennäköisempää, kuin se, että virkavelvollisuutta rikottaisiin tuottamuksellisesti. Voidaan olettaa, että virkamies pyrkii virassaan lähtökohtaisesti toimimaan velvollisuuksiensa mukaisesti ja tähän häntä ohjaa myös virkamiehiin kohdistettu virkavastuu, kuten aikaisemmin tutkielmassa on tuotu esiin. Näin ollen tieteen tahtoen tehty virkavelvollisuuden rikkominen tulee oletettavasti suhteellisen harvoin kyseeseen myös automaattisen päätöksenteon kontekstissa.

4.1.2 Tahallisuus ja erehtyminen

Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö on hyvin ongelmallinen tahallisuuden näkökulmasta. Syyksilukemisen edellytyksenä on tahallinen toiminta ja voidaan olettaa, että virkamiehen toiminta on lähtökohtaisesti tietoista. Pohdittavaksi tulee silloin, mitä tietoisuuden ja tietoisuuden kohteen ymmärretään tarkoittavan.¹⁵³ Virkamiehen olisi edellä esitellyn tahallisuutta koskevan opin mukaan tullut olla teon aikana selvillä myös kaikkien sellaisten seikkojen olemassaolosta, joita rikoksen tunnusmerkistön täytyminen edellyttää. Mikäli tätä tietoisuutta ei ole ollut, ei kyse ole voinut olla tahallisesta teosta. Hän ei ole myöskään saanut erehtyä niistä, sillä teko ei voi olla tahallinen, jos virkamies on erehtynyt sellaisesta seikasta, jota tunnusmerkistön toteutuminen edellyttäisi (RL 4:1).¹⁵⁴ Esimerkkinä erehtymisestä voidaan mainita tilanne, jossa virkamies olisi olettanut järjestelmän sopivan käyttötarkoitukseensa, vaikka näin ei tosiasiallisesti ollut. Vaikka kyseinen teko ei tulisi rangaistavaksi tahallisena, erehtyminen ei kuitenkaan

¹⁵² Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Tahallinen/tuottamuksellinen.

¹⁵³ Tapani 2009, s. 480.

¹⁵⁴ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 304.

poista huolimattomuutta, ja virkamies voisi edelleen joutua virkavastuuseen tuottamuksen perusteella.¹⁵⁵ Joka tapauksessa tahallisuus edellyttää siis korkeaa tietämyksen, eli selvillä olon, tasoa automaattisen päätöksenteon vastuuvirkamieheltä. Kun otetaan huomioon tiedonhallintalain 6 a luvussa säädetty laaja-alaiset viranomaiseen kohdistetut velvollisuudet, oletettavaa on, että yksittäinen virkamies, joka tulisi voida nimetä vastuulliseksi tietystä virkavelvollisuudesta, ei kuitenkaan voi olla täysin selvillä kaikkien seikkojen olemassaolosta, joita tunnusmerkistön toteutuminen on edellyttänyt. Tahallisuuden alaa kaventaa entisestään se, että virkamiehellä ei ole saanut ollut seikoista myöskään merkityksellisiä vääriä käsityksiä.

Toinen mahdollinen erehtymisen yhteydessä pohdittava tilanne liittyy RL 4:2 mukaiseen kieltoerehdykseen, jolloin on kyse tilanteesta, jossa tekijä on erehtynyt pitämään tekoaan sallittuna. Erehtymisen seurauksena tekijä on vapaa rangaistusvastuusta.¹⁵⁶ Nyt käsiteltävän aiheen kannalta olennainen on lainkohdan 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu lain sisällön erityinen vaikeaselkoisuus ja 3 kohdassa tarkoitettu viranomaisen virheellinen neuvo. Vaikeaselkoisuus liittyy esimerkiksi tilanteisiin, joissa rangaistavuuden ala määräytyy muun aineellisen lainsäädännön perusteella.¹⁵⁷ Virkavelvollisuuden rikkomisrikkoksissa on kyse juuri tällaisista tilanteista, kun virkavelvollisuuksien varsinaisesta sisällöstä on säädetty muussa lainsäädännössä, kuin rikoslaissa. Tosiasiassa syytetty ei yleensä voi vedota lain vaikeaselkoisuuteen, sillä lainsäädäntö on aina tulkinnanvaraista. Epäselviä rikoslain säännöksiä on kuitenkin tulkittava varovasti.¹⁵⁸ Kuten tutkielmassa tuotiin aiemmin esiin, laajin tulkinnanvara liittyy tilanteisiin, joissa on jo vakiintunut toimintatapa. Koska automaattisen päätöksenteon osalta lainsäädäntö on vasta tullut voimaan, vakiintuneita toimintatapoja ei ole vielä ehtinyt muodostua. Lähtökohtaisesti voidaan siis olettaa, että epäselvissä tilanteissa ennen vakiintuneiden toimintatapojen muodostumista, säännöksiä tulkitaan varovaisesti. Viranomaisen antama väärä neuvo taas tekee erehdyksestä anteeksiannettavan, jos neuvon saaneella on ollut hyvät perusteet pitää samaansa neuvoa oikeana. Kieltoerehdyksen arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, voidaanko erehtymistä pitää ilmeisen anteeksiannettavana sekä siihen, olisiko tekijältä ollut kohtuullista edellyttää,

¹⁵⁵ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 304.

¹⁵⁶ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 432.

¹⁵⁷ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 435.

¹⁵⁸ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 435.

että hän ottaa asioista selvää ja saa niistä tarvittavan selvyuden. Huomioon otettavat seikat muistuttavat huolimattomuusarvioinnissa arvioitavia seikkoja, kun esimerkiksi tekijän ammatti tai asema voivat vaikuttaa arvioon. Esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on vilpittömästi pyrkinyt ottamaan selvää tilanteesta, mutta asiantuntija-apua ei ole kohtuudella ollut saatavilla, hänen olisi mahdollista vapautua vastuusta.¹⁵⁹

Automaattisen päätöksenteon yhteydessä tekoa voitaisiin pitää anteeksiannettavana esimerkiksi tilanteesta, jossa vastuhenkilö olisi pyrkinyt ottamaan selvää häneen vastuullaan oleviin tehtäviin liittyvistä yksityiskohdista, mutta hän ei olisi saanut neuvoja tai ne olisivat olleet virheellisiä. Toinen mahdollinen esimerkkitalanne olisi se, että virkamiehellä olisi epäselvyys esimerkiksi virkavelvollisuuden sisällöstä lain vaikeaselkoisuuden vuoksi. Toisaalta kuten edellä on mainittu, arvioinnissa otetaan huomioon tekijän henkilökohtaiset olosuhteet. Näin ollen voidaan olettaa, että vastuuvirkamiehellä olisi asemansa perusteella hyvät mahdollisuudet saada selvyys lainsäädännön yksityiskohdista tai saada selvityksiä ja tietoja esimerkiksi järjestelmän toiminnasta. Kuitenkin sellaisessa tilanteessa, jossa vastuuvirkamiehelle annettaisiin virheellisiä tietoja, kieltoerehdys anteeksiantoperusteena voisi tulla kyseeseen. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa järjestelmää hyödyntävä viranomais antaisi virheellisiä tietoja tiettyä tehtävää hoitavalle henkilölle, minkä perusteella tämä tekisi virheellisiä ratkaisuja järjestelmän kehitykseen liittyen.

4.1.3 Tahallisuus ja järjestelmän toimintaan liittyvät kysymykset

Ismo Kallioniemi on kirjoittanut tahallisuuskysymyksistä liittyen tekoälyjärjestelmän aikaansaamiin rikosoikeudellisesti merkityksellisiin tekoihin. Vaikka nykyisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön perusteella ainoastaan sääntöpohjainen automaatio on sallittua ja vaikka Kallionimen teos keskittyy pääasiallisesti varallisuus oikeudellisiin kysymyksiin, voidaan joitakin Kallioniemen tekemiä huomioita tekoälyjärjestelmien osalta hyödyntää myös tämän tutkielman tahallisuutta koskevassa analyysissä. Kallioniemi on tuonut esiin, että tahallisuusarvioinnin kannalta voi olla merkitystä sillä, että rikosoikeudellisesti merkityksellisen seikan aikaansaanut järjestelmän osa saattaa olla sellainen, jota järjestelmän varsinainen kehittäjä ei ole itse luonut tai ymmärrä tarkasti sen toimintatapaa, vaan osa voi olla esimerkiksi jokin ohjelmistokomponentti tai

¹⁵⁹ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 435–437.

käyttöpalvelu.¹⁶⁰ Kallioniemen kuvaama tilanne vaikuttaa olevan verrannollinen hallinnon automaattisessa päätöksenteossa käytettävien järjestelmien kehittämiseen, käyttöönotosta päättämiseen sekä laadunvalvontaan ja virhetilanteiden käsittelyyn, missä näihin prosessivaiheisiin osallistuneet henkilöt eivät välttämättä ole tietoisia kaikista järjestelmän toimintaan liittyvistä yksityiskohdista tai näiden yksityiskohtien vaikutusmekanismeista. Tällöin heidän voi olla vaikeaa tai mahdotonta arvioida, miten muilla osa-alueilla tehdyt toimenpiteet, päätökset ja tekniset ratkaisut vaikuttavat heidän vastuullaan olevan järjestelmän osan toimintaan. Voidaan todeta, että jo aikaisemmin tässä tutkielmassa mainittu informointivelvollisuus eri osa-alueiden vastuuhenkilöiden tai tahojen välillä on keskeinen rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen näkökulmasta. Mikäli vastuuhenkilöillä on laajempi ymmärrys järjestelmän toiminnasta ja päätöksentekoprosessista kokonaisuudessaan, heillä on myös parempi kyky arvioida erilaisia ongelmakohtia ja rikosoikeudellisesti merkityksellisten asioiden tapahtumisen todennäköisyyttä.

