

**Virkavastuu automaattisista hallintopäätöksistä —  
Systeemipäätökset ja yksilönvastuu**

Riku Siivonen

Pro gradu -tutkielma

Oikeustieteiden tiedekunta, oikeusinformatiikka

Kevät 2023

**Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta**

Työn nimi: Virkavastuu automaattisista hallintopäätöksistä — Systeemipäätökset ja yksilönvastuu

Tekijä: Riku Siivonen

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede, oikeusinformaatiikka

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XVII + 62

Vuosi: 2023

**Tiivistelmä:**

Suomen viranomaisissa tehdään joka vuosi miljoonia päätöksiä, joihin ihmiskäsi ei koske. Tämän tutkimuksen kohde on virkamiesten velvollisuudet hallinnon automaattisessa päätöksenteossa ja sen tarkoitus on selvittää lainopillisen metodin keinoin, mitä oikeusjärjestykseen perustuvia velvollisuuksia virkamiehillä on hallinnon automaattisessa päätöksenteossa, miltä osin nämä velvoitteet eroavat tavallisesta hallintopäätösprosessista sekä miten yksilöön kohdistuva virkavastuu sovitetaan ilman ihmistä toimivaan automaattiseen päätöksentekoon. Aiheen taustoituksessa käytetään myös oikeushistorian ja oikeusvertailun metodeja. Tämän lisäksi tutkimuksessa tarvitaan oikeusfilosofian metodeja tarkastellessa paradigmaa, jonka mukaan vain ihmiset voivat tehdä oikeudellisesti merkittäviä päätöksiä.

Perustuslaki edellyttää julkisen vallan käytöltä lakisidonnaisuutta ja virkamiehiltä vastuuta heidän virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hyvään hallintoon kuuluva tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää, ettei asianosainen saa joutua huonompaan asemaan vain, koska hänen asiansa on käsitelty automaattisesti. Automaattisessa päätöksenteossa tulee noudattaa hallinto-oikeuden yleislakeja. Tämän lisäksi vain automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä on EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, sekä 1.5.2023 voimaantulleen lakiuudistuksen jälkeen myös hallintolaissa ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

Automaattisessa päätöksenteossa virkamies ei voi henkilökohtaisesti vaikuttaa yksittäisten päätösten lopputulokseen, jolloin häneen ei voida kohdistaa virkavastuuta päätöksen lainmukaisuudesta. Perustuslain virkavastuusäännösten muuttuminen merkityksettömiksi ei myöskään ole hyväksyttävä vaihtoehto. Uudessa automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännössä yhteensovittamisen ongelma on pyritty ratkaisemaan kohdistamalla virkavastuu päätösten sijasta järjestelmän käyttöönottoon ja ylläpitoon tähtääviin virkatoimiin, ja edellyttämällä päätöksentekojärjestelmän tarkkaa dokumentointia. Katson, että yhteensovittamisen haaste on ratkaistu perustuslain virkavastuusäännösten kannalta riittävällä tavalla, mutta että virkavastuu ei silti yksin takaa asianosaisten oikeusturvaa.