Sen lisäksi, että virkamiehen on tullut olla edellä kuvatulla tavalla tietoinen asiaan liittyvistä olosuhteista, hänen olisi myös tullut pitää olosuhteiden olemassaoloa todennäköisempänä, kuin sitä että ne eivät olisi olleet tilanteessa käsillä. Myös Kallioniemen mukaan tahallisuuden kannalta merkityksellistä on, ymmärsikö henkilö järjestelmän käyttöön ottaessaan, että järjestelmä saattaa tuottaa käyttötarkoituksessaan rikosoikeudellisesti merkityksellisen lopputuloksen.¹⁶¹ Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa järjestelmä ei toimi tarkoitetulla tavalla. Rikoslainopin mukaan pelkkä mahdollisuus ei ole riittävää tahallisuuden näkökulmasta, vaan arviointikriteerinä on ”varsin todennäköinen”. Jotta automaattisen päätöksenteon vastuuhenkilön voitaisiin katsoa syyllistyneen tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tilanteessa, jossa järjestelmä ei toimi tarkoitetulla tavalla, hänen olisi tullut mieltää toimimattomuus varsin todennäköiseksi.

Korkein oikeus on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota myös siihen konkreettiseen tilanteeseen, missä virkavelvollisuutta on rikottu sekä virkavelvollisuutta rikkoneen virkamiehen henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2017:92, korkein oikeus katsoi valtakunnansyyttäjänä toimineen virkamiehen rikkoneen virkavelvollisuuttaan tahallisesti hänen osallistuttuaan esteellisenä koulutusta koskevien

¹⁶⁰ Kallioniemi 2022, s. 236–238.

¹⁶¹ Kallioniemi 2022, s. 241.

hankinta-asioiden käsittelyyn ja päätöksentekoon. Perusteluissaan korkein oikeus viittasi ratkaisuun KKO 2008:90 sekä aikaisempaan oikeuskäytäntöön, missä selvän säännöksen rikkomisen on katsottu johtuneen huolimattomuudesta, jos ei ole ollut perusteita pitää virkamiehen menettelyä tietoisena hänen toimiessaan säännösten vastaisesti. Ratkaisussa KKO 2017:92 korkein oikeus katsoi, että kyse ei ollut ainutkertaisesta kiireellistä arviointia vaatineesta tilanteesta, vaan kyse oli ollut useista erillisistä ja eri aikoina tehdyistä hankinnoista. Lisäksi virkamieheltä on hänen asemansa perusteella voitu edellyttää sääntelyn tarkkaa tuntemusta ja huomioimista, eivätkä hallintolain asiaan liittyvät säännökset ole tulkinnanvaraisia. Korkein oikeus on katsonut esteellisyyden olevan ilmeistä tapauksen olosuhteet huomioiden ja virkamiehelle on huomautettu asiasta jo hänen tehdessään ensimmäistä hankintapäätöstä, joten hän on ollut asiasta tietoinen.¹⁶²

Voidaan olettaa, että myös automaattiseen päätöksentekomenettelyyn liittyviin virkavelvollisuuksiin liittyy vastaavanlaisia olosuhteita, kuin edellä esitellyssä korkeimman oikeuden ratkaisussa. Automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotto on oletettavasti ennemminkin pidempikestoinen prosessi, kuin kiireellistä arviointia vaativa tilanne. Voidaan myös olettaa, että vastuuvirkamies on asemansa perusteella, tai hänen tulisi olla, suhteellisen hyvin tietoinen päätöksentekomenettelyyn liittyvästä sääntelystä ja tietojärjestelmään liittyvistä yksityiskohdista. Mikäli virkavelvollisuuden rikkomisen ollessa kyseessä tilanteessa olisi edellä mainittuja olosuhteita ja virkamiehen voitaisiin muuten osoittaa toimineen tahallisesti, tahallisuus voisi tulla kyseeseen.

Tahallisuuden näyttäminen toteen automaattiseen päätöksentekoon liittyvissä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa vaikuttaa yleisesti ottaen edellä mainitun perusteella haastavalta. Käytännössä virkamiehen tulisi tiedostaa, että hän toimii virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, mutta toimia joka tapauksessa tällä tavalla. Seuraavaksi tarkastellaan rikosoikeudellista tuottamuksellisuutta ja sitä soveltuuko se mahdollisesti tahallisuutta paremmin toteuttamaan rikosoikeudellista virkavastuusta automaattisen päätöksentekomenettelyn yhteydessä.

¹⁶² KKO 2017:92.

4.2 Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen

Tahallisuuden lisäksi rikosoikeudellinen vastuu voi siis toteutua myös tuottamuksellisena, eli jos tekijä rikkoo olosuhteiden häneltä edellyttämää ja häneltä vaadittua

huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. (RL 3:7.1).

Tuottamuksen tai huolimattomuuden voidaan sanoa tarkoittavan toimintaa, joka ei ole tahallista, mutta ei myöskään tapaturmaista. Huolimattomuus viittaa jo käsitteellisesti jonkinlaiseen laiminlyöntiin, koska tekijä on toiminut ei-huolellisesti. Jotta henkilö on voinut toimia huolimattomasti, hän on siten väistämättä laiminlyönyt huolellisuuden velvollisuuden. Huolimattomaa toimintaa voidaan kuvata myös riskialttiiksi toiminnaksi, minkä seurauksena oikeudellisesti merkittävät edut vaarantuvat.¹⁶³ Edellisessä luvussa 3 viitattiin jo siihen, että rikoslainopin osallisuutta koskevat käsitteet liittyvät tahallisuuteen. Huolimattomuuden osalta vastaavia oppeja ei ole olemassa, vaan on olemassa ainoastaan huolimattomuus, joka saattaa kuitenkin tapahtumaan vaikuttaneiden erilaisten syy- ja seuraussuhteiden myötä ulottua laajalle alalle sekä eri henkilöiden välillä että eri ajanjaksojen välillä.¹⁶⁴ Seuraavassa tuottamusoppia koskevan teorian kuvauksessa keskitytään huolimattomuuteen muiden kuin seuraustunnusmerkin osalta, koska virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei edellytä tietyn seurauksen syntymistä.

Huolimattomuus voidaan jakaa teon ja tekijän huolimattomuuteen ja näistä molemmat on ilmaistu RL 3:7.1:ssä. Teon huolimattomuus arvioidaan objektiivisen mittapuun perusteella. Tekijän huolimattomuudessa taas on kyse yksilöllisestä tiettyyn tekijään ja hänen psyykeensä kohdistuvasta arviosta.¹⁶⁵ Tuottamuksen käsite on siten RL 3:7.1 mukaisesti kaksijakoinen. Huolimattomasti toiminutta tekijää moititaan, koska hän on jättänyt noudattamatta kaikkia koskevaa yleistä (objektiivista) huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hänellä olisi ollut (subjektiivinen) kyky sitä noudattaa.¹⁶⁶ Toisin sanoen tuottamuksen arvioinnissa erotetaan,

¹⁶³ Rankinen 2020, s. 234.

¹⁶⁴ Rankinen 2020, s. 234.

¹⁶⁵ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 224.

¹⁶⁶ Lappi-Seppälä – Melander 2022. Rikosoikeus > I Yleisiä kysymyksiä > 2. Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku) > Tuottamus (RL 3:7) > Tuottamuksen perusmääritelmä (RL 3:7.1).

millä tapaa tekijän olisi pitänyt toimia ja miten hän olisi voinut toimia. Näistä pitäminen viittaa tuottamuksen objektiiviseen puoleen ja voiminen subjektiiviseen.¹⁶⁷

Objektiivinen tuottamus, eli teon huolimattomuus, viittaa siis olosuhteiden edellyttämän ja tekijältä vaadittavan huolellisuusvelvollisuuden loukkaamiseen. Tekijä on siten rikkonut vastoin häneltä tietyssä tilanteessa edellytettyä huolellisuusvelvollisuutta. Vaadittavan huolellisuuden sisältö ilmenee yleensä kirjoitetuista normeista ja näiden normien vastainen toiminta on siten huolellisuusnormin rikkomista. Huolellisuusnormin rikkomista voidaan kuvata myös käsitteellä kielletty riskinotto.¹⁶⁸ Tuottamuksen objektiivista puolta arvioidaan siten tunnusmerkistökyksymyksenä.¹⁶⁹ Virkavelvollisuuden rikkomisen kaltaisten tekorikosten kohdalla tekoa pidetään objektiivisesti arvioiden huolimattomana, jos teko täyttää tunnusmerkistön mukaiset edellytykset.¹⁷⁰ Huolellisuusvelvollisuuden rikkomisen arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota myös olosuhteisiin ja siihen, ovatko tietyt olosuhteet vaikuttaneet vaadittavan huolellisuuden tasoon. Esimerkiksi organisaatiossa toimittaessa olosuhteet voivat sallia sen, että henkilö saa luottaa toisen henkilön toiminnan asianmukaisuuteen ja tämä voidaan ottaa huomioon henkilön toiminnan huolellisuutta arvioitaessa.¹⁷¹

Tuottamuksen subjektiivinen edellytys tarkoittaa, että tekijä olisi lähtökohtaisesti voinut noudattaa häneltä vaadittua huolellisuusvelvollisuutta, eli että hänellä olisi ollut siihen kyky ja tilaisuus.¹⁷² Tuottamuksen subjektiivisen arvioinnin osalta tarkastellaan siis henkilön kykyä tosiasiallisesti käyttäytyä vaaditulla tavalla. Tarkastelu kohdistuu tässä kohtaa kykyihin ja mahdollisuuksiin, joita voivat olla esimerkiksi käsityskyky, tiedot, kokemus sekä esimerkiksi tarvittavat välineet tai toimivaltuudet tai ammatillinen pätevyys.¹⁷³ Subjektiivisen arvioinnin elementeistä automaattiseen päätöksentekoon liittyvän virkavastuun toteutumisen

¹⁶⁷ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 316.

¹⁶⁸ Lappi-Seppälä – Melander 2022. Rikosoikeus > I Yleisiä kysymyksiä > 2. Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku) > Tuottamus (RL 3:7) > Objektiivinen tuottamus.

¹⁶⁹ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 317.

¹⁷⁰ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 150.

¹⁷¹ HE 44/2002 vp, s. 95–96.

¹⁷² Lappi-Seppälä – Melander 2022. Rikosoikeus > I Yleisiä kysymyksiä > 2. Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku) > Tuottamus (RL 3:7) > Subjektiivinen tuottamus.

¹⁷³ Nissinen 1997, s. 198–201.

näkökulmasta erityisen olennaisia ovat kyseisen henkilön tiedot, kokemus, toimivaltuudet ja ammatillinen pätevyys, jotka määrittävät sitä, minkälaista huolellisuutta virkamieheltä on mahdollista odottaa. Subjektiivisen kyvyn puuttuminen ei kuitenkaan poista tekijään kohdistuvaa vastuuta, mikäli tekijän voidaan katsoa ryhtyneen tekoon, johon hänellä ei ole ollut edellytyksiä. Tällöin kyseessä olisi niin sanottu ryhtymistuottamus. Vastuun toteutuminen edellyttäisi kuitenkin, että tekijän olisi tullut voida havaita oma kyvyttömyytensä tai osaamattomuutensa.¹⁷⁴

Subjektiivinen huolimattomuus, eli tekijän huolimattomuus, voidaan edelleen jaotella tietoiseen ja tiedostamattomaan tuottamukseen. Jaottelulla ei ole vaikutusta rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta, mutta tekijän tietoisuus vaikuttaa törkeysarvosteluun ja rangaistuksen mittaamiseen. Tämän vuoksi erottelu on keskeinen huolimattomuuden rakenteen hahmottamiseksi. Koska virkavelvollisuuden rikkomisessa on kyse tekorikoksesta, tietoisesta huolimattomuudesta on kyse tekijän ymmärtäessä, että jotakin rikosoikeudellisesti relevanttia olosuhdetta ei ole mahdollista poissulkea. Mikäli arvion kohteena olisi tietyn seurauksen syntyminen, tietoista huolimattomuutta olisi toiminta, jossa tekijä toimisi huolimatta siitä, että hän on ollut tietoinen teosta mahdollisesti aiheutuvasta seurauksesta. Tässä kyseessä olisi siis kielletty riskinotto.¹⁷⁵ Tilannetta voidaan kuvata myös tietoiseksi huolellisuusnormien rikkomiseksi, jossa tekijä päättää toimia tietyllä tavalla huolimatta siitä, että hän ymmärtää tunnusmerkistön täyttymisen olevan mahdollista. Tilanteessa on kyse todennäköisyyttä alemmasta epäilyksestä, että tunnusmerkistö täytyisi.¹⁷⁶ Tiedottomassa huolimattomuudessa tekijän tulisi olla täysin ilman todennäköisyystietoisuutta, jos tiedoton huolimattomuus koskisi olosuhdetta. Jos tiedoton huolimattomuus taas koskisi seurausta, tekijällä ei olisi käsitystä riskistä tai hän olisi arvioinut riskin olevan niin pieni, että riskinottoa voitaisiin pitää sallittuna.¹⁷⁷

Tekijän huolimattomuuden osalta huolimattomuuden edellytyksenä on, että tekijä ei ole mieltänyt tietyn olosuhteen olemassaoloa varsin todennäköiseksi, sillä tällöin olisi kyse

¹⁷⁴ Lappi-Seppälä – Melander 2022. Rikosoikeus > I Yleisiä kysymyksiä > 2. Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku) > Tuottamus (RL 3:7) > Subjektiivinen tuottamus.

¹⁷⁵ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 223.

¹⁷⁶ Tapani – Tolvanen – Hyttinen 2019, s. 330.

¹⁷⁷ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 223.

tahallisuudesta suhteessa tähän olosuhteeseen. Jotta huolimattomuus voisi tulla kyseeseen, tekijän on siis tullut mieltää rikosoikeudellisesti keskeisten olosuhteiden olemassaolo riittävän epätodennäköiseksi tai hänellä ei ole ollenkaan ollut tietoa olosuhteista. Tiedon puuttumiseen rinnastuu lisäksi tilanne, jossa tekijä on sulkenut pois olosuhteen olemassaolon. Jos kyse on tilanteesta, jossa tekijältä on puuttunut tieto, tulee arvioitavaksi, onko hänellä ollut tilaisuus ja kyky hankkia riittävästi tietoa, jolloin hän ei olisi tehnyt tekoa. Kyse on siis sen määrittämisestä, mitä tekijän olisi tullut tehdä saavuttaakseen ymmärryksen siitä, miltä maailma tosiasiallisesti näytti kyseisessä tilanteessa, jotta hän olisi voinut ymmärtää.¹⁷⁸ Toimiakseen huolellisesti, eli saavuttaakseen riittävän ymmärryksen todellisuudesta, tekijä voisi esimerkiksi varata enemmän aikaa päätöksentekoon, eli arvioida tarkemmin tilannetta, kiinnittää huomiota tiettyyn seikkaan, ryhtyä kontrollitoimenpiteisiin, hankkia olennaista tietoa tai kääntyä viranomaisten puoleen. Tilanteessa, jossa tekijällä ei ole ollut tosiasiallista kykyä hankkia tietoisuutta, kyse ei ole huolimattomuudesta. Oikeusjärjestys ei siis voi vaatia yksilöltä mahdottomuuksia.¹⁷⁹

Oikeuskäytännön perusteella lainkäytössä huolimattomuudeksi on katsottu nimenomaan selvän säännöksen rikkominen, ellei virkamiehen toimintaa ole ollut syytä pitää tietoisena, eli tahallisenä (esimerkiksi ratkaisut KKO 2017:92, KKO 2016:90, KKO 2011:40). Vastaavasti tilanteissa, joissa sääntelyn soveltamiseen on jäänyt tulkinnanvaraa, menettelyä ei ole pidetty huolimattomana (esimerkiksi ratkaisut KKO 2009:38 ja KKO 2018:58).¹⁸⁰

Tuottamuksen käsitteen on katsottu vaihtelevan tilannesidonnaisesti sen mukaan, minkälaiseen vastuuarvioinnin kontekstiin sitä sovelletaan. Tuottamusta ei siten ole mahdollista määritellä täsmällisesti.¹⁸¹ Tämän vuoksi on välttämätöntä asettaa tuottamus tulkintakontekstiinsa, eli tämän tutkielman aiheeseen liittyen analysoida, minkälaista huolellisuutta automaattisen päätöksenteon kontekstissa tulee edellyttää virkamieheltä ja minkälainen teko voitaisiin tässä yhteydessä katsoa tuottamukselliseksi. Seuraavaksi analysoidaan tuottamuksellisuutta automaattiseen päätöksentekoon liittyvissä

¹⁷⁸ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 233.

¹⁷⁹ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 228.

¹⁸⁰ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:10).

¹⁸¹ Rankinen 2020, s. 258.

virkaovelvollisuuden rikkomisrikoksissa esimerkkitalanteiden avulla. Kuten edellä olevasta tuottamusopin kuvauksesta ilmenee, tuottamuksen arvio on kaksiosainen. Ensin arvioidaan teon huolimattomuutta, ja jos teko on ollut objektiivisesti arvioiden tuottamuksellinen, siirrytään arvioimaan tekijän huolimattomuutta, eli sitä, olisiko tekijällä ollut kyky ja mahdollisuus toimia huolellisesti. Myös seuraavassa tarkastelussa edetään tämän mallin mukaisesti.

4.2.1 Teon objektiivinen huolimattomuus

Tuottamuksellisessa virkaovelvollisuuden rikkomisessa on objektiivisen tuottamuksen osalta kyse teosta, jossa virkamies ei ole toiminut teko-olosuhteiden edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella, mikä on johtanut virkaovelvollisuuden rikkomiseen. Kuten tahallisen virkaovelvollisuuden rikkomisen, myös tuottamuksellisen virkaovelvollisuuden rikkomisen rajat määräytyvät virkaovelvollisuuksien perusteena olevista säännöksistä ja määräyksistä. Myös tuottamuksellisessa tekomuodossa tekotapoja on monenlaisia, esimerkiksi virkatehtävien laiminlyönti ja niiden tekemättä jättäminen, määräaikojen noudattamatta jättäminen, aiheeton viivyttely sekä virkatehtävien virheellinen toimittaminen, kuten selkeästi väärän lain tai muiden säännösten soveltaminen.¹⁸² Kuten edellä on tuotu esiin, tämä virkaovelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön mukaisuuden arvio on huolimattomuuden objektiivisen puolen arviointia, joka kohdistuu siihen, onko virkamies rikkonut häntä koskevaa huolellisuusvelvollisuutta.