Avainsanat: virkavastuu, virkamiesoikeus, hallintotoimet, automaatio

Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

# SISÄLLYS

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>V</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b> .....	<b>XVI</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1. Tutkimuksen lähtökohdat .....	1
1.1.1. Tutkimusongelma .....	1
1.1.2. Metodi .....	2
1.1.3. Tutkimusaineisto .....	3
1.1.4. Tutkimuksen rajaukset .....	4
1.1.5. Esityksen rakenne .....	4
1.2. Tutkimuksen sijoittuminen oikeusjärjestykseen .....	6
1.3. Sääntelyn tausta .....	7
1.3.1. Sääntelyn yhteiskunnallinen tausta .....	7
1.3.2. Sääntelyn historia ja nykytila .....	8
1.3.3. Oikeusvertailu .....	10
1.4. Aiempi tutkimus .....	11
<b>2. AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVA SÄÄNTELY</b> .....	<b>13</b>
2.1. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus .....	13
2.1.1. Yleistä .....	13
2.1.2. Lainalaisuus ja lakisidonnaisuus automaattisessa päätöksenteossa .....	14
2.2. Hallintopäätöksen muoto ja sisältö .....	16
2.3. Oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi .....	19
2.3.1. Pääsääntönä automaattisten yksittäispäätösten kieltö .....	19
2.3.2. Erityiset henkilötietoryhmät .....	21
2.3.3. Automaattinen päätöksenteko käsitellessä henkilötietoja rikosasioissa .....	22
2.4. Oikeusturva .....	23
2.4.1. Yleistä .....	23
2.4.2. Tietosuojasetuksen edellyttämät kansalliset suojakeinot .....	25
2.4.3. Oikeus saada tietoja automaattisen päätöksenteon olemassaolosta .....	27
2.4.4. Lopuksi .....	30
2.5. Hyvä hallinto .....	31
2.6. Asiakirjajulkisuus .....	34
2.7. Vastuu tietojärjestelmän toiminnasta .....	35
2.7.1. Käyttöönotto .....	35
2.7.2. Tietojärjestelmän valvonta ja käyttö .....	37
<b>3. VIRKAVASTUU</b> .....	<b>39</b>
3.1. Virkavastuun sisältö ja tarkoitus .....	39
3.2. Virkavastuun toteutusmuodot .....	41

3.2.1.	Rikosoikeudellinen virkavastuu.....	41
3.2.2.	Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu.....	44
3.2.3.	Hallinnollinen virkavastuu.....	46
<b>4.</b>	<b>AUTOMAATTISEN MASSAHALLINNON JA YKSILÖLLISEN VIRKAVASTUUN YHTEENSOVITTAMINEN.....</b>	<b>48</b>
4.1.	Yleistä.....	48
4.2.	Virkavastuun ongelmakohdat automaattisessa päätöksenteossa .....	49
4.2.1.	Rangaistavan menettelyn määrittelyn vaikeus.....	49
4.2.2.	Vaatus välittömästä vastuusta.....	51
4.2.3.	Henkilökohtaisessa virkavastuussa olevan virkamiehen osoittaminen.....	53
4.3.	Yhteensovittaminen uudessa lainsäädännössä.....	55
4.3.1.	Yhteensovittamisongelmat ennen lakiuudistusta .....	55
4.3.2.	Dokumentointi .....	56
4.3.3.	Mitä jos jokin menee silti pieleen? .....	57
<b>5.</b>	<b>LOPUKSI.....</b>	<b>59</b>
5.1.	Tutkimus pähkinänkuoressa .....	59
5.2.	Tutkimustulokset .....	59
5.3.	Tulosten merkitys ja jatkotutkimus .....	60

## LÄHTEET

### VIRALLISLÄHTEET

#### **Euroopan unionin primäärioikeus**

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

#### **Kansainväliset sopimukset**

Euroopan ihmisoikeussopimus

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)

#### **Hallituksen esitykset**

HE 77/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 100/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 153/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain muuttamisesta.

HE 224/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 18/2019 vp. Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

#### **Valiokuntien lausunnot**

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi

hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

PeVL 19/1985 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työturvallisuuslain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 33/2004 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi ja hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä.

PeVL 35/2005 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden verotusmenetelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

PeVL 42/2005 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp.

PeVL 49/2017 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 62/2018 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 70/2018 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 78/2018 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle sosiaali- turva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdosta.