Huolellisuusvelvollisuuden rikkomista käsitellään seuraavaksi tiedonhallintalain 6 a luvun 28 d §:n mukaisen käyttöönottopäätöksen tekemistä koskevan velvollisuuden kautta. Hallituksen esityksen mukaan käyttöönottopäätöksen tarkoituksena on sen osoittaminen, että viranomaisen on selvittänyt automaattisen ratkaisumenettelyn edellytykset ja että sen käyttöönotto perustuu lakiin. Päätöksen perusteluissa tulisi kuvata, miten viranomaisen on katsonut laissa säädettyjen sisällöllisten ja menettelyllisten edellytysten täyttyvän. Päätöksessä tulisi myös kuvata niiden olevan testattu ja dokumentoitu asiaankuuluvan huolellisella tavalla. Dokumentaation osalta esitöissä on mainittu, että dokumentaation tulee olla hyväksytty viranomaisessa ennen käyttöönottopäätöksen tekemistä ja että sen lainmukaisuudesta vastaa dokumentaation hyväksyjä viranomaisen tiedonhallintalain 28 a § 1

¹⁸² Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Tuottamuksellinen virkaovelvollisuuden rikkominen (RL 40:10).

momentin mukaisen työnjaon mukaisesti. Käyttöönottopäätöksen tekijän pitäisi päätöksentekotilanteessa kyetä toteamaan dokumentaation olemassaolo ja että siitä ei ilmene esteitä käyttöönotolle, vaikka hän ei ymmärtäisikään dokumentaation sisältämiä yksityiskohtia.¹⁸³ Jos virkamies on toiminut käyttöönottopäätöstä tehdessään huolellisesti siten, että hän on täyttänyt edellä kuvatut velvollisuudet, hän ei ole rikkonut virkatehtävässä noudatettavia säännöksiä ja määräyksiä. Tällöin tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei voi täytyä.

Voidaan kuitenkin kysyä, millä edellytyksin virkamiehen toimintaa voidaan käytännössä pitää huolellisena. Vaadittavan huolellisuuden tasoa, eli rajaa, jonka jälkeen huolellinen toiminta muuttuu huolimattomaksi, voidaan havainnollistaa riskin käsitteellä. Luoto on pohtinut riskinottoon liittyviä kysymyksiä itsestään ajavien autojen kehittämisen yhteydessä ja tuonut esiin, että toiminnan luonne vaikuttaa siihen, minkälainen riskinotto on yhteiskunnassa hyväksyttävää. Jos toimintaan liittyy merkittävää hyötyä, hyväksytyt riskinoton taso on korkeampi. Luodon mukaan itsestään ajavien autojen tuottama hyöty on potentiaalisesti suuri, ja jos niihin liittyviä hyötyjä voidaan osoittaa, sitä todennäköisemmin myös riskit hyväksytään. Mahdollisen riskin hyväksymiseen vaikuttaa myös se, että tieliikenteeseen liittyy ihmisen ajamien ajoneuvojenkin osalta onnettomuusriski. Näin ollen arvioitaessa hyväksyttävän ja kielletyn riskinoton rajaa itsestään ajavien autojen osalta, niiden toimintavarmuus on tärkeä mittari.¹⁸⁴ Virkavelvollisuuden rikkomisessa ei sinänsä ole kyse kielletystä riskinotosta suhteessa mahdollisen seurauksen tapahtumiseen, koska kyse on tekorikoksesta. Vaadittavan huolellisuuden tasoa pohdittaessa voidaan kuitenkin hyödyntää ajatusta järjestelmän toimintavarmuudesta ja minkälaiseksi tämä toimintavarmuus tulisi mieltää automaattisen päätöksenteon kontekstissa ja päätettäessä menettelyn käyttöönotosta. Automaattisessa päätöksenteossa on kyse jopa miljoonien¹⁸⁵ hallinnon asiakkaiden oikeusturvasta ja perusoikeuksien toteutumisesta. Vaikka hallinnon automaattisen ratkaisumenettelyn hyötyjen voidaan arvioida olevan suuria erityisesti

¹⁸³ HE 145/2022 vp, s. 122–124.

¹⁸⁴ Luoto 2022, s. 942.

¹⁸⁵ HE 145/2022 vp, s. 26–30.

kustannusnäkökulmasta¹⁸⁶, voidaan lähtökohtaisesti olettaa, että huolellisuusstandardi tulee asettaa korkealle hallintopäätöksentekoon liittyvien perusoikeusliitännäisten syiden vuoksi.

Tuottamuksen arvioinnin osalta merkityksellistä on rikosoikeutta täydentävä lainsäädäntö, joka täsmentää huolellisuuden vaatimuksia.¹⁸⁷ Virkavelvollisuuden rikkomisen osalta rikosoikeutta täydentävää sääntelyä ovat tunnusmerkistössä mainitut säännökset ja määräykset, joita ovat esimerkiksi valtion virkamieslaki, jonka 14 § 1 momentin mukaan virkamiehellä on velvollisuus suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Kyseinen säännös kuvasta osaltaan virkavelvollisuuksien sisältöä ja säännöksessä mainittu asianmukaisuus tarkoittaa esimerkiksi virkamiehelle asetettua velvollisuutta toimia virkatehtävissään huolellisesti.¹⁸⁸

Arvioitavana on siis, minkälainen varmuus käyttöönottopäätöksen tekijällä tulee olla järjestelmän toiminnasta hänen tehdessään päätöstä, että hän ei ottaisi kiellettyä riskiä. Oletettavaa on, että automattinen päätöksentekomenettely tulee tuottamaan jonkin verran virheellisiä lopputuloksia. Toisaalta on myös pidettävä mielessä, että ihmisetkin tekevät virheitä, ja hallintopäätöksenteossa tapahtunee jonkin verran virheitä joka tapauksessa. Virheiden mahdollisuus voidaan siten sinänsä lähtökohtaisesti hyväksyä, mutta ratkaisevaa on, minkälaista virheiden mahdollisuuden todennäköisyyttä voidaan pitää sallittuna. Virkamiehellä on edellä esitetyn perusteella jo lain mukaan erityinen velvollisuus toimia virkatehtävissään huolellisesti ja automaattinen päätöksenteko voi potentiaalisesti vaikuttaa miljoonien hallinnon asiakkaiden etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Näiden seikkojen vuoksi voidaan todeta, että sallitun riskin alan tulisi käytännössä olla olematon. Virheitä voidaan tuskin välttää täysin automaattisessa päätöksenteossa, mutta niiden lähtökohtainen salliminen ei vaikuta täyttävän virkamiehen huolellisen toiminnan velvollisuutta. Kääntäen voidaan siis todeta, että jos virkamies käyttöönottopäätöstä tehdessään jättäisi noudattamatta

¹⁸⁶ Esimerkiksi Verohallinto on arvioinut, että jos sen jo hyödyntämästä automaattisesta päätöksenteosta jouduttaisiin luopumaan, tämä aiheuttaisi vähintään noin 110 miljoonan euron lisäkustannukset vuosittain lisääntyneen henkilöstötarpeen vuoksi. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan automaattisen päätöksenteon tuottama kustannussäästö on 7,2 miljoonaa euroa vuosittain jo pelkästään opintotukipäätösten osalta. Kts. HE 145/2022 vp, s. 82.

¹⁸⁷ Luoto 2022, s. 946.

¹⁸⁸ Koskinen – Kulla 2019, s. 239.

hän­tä koskevan huolellisuusvelvollisuuden, kyse olisi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta.

4.2.2 Tekijän subjektiivinen huolimattomuus

Jos virkamiehen tekoa voidaan pitää objektiivisesti arvioiden huolimattomana, eli todeta, että hän on rikkonut huolellisuusvelvollisuuttaan, tulee lisäksi tarkastella huolimattomuuden subjektiivista osaa, eli tekijän huolimattomuutta. Tekijän huolimattomuuden arvioinnissa tarkastellaan, onko tekijällä ollut RL 3:7.1 mukaisesti tilaisuus ja kyky hankkia riittävästi tietoa, jolloin hän ei olisi tehnyt tekoa. Tekijän huolimattomuus pitää sisällään myös asenteellisen varomattomuuden, jossa tekijä välinpitämättömyyttään jättää varmistamatta jonkin seikan.¹⁸⁹ Tekijän huolimattomuus käsitteenä kuvastaa siis tekijän suhtautumista.¹⁹⁰

Mikäli vastuuhenkilöllä ei ole riittävää ymmärrystä aihekokonaisuudesta, missä automaattista ratkaisumenettelyä hyödynnetään, voidaan kyseenalaistaa, onko hänellä ollut tilaisuutta tai kykyä havaita sellainen olosuhde, jonka olemassaolo voisi johtaa virkavelvollisuuden rikkomiseen. Luoto on tuonut esiin itsestään ajavien autojen osalta, että järjestelmän suunnittelijaan kohdistuvan rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta olennaista on arvioida suunnittelijalla ollutta järjestelmän turvallisuutta ja järjestelmän toimintaan liittyviä riskejä koskenutta ymmärrystä.¹⁹¹

Automaattisen päätöksentekomenettelyn ja rikosoikeudellisen huolimattomuuden osalta arvioidaan vastaavasti vastuuhenkilöllä ollutta ymmärrystä sekä hänellä ollutta tilaisuutta ja kykyä riittävään tiedonhankintaan. Erityisen keskeinen kysymys on, miten tietoinen automaattisen ratkaisumenettelyyn liittyvistä tiedonhallintalain 6 a luvun mukaisista velvollisuuksista vastuussa oleva henkilö voi tosiasiallisesti olla myös kaikista hallintopäätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä ja päätöksenteossa huomioitavista seikoista. Kun virkamies tekee itse hallintopäätöksen, hän on oletettavasti nimenomaan kyseiseen aihealueeseen ja sen lainsäädäntöön perehtynyt asiantuntija. Hän ei kuitenkaan oletettavasti tunne syvällisesti päätöksenteossa hyödyntämänsä järjestelmän teknisiä ominaisuuksia, kuten

¹⁸⁹ Rautio 2022. Rikosoikeus>II Rikoslajit>28. RL 40: Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset – Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40:10).