PeVL 7/2019 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 81/2022 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

### **Perustuslakivaliokunnan mietintö**

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

**Muut virallislähteet**

- Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 100/2018 vp.  
[\[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_100+2018.aspx\]](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_100+2018.aspx) (18.1.2023)
- Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 153/2018 vp.  
[\[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_153+2018.aspx\]](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_153+2018.aspx) Luettu 18.1.2023.
- Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 224/2022 vp.  
[\[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_224+2022.aspx\]](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_224+2022.aspx) Luettu 17.4.2023.
- Euroopan tietosuojaneuvosto, Automated decision-making and profiling (25.3.2018).  
[\[https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/automated-decision-making-and-profiling\\_en\]](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/automated-decision-making-and-profiling_en) Luettu 25.1.2023.
- Euroopan unionin tuomioistuin, Unionin tuomioistuimen lausunto 2/13 18.12.2014.
- Oikeusministeriö, Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Vainio, Niklas – Tarkka, Valpuri – Jaatinen, Tanja. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2020:14. (Vainio ym. 2020)  
[\[http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3\]](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-878-3)
- Oikeusministeriö, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Nurmi, Pekka – Talus, Anu – Jaatinen, Tanja – Hänninen, Anna – Rantalankila, Leena – Vettenranta, Leena. Oikeusministeriön julkaisuja 35/2017. (Nurmi ym. 2017)  
[\[http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-612-3\]](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-612-3)
- Oikeusministeriö, Lausunto arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Koulu, Riikka – Koivisto, Ida. Asia VN/3071/2020.
- Oikeusministeriö, Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö. Vainio, Niklas – Hämäläinen, Kari – Jartti, Petteri – Helin, Antti. Työryhmämietintö. Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:7. (Vainio ym. 2022)  
[\[http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-944-5\]](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-944-5)
- Tietosuojavaltuutetun toimisto, Kerro käsittelystä rekisteröidylle.  
[\[https://tietosuoja.fi/rekisteroidyn-informointi\]](https://tietosuoja.fi/rekisteroidyn-informointi) Luettu 24.3.2023.

- Tietosuojatyöryhmä WP 29. Euroopan tietosuojaneuvosto. [[https://edpb.europa.eu/about-edpb/more-about-edpb/article-29-working-party\\_fi](https://edpb.europa.eu/about-edpb/more-about-edpb/article-29-working-party_fi)] Luettu 7.3.2023
- Valtioneuvoston kanslia, Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä. Koulu, Riikka – Mäihäniemi, Beata – Kyyrönen, Vesa – Hakkarainen, Jenni – Markkanen, Kalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44. (Koulu ym. 2019) [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-764-2>]
- Valtioneuvoston kanslia, Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä. Mäntylä, Niina – Karjalainen, Ville – Korhonen, Nora – Siikavirta, Kristian – Wender, Henrik – Annola, Vesa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14. (Mäntylä ym. 2022) [<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-237-4>]
- Valtiovarainministeriö, Arviomuistio julkisen hallinnon tietojärjestelmien sääntelyn nykytilasta ja kehittämistarpeista. Julkisen hallinnon tietojärjestelmiä koskevan yleislainsäädännön tarkistamista valmisteleva työryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:54. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-693-0>]
- 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, Lausunto 1/2010 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä. (WP 169)
- 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, Ohjeet tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista ja keinoista selvittää ”liittykö käsittelyyn todennäköisesti” asetuksessa (EU) 2016/679 tarkoitettu ”korkea riski”. (WP 248)
- 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi. (WP 251)
- 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat. (WP 260)

### **Muiden valtioiden virallislähteet**

Regeringens proposition 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.



**OIKEUSTAPAUKSET****Euroopan unionin tuomioistuin**

*Van Gend en Loos*, tuomio 5.2.1963, 26/62, EU:C:1963:1

*Costa v. ENEL*, tuomio 15.7.1964, 6/64, EU:C:1964:66

*Casa Fleischhandels*, tuomio 13.7.1989, 215/88, EU:C:1989:331.

**Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2003:57

KHO 2014:98

**Korkein oikeus**

KKO 1981 II 157

KKO 2002:56

KKO 2007:46

KKO 2014:86

KKO 2018:90

KKO 2023:17

**Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset**

EOA 686/4/09. Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja: Virkamiehen tulee käyttää asiakirjoissa virallista etunimeään.

EOAK/3116/2017. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin: Verohallinnon päätös poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista.

EOAK/3393/2017. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin: Verohallinnon menettely alkutuottajien arvonlisäverotuksessa.

EOAK/3379/2018. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin: Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

**Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset**

OKV/196/1/2016. Apulaisoikeuskanslerin sijainen, Kansaneläkelaitoksen menettely suorakorvaussopimusta koskevassa asiassa. 07.02.2017

apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisuhammaslääkärin suorakorvausta koskevassa asiassa OKV/131/70/2020. Oikeuskansleri, Kelan automaattinen päätöksenteko. 20.4.2021

OKV/1698/21/2021. Oikeuskansleri, Lausunto hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista. 21.8.2021

## KIRJALLISUUS

### Kirjat

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Werner Söderström Osakeyhtiö 1989.

Aarnio, Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, s. 35–56 teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. Werner Söderström lakitieto oy 1997.

Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo, Virkamiesten oikeusasema. Otava 1995.

Frände, Dan, Yleinen rikosoikeus (suom. Markus Wahlberg). Edita 2005.

Hakalehto-Wainio, Suvianna, Valta ja vahinko – Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.

Hallberg, Pekka, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1978.

Hallberg, Pekka, Oikeusturva, s. 651–666 teoksessa Pekka Hallberg (toim.), Perusoikeudet. WSLT 1999.

Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija, Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita 2006.

Hurskainen, Aimo, Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopisto 2003.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo, Kirjoitetaan juridiikkaa. Talentum 2005.

Häyhä, Juha, Johdanto, s. 15–34 teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. Werner Söderström lakitieto oy 1997.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006.

Lappi-Seppälä, Tapio – Melander, Sakari, Rikosoikeudellisen vastuun yleisistä edellytyksistä (RL 3 luku), s. 48–73 teoksessa Tapio Lappi-Seppälä (toim.), Rikosoikeus, [E-kirja].

- Alma Talent Oy 2022. [Viitattu 25.4.2023]
- Korpisaari, Päivi – Pitkänen, Olli – Warma-Lehtinen, Eija, Uusi tietosuojalainsäädäntö, [E-kirja]. Alma Talent 2018. [Viitattu 25.4.2023]
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet. 8., uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn Perusteet. 10., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.
- Kuopus, Jorma, Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto – Oikeustieteellinen tutkimus kansalaisen oikeusturvasta teknistyvässä valtionhallinnossa. Lakimiesliiton Kustannus 1988.
- Kuusikko, Kirsi, Neuvonta hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Jyränki, Antero, Montesquieu: miksi lakeja ja mitä lakien takana, s. 153–168 teoksessa Jarkko Tontti, Kaisa Mäkelä, ja Heta Gylling (toim.), Filosofien oikeus 1, [E-kirja]. Suomalainen lakimiesyhdistys 2001.
- Jyränki, Antero, Oikeusvaltio ja demokratia, s. 13–26 teoksessa Aulis Aarnio ja Timo Uusitupa (toim.), Oikeusvaltio. Lakimiesliiton kustannus 2002.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Magnusson-Sjöberg, Cecilia, Rättsautomation – särskilt om statsförvaltningens datorisering, Norstedts Juridik 1992.
- Makkonen, Kaarle, Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1981.
- Keravuori-Rusanen, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 4. laitos. Talentum 2013.
- Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus, [E-kirja]. Alma Talent 2017. [Viitattu 25.4.2023]
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6., uudistettu painos. Helsinki: Edita, 2021.
- Mäkinen, Eija, Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers 2000.
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. 2., uudistettu laitos. WSOYpro 2010.
- Pasquale, Frank, The Black Box Society: The secret algorithms that control money and infor-