¹⁹⁰ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 223.

¹⁹¹ Luoto 2022, s. 935.

myöskään automaattisen päätöksentekomenettelyn eri osa-alueista vastuussa oleva henkilö ei ole kyseisen aihealueen lainsäädännön ja muiden yksityiskohtien asiantuntija. Kuitenkin tällä automaatioasiantuntijalla pitäisi olla kyky varmistua siitä, että hänen vastuullaan olevat prosessin osa-alueet toimivat siten, että kaikki päätöksentekoon tarvittavat seikat tulevat selvitettyiksi lain edellyttämällä tavalla. Jos hänellä ei ole ollut kykyä, hän ei ole voinut toimia huolimattomasti. Lähtökohtaisesti hänen on kuitenkin pyrittävä varmistumaan vastuualansa lainmukaisuudesta esimerkiksi hankkimalla lisätietoja tai arvioimalla tilannetta tarkemmin. Voidaan myös olettaa, että automaattisen päätöksentekomenettelyn vastuuhenkilöksi nimetty virkamies on kokenut ja osaava, ja hänellä on kokemuksensa vuoksi verrattain hyvä kyky saavuttaa riittävä ymmärrys. Lisäksi jotta ymmärrys voi syntyä, päätöksentekomenettelyssä tulisi voida varmistaa tiedonkulku siten, että automaattista päätöksentekojärjestelmää koskevia päätöksiä tekevillä vastuuhenkilöillä olisi riittävät tiedot tietoisten ja huolellisten ratkaisujen tekemiseen. Jonkinlainen tietämättömyys on myös lähtökohtaisesti sallittu, kun käyttöönottopäätöksen tekijän ei tarvitse olla tietoinen esimerkiksi dokumentaation sisältämistä yksityiskohdista, kuten edellä on tuotu esiin.

Kun pidetään mielessä, että tekijältä ei voida kuitenkaan tuottamusopin mukaisesti edellyttää mahdottomia, tulee pohdittavaksi se, mitä tekijältä voidaan kohtuudella odottaa tai milloin hänellä on tosiasiallinen tilaisuus toimia huolellisesti. Automaattisen päätöksenteon yhteydessä voi olla kyse esimerkiksi tilanteesta, jossa vastuuhenkilön virkavelvollisuuksiin kuuluu tiedonhallintalain 6 a luvun 28 f §:n mukaisesti varmistaa automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys. Voidaan kysyä, miten virkamiehen olisi käytännössä mahdollista edes huolellisesti toimien varmistaa suurien datamäärien ajantasaisuus ja virheettömyys. Automaattisessa päätöksenteossa hyödynnettävät tiedot saattavat päätyä viranomaisen järjestelmään esimerkiksi hallinnon asiakkaan itse toimittamina asian vireillepanon yhteydessä tai toisen virkamiehen lisääminä. Lisäksi tiedot voivat päätyä järjestelmään muiden viranomaisten tietojärjestelmien kautta järjestelmien välisten rajapintojen kautta esimerkiksi erilaisten automaattisten rekisteritarkistusten myötä. Järjestelmässä olevat tiedot eivät ole siten staattisia, vaan muuttuvia, jolloin yksittäisen virkamiehen mahdollisuus ajantasaisuuden ja virheettömyyden varmistamiseen edes huolellisesti toimien, olisi oletettavasti käytännössä mahdotonta.

Arviointi voisi tässä tapauksessa kohdistua siihen, onko vastuuhenkilö pyrkinyt varmistamaan, että edellä mainituilla tavoilla järjestelmään päätyy vain ajantasaista ja virheetöntä tietoa. Sinänsä hänen on mahdollista pyrkiä varmistamaan, että järjestelmä toimii

näiltä osin oikein tai että muut virkamiehet toimivat huolellisesti tietoja lisätessään. Mikäli näin ei kuitenkaan tapahdu, ei virkamiehen toimintaa olisi mahdollista pitää huolimattomana. Säännöstä on hallintovaliokuntakäsittelyssä täsmennetty siten, että viranomaista itseään ei velvoiteta teknisten toimenpiteiden suorittamiseen, vaan ainoastaan varmistamaan niiden toteuttaminen.¹⁹² Tältäkin osin voidaan kyseenalaistaa, mitä voisivat olla sellaiset tekniset toimenpiteet, joilla ajantasaisuus ja virheettömyys olisi käytännössä mahdollista varmistaa, kun tavoitteena on kuitenkin automaattisen päätöksenteon tuottama lisätehokkuus hallintotoimintaan. Toisena vastaavanlaisena esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa viranomaisena on hankkinut järjestelmän yksityiseltä yritykseltä, eli järjestelmän kehitykseen ja teknisiin yksityiskohtiin liittyvä asiantuntemus on kyseisessä yrityksessä. Virkamiehellä on virkavastuu varmistua järjestelmän toimivuudesta ja sen soveltumisesta aiottuun käyttötarkoitukseen, mutta toisaalta hän on teknisten yksityiskohtien osalta sen tiedon varassa, mitä yritys hänelle toimittaa. Tässäkin tapauksessa hämärtyy virkamiehen tosiasiallinen tilaisuus toimia huolellisesti virkavelvollisuuksiensa mukaisesti.

Seuraavaksi tuottamuksen kaksiosaisista arviointia havainnollistetaan vielä esimerkin kautta. Voutilainen on todennut, että virkavastuu tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ei voisi toteutua esimerkiksi tilanteessa, jossa tietojärjestelmä ei toimi suunnitellulla tavalla. Voutilainen on käyttänyt esimerkkinä chatbot-sovellusta, joka ei toimisi suunnitellulla tavalla, vaan antaisi virheellistä neuvontaa, tai ei vastaisi hallinnon asiakkaan sovellukselle esittämään kysymykseen.¹⁹³ Pohdittavaksi tulee siis edellä esitetyn mukaisesti ensinnäkin se, onko tekijä rikkonut häntä koskevaa huolellisuusvelvollisuutta, eli arvioidaan tuottamuksen objektiivisen puolen täyttymistä. Arvioinnissa voidaan hyödyntää Luodon tekemiä johtopäätöksiä tuottamuvastuun ja järjestelmän toimimattomuuden välisestä suhteesta. Luodon mukaan se, että itsestään ajavissa autoissa hyödynnettävä järjestelmä on tyyppihyväksytty, toimii osoituksena huolellisesta menettelystä järjestelmän kehittämisessä. Tämä ei kuitenkaan johda suoraan siihen, että tuottamuvastuu ei voisi tilanteessa toteutua. Tuottamuvastuun toteutumisen edellyttäisi kuitenkin, että järjestelmän kehityksessä olisi otettu kielletty riski.¹⁹⁴ Mikäli chatbot-sovelluksen kehityksessä on siis toimittu kaikilta osin lainmukaisesti ja huolellisuutta noudattaen arvioiden rikosoikeudellisesti merkittävien

¹⁹² HE 145/2022 vp, s. 124.

¹⁹³ Voutilainen 2018, s. 915.

¹⁹⁴ Luoto 2022, s. 945.

olosuhteiden olemassaolo epätodennäköiseksi, ei kyse voi olla huolimattomuudesta. Tässä tilanteessa virkavastuu tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ei voisi toteutua, kuten Voutilainenkin on esittänyt. Mikäli kuitenkin voidaan osoittaa tekijän rikkoneen huolellisuusvelvollisuuttaan, on lisäksi arvioitava hänen kykyään toimia huolellisesti. Tällöin on kyse tuottamuksen subjektiivisen osa-alueen arvioinnista, eli tekijän huolimattomuuden arvioinnista. Tilanteessa, jossa vastuuhenkilön voidaan katsoa rikkoneen huolellisuusvelvollisuuttaan, vaikka hänellä olisi ollut mahdollisuus toimia huolellisesti, tuottamusvastuu voi toteutua. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa vastuuhenkilö toimii välinpitämättömästi siten, että hän ei kaikin käytettävissä olevin keinoin pyri varmistumaan järjestelmän toimivuudesta. Siten Voutilaisen väite, että tuottamusvastuu ei voisi toteutua, jos järjestelmä ei toimisi suunnitellulla tavalla, ei kaikilta osin pidä paikkaansa. Mitään yksiselitteistä vastausta kysymykseen tuottamusvastuun toteutumisen mahdollisuudesta ei kuitenkaan ole annettavissa, sillä tuottamuksellisen virkavastuun toteutumisen mahdollisuus tulee joka tapauksessa täysin tilannekohtaisesti arvioitavaksi.

4.2.3 Automaattinen päätöksenteko ja vastuun delegointi

Luottamus toisen vastuuhenkilön tekemän osalta, tai niiden tietojen osalta, joita vastuuhenkilö on saanut järjestelmän toiminnasta vaikuttaa olevan merkittävä tekijä huolellisena pidettävän menettelyn näkökulmasta automaattisen päätöksenteon kontekstissa. Lisäksi kuten edellä tuotiin esiin, henkilöllä on organisaatiossa toimiessaan oikeus luottaa toisen henkilön toiminnan asianmukaisuuteen ja tällä on merkitystä myös tuottamusarvion näkökulmasta.¹⁹⁵ Tällöin tutkittavaksi tulevat vastuun delegointiin liittyvät kysymykset. Luvussa 3.4 käsiteltiin lyhyesti vastuun delegointia osana vastuun kohdentamista organisaation sisällä.

Rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta delegoinnin tulisi olla myös huolellisesti ja pätevästi tehty. Tässä ei ole kyse siitä, onko delegointi sinänsä hyväksyttävää, vaan laadullisesta näkökulmasta delegointiin. Tällöin arvioitavana on delegaatin valinta, eli sen henkilön valinta, jolle tietty tehtävä on osoitettu. Valinnan huolellisuuden arviointiin vaikuttaa esimerkiksi se, onko delegaatti henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopiva tehtävään. Hänen tulisi saada myös riittävä ohjeistus ja koulutus tehtävästä suoriutuakseen. Delegaatilla tulisi lisäksi olla riittävät toimivaltuudet hoitaa tehtävä edellytetyllä tavalla ja delegoinnin tulisi olla täsmällistä siten, että tehtävien ja päätösvallan sisällöstä ei ole epäselvyyttä. Delegaattia on

¹⁹⁵ HE 44/2002 vp, s. 95–96.

myös valvottava riittävästi, jolloin mahdollisiin ongelma-kohtiin on mahdollista reagoida riittävän ajoissa. Lisäksi delegoinnista tulee tiedottaa kaikkia tahoja, joiden näkökulmasta tieto delegoinnista on keskeinen.¹⁹⁶ Tehtävää ei siis tulisi vastuuttaa sellaiselle henkilölle, jolla ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta siitä suoriutua edellä esitettyjen kriteerien perusteella. Vaatimukset liittyvät paitsi hänen asemaansa ja siihen liittyviin toimivaltuuksiin, myös hänen henkilökohtaiseen osaamiseensa ja hänen saamaansa tukeen organisaation taholta. Mikäli nämä edellytykset eivät täyty, voidaan katsoa, että hänen ei ole mahdollista toimia tehtävässään rikoslainopin tarkoittamalla tavalla huolellisesti.

Kun virkavastuuta kohdistetaan tiedonhallintalain mukaisesti, on myös kyse vastuun delegoimisesta organisaation sisällä. Vastuun delegointi, tai tehtävänjako, on ilmaistu automaattista päätöksentekomenettelyä koskevassa dokumentaatiossa. Tiedonhallintalain 6 a luvun esitöissä on mainittu, että dokumentaatiota voi sisältyä esimerkiksi tietyn organisaation, kuten viraston, työjärjestykseen.¹⁹⁷ Mikäli tehtävänjako on asianmukaisesti kirjattu, se on sinänsä hyväksyttävää, mutta sen tulisi olla edellä esitetyn perusteella tehty lisäksi laadukkaasti siten, että virkamiehellä, jolle jokin tietty tehtävä on määrätty, tulisi myös olla tosiasiallinen kyky suoriutua velvollisuudestaan.

Delegoituun vastuuseen liittyy myös kysymys valvontavelvollisuudesta ja -vastuusta. Käytännössä ei ole mahdollista, että alaista valvottaisiin täysin kattavasti, vaan alaisella on kuuliaisuusvelvoite, jonka toteutumiseen yleisesti ottaen luotetaan. Rikosoikeuden vastuuopin näkökulmasta on kuitenkin merkitystä sillä tasolla, jota esimiehen tekemältä valvonnalta on perusteltua odottaa, kun arvioidaan mahdollisuutta kohdistaa vastuuta esimieheen. Tällöin arvioitavaksi tulee esimiehen toiminnan huolimattomuus ja onko siihen mahdollisesti sisältynyt kielletty riskinotto. Mahdollista kiellettyä riskinottoa arvioitaessa voidaan taas kiinnittää huomiota esimiehen valvonnalta perustellusti odotettuun intensiteettiin, mihin vaikuttavat kyseiseen tehtävään, alaiseen, esimieheen, organisaatioon ja muihin olosuhteisiin liittyvät tekijät.¹⁹⁸ Automaattisen päätöksenteon tilanteissa ei toisaalta välttämättä ole kyse esimies-alainen-suhteesta, vaan kyse voi olla myös horisontaalisesta vastuun jakamisesta saman tasoisessa tehtävässä työskentelevien virkamiesten välillä. Tällöin vaatimus

¹⁹⁶ Nissinen 1997, s. 174.

¹⁹⁷ HE 145/2022 vp, s. 111.

¹⁹⁸ Nissinen 1997, s. 177–181.

valvonnasta ei luonnollisesti sovellu, mutta voidaan kuitenkin katsoa, että virkamiehen tulisi voida luottaa siihen, että vastuu on delegoitu toiselle virkamiehelle pätevästi ja hän voi näin ollen luottaa toisen virkamiehen työn tulokseen. Automaattisen päätöksentekomenettelyn yhteydessä vastuullisia virkamiehiä on useampia, ja he muodostavat kokonaisuuden, jolla menettelyn asianmukaisuus varmistetaan. Näin ollen on mahdollista, että jos yksi vastuuhenkilö ei hoida tehtäviään huolellisesti, tällä on vaikutusta myös muiden vastuuhenkilöiden työn lopputulokseen ja automaattisen päätöksentekomenettelyn kokonaisuuden toimivuuteen. Yhden vastuuhenkilön huolimattomuus voi siten aiheuttaa ketjureaktion kokonaisuuden näkökulmasta. Mikäli muilla vastuuhenkilöillä ei kuitenkaan olisi ollut syytä epäillä vastuuhenkilön viranhoidon asianmukaisuutta, olisi epätodennäköistä, että tilanne johtaisi heidän toimintansa katsomiseksi huolimattomaksi.

4.3 Rikosoikeudellisen virkavastuun mahdollisuus automaattisessa päätöksenteossa

Suomen rikosoikeus ei sisällä säännöstä ankarasta vastuusta, joten rangaistavuuden edellytyksenä on joko tekijän tahallinen tai huolimaton toiminta.¹⁹⁹ Tahallisuuden on jo edellä todettu olevan lähtökohtaisesti hankalasti yhteensovitettavissa virkavelvollisuuden rikkomiseen automaattisen päätöksenteon tilanteisiin. Lisäksi on todettu huolimattomuuden olevan syyksiluettavuuden edellytyksistä joustavampi ja siten mahdollisesti sopivampi yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaamaan muuttuvaan toimintaympäristöön.

Nuutila on tuonut esiin rikosoikeuteen vaikuttavat hyvinvointivaltiolliset seikat ja miten esimerkiksi työturvallisuuden tai terveydenhoitohenkilökunnan tekemiin hoitovirheisiin kohdistuvalla sääntelyllä pyritään yhteiskunnalliseen ohjaavuuteen. Tällöin ei ole kyse enää ainoastaan jo tapahtuneiden tilanteiden ratkaisemisesta. Nuutilan mukaan tästä kehityksestä huolimatta huolimattomuuden teoreettisen perustan ja tulkintakysymyksiin liittyvien erityiskysymysten kehittäminen on jäänyt tahallisuuden varjoon, vaikka tahallisuuteen liittyvät tulkintakysymykset eivät ole niitä rikosoikeudellisesti haastavimpia. Hankalampia kysymyksiä liittyy Nuutilan mukaan esimerkiksi elinkeinotoiminnassa huolimattomuudella aiheutettuihin laiminlyönteihin, joihin on mahdollisesti syylistynyt useampi vastuuhenkilö, minkä vuoksi huolimattomuuden sekä useampien henkilöiden yhteistoiminta tai toisen henkilön toiminnan asianmukaisuuteen luottaminen ovat kysymyksiä, joihin tulisi kohdistaa

¹⁹⁹ Korkka-Knuts – Frände – Helenius 2020, s. 120.

enemmän lainopillista tutkimusta. Kuten Nuutilakin toteaa, uudenlaiset ongelmat edellyttävät oikeustieteen peruskäsitteiden uudelleenarviointia ja systematisointia.²⁰⁰

Lisäksi Nuutila tuo esiin oikeustieteellisen tutkimuksen pirstaloitumisen sen sijaan, että se pyrkisi ymmärtämään kokonaisuutta ja asioiden välisiä yhteyksiä. Tähän liittyen Nuutila tuo esiin tarpeen nähdä rikosoikeuden yleiset opit kokonaisuutena ja mainitsee esimerkkinä, että rikoksen tunnusmerkistön mukaisuutta tarkasteltaessa tulisi huomioida myös osallisuusopilliset kysymykset eriytyneen tarkastelun sijaan. Tarve kokonaistarkasteluun koskee Nuutilan mukaan myös rikoslain erityistä osaa ja esimerkiksi huolimattomuutta tulee tarkastella suhteessa konkreettiseen rikostyyppiin.²⁰¹

Nuutilan kuvailema yhteiskunnallinen muutos ja sen mahdollisesti edellyttämä tarve rikosoikeuden käsitteiden, kuten huolimattomuuden, uudelleen tarkasteluun liittyy myös tämän tutkielman aiheena oleviin kysymyksiin. Automaattiseen päätöksentekoon kohdistuvassa virkavastuuta täsmentävässä sääntelyssä on kyse myös toiminnan ohjaamisesta. Lisäksi tilanteet, joissa virkavastuu saattaa konkretisoitua, ovat oletettavasti sellaisia, joissa on pikemminkin kyse huolimattomuudesta tapahtuneesta laiminlyönnistä ja johon on todennäköisesti yhteydessä useamman eri henkilön toiminta. Nämä henkilöt taas toimivat keskenään vuorovaikutuksessa siten, että he joutuvat omissa virkatehtävissään luottamaan toisten virkamiesten viranhoidon asianmukaisuuteen. Nuutilan mainitsema kokonaisvaltainen tarkastelu vaikuttaa yhteensopivalta myös virkavastuun toteutumista arvioitaessa automaattisen päätöksenteon kontekstissa, sillä vastuun kohdentamisen kysymyksissä kietoutuvat yhteen sekä kysymys tekijästä että teon luonteesta.

Arvioitaessa tekijän huolimattomuutta, arvioinnissa painottuu se, mitä tekijältä on realistista odottaa automaattisen ratkaisumenettelyn yhteydessä. Edellä esitetyn perusteella voidaan perustellusti kyseenalaistaa vastuuseen asetetun henkilön mahdollisuus tosiasiallisesti valvoa vastuulleen kuuluvaa osaa menettelystä, mikä olisi rikosoikeudellisen vastuun edellytys. Automaattisen ratkaisumenettelyn kontekstissa ala, josta tulisi voida olla selvillä vaikuttaa erityisen vaikeasti hahmottuvalta ja tuottamuksellisenkin virkavelvollisuuden rikkomisen

²⁰⁰ Nuutila 1997, s. 64–66. Nuutilan teksti on kirjoitettu vuonna 1997, joten Nuutilan peräänkuuluttamaa tutkimusta on mahdollisesti jo tehty.

²⁰¹ Nuutila 1997, s. 67.

näyttäminen toteen olisi siten käytännön lainsoveltamistilanteissa oletettavasti hankalaa, joskaan ei tutkimuksen perusteella sinänsä mahdotonta.

Kuten tutkielman alussa tuotiin esiin, virkavastuuta voidaan tarkastella eri tahojen näkökulmista, kuten virkamiehen ja hallinnon asiakkaan. Virkamiehen näkökulmasta rikosoikeudelliseen virkavastuuseen asettaminen vaikuttaa jossain määrin kohtuuttomalta, kun huomioidaan edellä esitetty hänen tosiasiallista mahdollisuuksistaan olla selvillä ratkaisumenettelyyn liittyvistä yksityiskohdista. Toisaalta asian käänttöpuolena on hallinnon asiakas, jonka oikeusturvan vaarantumisesta on kyse, mikäli menettely ei ole asianmukaista ja huolellista. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutumista on toisaalta vahvistettu säätämällä automaattisen päätöksenteon oikeusturvakeinoista.²⁰²

Tässä tutkielmassa on katsottu, että niin kauan kuin automaation hyödyntämisessä pitäydytään sääntöpohjaisessa automaatiossa, rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvät kysymykset ovat ratkaistavassa voimassa olevien rikosoikeudellisten oppien kautta. Sääntöpohjaisessa automaattisessa päätöksenteossa, toisin kuin olisi algoritmisessa tekoälyyn perustuvassa, virkavastuu on joka tapauksessa lähtökohtaisesti mahdollista määrittää hyödyntäen rikosoikeuden yleisiä oppeja ja käsitteitä liittyen vastuun kohdentamiseen, tahallisuuteen ja tuottamuksellisuuteen. Vaikka kysymysten ratkaisu voisi edellyttää Nuutilan kuvaamilla tavoilla rikosoikeuden yleisten oppien uudenlaista muotoilua ja laintulkintaa²⁰³, kysymysten ratkaisuun tuskin tarvitaan täysin uudenlaisia rikosoikeudellisia oppirakennelmia, sillä rikosoikeudellisen vastuun on edelleen tarkoitus kohdistua luonnolliseen henkilöön.

²⁰² Hallintolain 53 f §:n mukaan automaattinen ratkaiseminen edellyttää mahdollisuutta maksuttomaan oikaisuvaatimukseen, jota ei voida hallintolain 53 e §:n mukaan ratkaista automaattisesti. Edellytystä ei kuitenkaan sovelleta, jos asianosaisten vaatimus on hyväksytty automaattisessa ratkaisussa, joka ei ole koskenut toista asianosaista.

²⁰³ Nuutila 1997, s.64–70.

5 Johtopäätökset

Kuten tutkielman johdannossa todettiin, tutkielmassa on keskitytty virkavastuun kohdistamiseen ja virkavelvollisuuden rikkomisen syyksiluettavuuteen liittyviin kysymyksiin. Varsinainen tutkimuskysymys oli tiivistetysti seuraava: keneen virkavastuu automaattisessa päätöksenteossa voidaan kohdistaa rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ien mukaisissa virkavelvollisuuden rikkomistapauksissa uudistetun tiedonhallintalain kontekstissa. Seuraavaksi pyritään esittämään vastaus tutkimuskysymykseen tutkielmassa esitetyn perusteella, eli tuomaan esiin, millä edellytyksin virkavastuu voisi toteutua automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

Vastuu RL 40:9:n mukaisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ja RL 40:10:n mukaisesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta voi syntyä RL 40:11:n mukaisille henkilöille eli virkamiehelle, julkista luottamustehtävää hoitavalle henkilölle ja julkista valtaa käyttävälle henkilölle. Vastuu ei siis kohdistu ainoastaan virkamiehiin, vaan vastuun kohdistuminen myös julkista valtaa käyttäviin henkilöihin laajentaa vastuussa olevien henkilöiden alaa, kun huomioidaan, minkälaisissa tehtävissä on mahdollista käyttää julkista valtaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä. Tiedonhallintalain 6 a luvun 28 g §:ssä on vielä erikseen katsottu tarpeelliseksi säätää, että julkisyhteisön työntekijään kohdistuu vastaavanlainen virkavastuu kuin virkamieheen, kun hän hoitaa 6 a luvussa säädettyjä tehtäviä. Tällä on pyritty varmistamaan mahdollisuus kohdistaa virkavastuu henkilöön, jonka vastuulle tietty velvollisuus on kuulunut. Seuraavassa yhteenvedossa vastuussa olevaan henkilöön viitataan käsitteellä virkamies, vaikka henkilön ei olekaan välttämätöntä olla virkamies, jotta vastuu voisi häneen kohdistua.

Uudessa tiedonhallintalain 6 a luvussa on tutkielmassa esitetysti säädetty vastuuhenkilön nimeämisestä erilaisiin automaattiseen päätöksentekoon liittyviin velvollisuuksiin. Virkamiehelle on siis mahdollista osoittaa tiettyjä tehtäviä ja automaattisen päätöksenteon kontekstissa vastuussa oleva henkilö on se, kenelle kyseiset tehtävät on osoitettu tiedonhallintalain edellyttämässä dokumentaatioissa. Sääntely vaikuttaa lähtökohdiltaan selkeältä, sillä rikoslaki sisältää säännöksen henkilöistä, joihin vastuu voi kohdistua ja tiedonhallintalain 6 a luku edellyttää vastuuhenkilöiden nimeämistä automaattiseen päätöksentekoon liittyvien käsittelysääntöjen dokumentointiin, laadunvarmistamiseen, laadunvalvontaan ja virhetilanteiden käsittelyyn ja käyttöönottopäätöksen tekijään. Vastuu voi myös kohdistua useisiin henkilöihin, jotka ovat olleet osaltaan vastuussa heille määritellyistä

velvolluuksista, jolloin tulee myös arvioitavaksi, miten vastuu jakautuu heidän välillään. Mikäli tiedonhallintalain edellyttämä dokumentaatio on tehty lain edellyttämällä tavalla, vastuuhenkilön määrittäminen potentiaalisten vastuuhenkilöiden välillä pitäisi olla lähtökohtaisesti mahdollista. Toisaalta, vaikka vastuullinen virkamies saataisiin määriteltyä, vastuun toteutuminen edellyttää teon syyksiluettavuutta. Tutkielman perusteella näyttää siltä, että virkavastuun toteutumiseen liittyvät kysymykset ratkeavat joka tapauksessa lopulta syyksiluettavuutta arvioimalla ja että suurimmat ongelmakohdat virkavastuun toteutumisen näkökulmasta liittyvät juuri syyksiluettavuuteen. Syyksiluettavuusarvio automaattiseen päätöksentekoon liittyvissä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa ratkeaa sinänsä samoin, kuin muutenkin rikosoikeudessa. Kuten tutkielmassa on tuotu esiin, nykylainsäädäntö ei mahdollista tekoälyyn pohjautuvaa automaattista päätöksentekoa, vaan ainoastaan sääntöpohjaista, jolloin taustalla on joka tapauksessa ihmisen toiminta, jonka syyksiluettavuutta arvioidaan.

Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksessa tahalliseksi katsottavan teon edellytyksenä olisi, että virkamies olisi ymmärtänyt toimivansa velvolluuksiensa vastaisesti, eli jättänyt tietoisesti noudattamatta virkavelvollisuutensa. Toisin sanoen hänellä olisi tullut olla tahallisen teon edellyttämä tietoisuus tekoon liittyvistä olosuhteista. Sen lisäksi, että virkamiehen on tullut olla edellä kuvatulla tavalla tietoinen asiaan liittyvistä olosuhteista, hänen olisi myös tullut pitää olosuhteiden olemassaoloa todennäköisempänä, kuin sitä että ne eivät olisi olleet tilanteessa käsillä. Tutkielmassa on edellä oletettu, että virkamies, jonka vastuulla tietty automaattiseen päätöksentekoon liittyvä velvollisuus on dokumentaatioissa osoitettu, on tietoinen tästä velvollisuudestaan ja että hän pyrki lähtökohtaisesti noudattamaan velvolluuksiaan. Tämän perusteella on päätelty, että tieteen tahtoen tehty virkavelvollisuuden rikkominen tulisi harvoin kyseeseen automaattisen päätöksenteon yhteydessä.

Tahallisuuden soveltumattomuus virkarikoksiin on kuitenkin mahdollisesti yleisempi rikosoikeudellinen kysymys, kuin ainoastaan automaattiseen päätöksentekoon liittyvä erityispiirre. Tuottamus vaikuttaa tutkielmassa esitetyn mukaan soveltuvan tahallisuutta paremmin syyksiluettavuuden perustaksi automaattiseen päätöksentekoon liittyvissä virkavelvollisuuden rikkomisrikoksissa. Yleisesti ottaen tuottamuksen käsite on tilannesidonnainen ja sitä on sen vuoksi arvioitava tulkintakontekstissaan. Siten on myös mahdollista, että tuottamus soveltuu erilaisiin automaattisen päätöksenteon yhteydessä esiin tuleviin tulkintatilanteisiin jo lähtökohtaisesti tahallisuutta paremmin.

Tutkielmassa on esitetty RL 3:7.1 mukainen jako tuottamuksen objektiiviseen ja subjektiiviseen osa-alueeseen ja arvioitu automaattisen päätöksentekomenettelyn yhteydessä tapahtuvia virkavelvollisuuden rikkomisia tämän jaon perusteella. Jotta tuottamus voisi tulla kyseeseen, virkamiehen olisi tullut rikkoa häntä koskenutta huolellisuusvelvollisuutta. Objektiivisen huolellisuusvelvollisuuden rikkomisen lisäksi tuottamuksellisuus edellyttää kuitenkin, että tekijän olisi ollut mahdollista ylipäätään toimia huolellisesti. Tämän tuottamuksen subjektiivisen osa-alueen osalta vastuun toteutumiseen vaikuttaa liittyvän suurempia epävarmuuksia, kun arvioitavaksi tulevat vastuuhenkilön tilaisuus ja kyky toimia huolellisesti.

Tutkielman perusteella vaikuttaa siltä, että automaattiseen päätöksentekoon liittyvien vastuiden ja teknisten yksityiskohtien moninaisuus tekee virkavelvollisuuden rikkomisen syyksilukemisesta haastavaa sekä tahallisen että tuottamuksellisen tekemuodon osalta. Hallinnon automaattisessa päätöksenteossa todennäköisesti useat eri virkamiehet toimivat käytettävien järjestelmien kehittämiseen, käyttöönotosta päättämiseen sekä laadunvalvontaan ja virhetilanteiden käsittelyyn liittyvissä tehtävissä. Yhden vastuuhenkilön vastuulla on oletettavasti jokin tietty kokonaisuus. On myös oletettavaa, että tämä tietty kokonaisuus on vastuuhenkilön osaamisen ytimessä, eikä hänellä välttämättä ole syvällistä osaamista muista vastuualueista. Eri prosessivaiheisiin osallistuneet henkilöt eivät siten oletettavasti ole tietoisia kaikista järjestelmän toimintaan liittyvistä yksityiskohdista tai näiden yksityiskohtien vaikutusmekanismeista. Tällöin heidän voi olla vaikeaa tai mahdotonta arvioida, miten muilla osa-alueilla tehdyt toimenpiteet, päätökset ja tekniset ratkaisut vaikuttavat heidän vastuullaan olevan järjestelmän osan toimintaan. Voidaan todeta, että jo aikaisemmin tässä tutkielmassa mainittu informointivelvollisuus ja riittävän tiedon saaminen muutenkin eri osa-alueiden vastuuhenkilöiden välillä on keskeinen rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen näkökulmasta. Mikäli vastuuhenkilöillä on laajempi ymmärrys järjestelmän toiminnasta ja päätöksentekoprosessista kokonaisuudessaan, heillä on myös parempi kyky arvioida erilaisia ongelmakohtia ja rikosoikeudellisesti merkityksellisten asioiden tapahtumisen todennäköisyyttä. Tahallisuuden osalta tietoisuudella on merkitystä, sillä tahallisuus edellyttää tietien tahtoen tehtyä virkavelvollisuuden rikkomista sekä lisäksi rikosoikeudellisesti relevanttien olosuhteiden olemassaolon mieltämistä varsin todennäköisiksi. Riittävä tietoisuus takaisi myös sen, että virkavastuu ei voisi jäädä toteutumatta esimerkiksi kieltoerehdyksen kaltaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa. Tuottamuksen osalta voidaan vastaavasti kyseenalaistaa mahdollisuus saavuttaa riittävä ymmärrys huolellisuusvelvollisuuden

rikkomisen välttämiseksi, vaikka tekijällä olisikin ollut siihen pyrkimys. Myös vastuun delegointiin liittyvät seikat puoltavat sitä näkemystä, että vastuuhenkilöllä tulisi olla reaalin mahdollisuus tehtävistään suoriutumiseksi, jotta hänen olisi ylipäänsä mahdollista toimia tehtävässään huolellisesti. Virkavastuun toteutuminen automaattisen päätöksenteon tilanteissa olisi tutkielmassa esitetyn perusteella todennäköisintä tuottamuksellisena ja tilanteessa, jossa vastuuhenkilö olisi esimerkiksi välinpitämättömyyttään rikkonut häntä koskevaa huolellisuusvelvollisuutta. Kyse olisi siten tilanteesta, jossa vastuuhenkilö epäilisi, että jokin hänen virkavelvollisuuksiensa alaan kuuluva automaattisen ratkaisumenettelyn osa-alue ei toimi siten kuin pitäisi, mutta jättäisi selvittämättä asian, vaikka hänellä olisi ollut siihen mahdollisuus.

Tutkielman puitteissa ei ole ollut mahdollista ratkaista tutkimuskysymystä täysin tyhjentävästi ja virkavastuun toteutumiseen liittyvät tulkinnat tulevat myöhemmin selkenemään lisää, kun asiasta saadaan oikeuskäytäntöä. Tutkielman arvo on siten ennemminkin siinä, että se tuo esiin rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvät ongelmakohdat, joita uusi lainsäädäntö ei ole onnistunut ratkaisemaan siitä huolimatta, että yhtenä lakikokonaisuuden tavoitteista oli selventää virkavastuun kohdentumista hallinnon automaattisessa päätöksenteossa.

Lainsäädäntö ei siten todennäköisesti ratkaise virkavastuun toteutumisen ongelmia PL 118 §:n näkökulmasta tai mahdollista virkavastuun toteutumista siten, kuin esimerkiksi lainvalmisteluaineistossa tarkoitettiin. Tutkimusasetelmaa voidaan kritisoida sen laajuudesta, sillä ottamalla tutkimuskohteeksi sekä vastuun kohdentamiseen liittyvät seikat että syyksiluettavuuteen liittyvät kysymykset sisältäen sekä tahallisuuden että tuottamuksellisuuden. Toisaalta tutkimusasetelmaa voidaan puolustaa sen tuotua esiin näihin rikosoikeuden keskeisiin kysymyksiin liittyviä ongelmakohtia, joita ei ole syvällisemmin avattu esimerkiksi lakikokonaisuuden esitöissä. Tutkimusasetelma on onnistunut tuomaan esiin myös yhtymäkohtia laajempaan oikeus- ja yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen sekä kysymyksen rikosoikeuden yleisten oppien soveltumisesta uudenlaisiin soveltamistilanteisiin, erityisesti huolimattomuuteen liittyen.

Voidaan myös todeta, että automaattinen päätöksenteko vaikuttaa tuovan mukanaan muutoksen vakiintuneeseen virkavastuun vastuusasetelmaan. Aikaisemmin päätöksen tehnyt virkamies on yksiselitteisesti ollut vastuussa tekemästään päätöksestä, mutta automaattisen päätöksenteon myötä vastuu voi kohdistua useisiin virkamiehiin ja uusiin virkamiesryhmiin, jotka eivät ole aikaisemmin olleet tekemisissä suoraan päätöksenteon kanssa. Julkisen vallan käyttö ikään kuin siirtyy prosessivaiheesta toiseen, eli päätöksenteosta esimerkiksi

automaation käyttöönotosta päättämiseen. Kun julkisen vallan käyttö siirtyy prosessivaiheesta toiseen, tapahtuu myös siirtymä siinä, kuka on julkista valtaa käyttävä henkilö ja kehen virkavastuu voidaan kohdentaa. Tutkielman alan ulkopuolelle jää sen pohtiminen, mitä muita mahdollisia seurauksia tästä muutoksesta voi olla.

Vaikka tässä tutkielmassa tarkastellun lakimuutoksen kohdalla päädyttiin sallimaan ainoastaan sääntöpohjainen automaatio, on oletettavaa, että myös viranomaisen hallintopäätöksenteossa tullaan tulevaisuudessa hyödyntämään tekoälyä. Kuten Brkan kirjoittaa, tekoälyn on ennustettu aikaansaavan ”neljännen teollisen vallankumouksen” ja vaikuttavan perustavanlaatuisesti yhteiskunnan toimintaan ja ihmisten välisiin suhteisiin.²⁰⁴ Tällöin kysymykset vastuun kohdentamisesta ja syyksiluettavuudesta tulevat vielä nykyistäkin haastavammin vastattaviksi ja vaativat mahdollisesti rikosoikeudellisten peruskäsitteiden uudelleenarviointia. Nykyiseen sääntelyratkaisuun ei siten kannata tyytyä ja todeta ongelmien väistyneen, vaan vielä haastavammat ja uudenlaisia ratkaisumallejakin edellyttävät ongelmat vastuukysymysten ja virkavastuun toteutumisen osalta ovat todennäköisesti vielä ratkaisematta.

²⁰⁴ Brkan 2019, s. 92.