- mation. Harvard University Press 2015.
- Pöysti, Tuomas, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Forum Iuris 1999.
- Pöysti, Tuomas, Luottamuksesta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon, s. 345–360 teoksessa Kari Kuusiniemi – Outi Suviranta – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 25/8 2020. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2020.
- Saarenpää, Ahti – Riekkinen, Juhana, Oikeusinformatiikan perusteet, [E-kirja]. Lapin yliopisto, Oikeustieteiden tiedekunta 2023. [Viitattu 25.4.2023]
- Saarnio, Uuno, Arvo ja eettisyys. Ajatus XIII 1944.
- Sharma, Sanjay, Data Privacy and GDPR Handbook. Wiley 2020.
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Ståhlberg, Pauli; Karhu, Juha, Suomen Vahingonkorvausoikeus. 6., uudistettu painos, [E-kirja]. Talentum, 2013.
- Ståhlberg, Kaarlo Juho, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. 2. painos, Otava 1928.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström lakitieto 2000.
- Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.
- Voutilainen, Tomi, ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa – ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely, [E-kirja]. Edita Publishing Oy 2009. [Viitattu 25.4.2023] [[www.edilex.fi/lakikirjasto/7529.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/7529.pdf)]
- Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon: informaatio-oikeuden perusteet. Edita Publishing Oy 2019.
- Väätänen, Ulla, Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Lakimiesliiton kustannus 2011.

### **Artikkelit**

- Bayamlioğlu, Emre, Contesting Automated Decisions. European Data Protection Law Review 4 (2018), 433-446, Tilburg Law School Research Paper Forthcoming. [<https://ssrn.com/abstract=3305272>]
- Citron, Danielle Keats, Technological Due Process, U of Maryland Legal Studies Research Paper No. 2007-26, Washington University Law Review Vol. 85, 2007, s. 1249–1313. [<https://ssrn.com/abstract=1012360>]
- Danziger, Shai – Levav, Jonathan – Avnaim-Pesso, Liora, Extraneous Factors in Judicial Decisions. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of Amer-

ica 108/2011, s. 6889–6892.

- De Hert, Paul – Papakonstantinou, Vagelis, The new General Data Protection Regulation: Still a sound system for the protection of individuals? *Computer Law & Security Review*, Vol 32, Issue 2, 2016. [<https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.02.006>]
- Fenster, Mark. Transparency in Search of a Theory. *European Journal of Social Theory* May 2015 18: 150–167, University of Florida Levin College of Law Research Paper No. 15–11. [<https://ssrn.com/abstract=2662472>]
- Goodman, Bryce – Flaxman, Seth. European Union regulations on algorithmic decision-making and a “right to explanation”. Oxford Internet Institute 2016. [<https://arxiv.org/pdf/1606.08813.pdf>]
- Hakalehto-Wainio, Suvianna, Vahingonkorvausvastuu oikeusturvakeinona julkishallinnossa. *Oikeus* 3/2009, s. 330–333. [<https://www.edilex.fi/oikeus/67330008.pdf>]
- Hakapää, Sari, Hallintosovellusten hyödyntäminen arvonlisäverotusmenettelyssä. *Edilex* 2009/8. [<https://www.edilex.fi/lakikirjasto/6050.pdf>]
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17 2011. (Hirvonen, A. 2022)
- Hirvonen, Hanne, Automatisoitu päätöksenteko julkisella sektorilla. *Oikeus* 3/2018, s. 302–310. [<https://www.edilex.fi/oikeus/192070005.pdf>] (Hirvonen, H. 2018)
- Hirvonen, Hanne, Virkavastuu ja päätösaunomaatio – vastuun henkilökohtaisuus kriisissä? *Lakimies* 3–4/2022, s. 386–418. [<https://www.edilex.fi/lakimies/1000690001.pdf>] (Hirvonen, H. 2022)
- Kamarinou, Dimitra – Millard, Christopher – Singh, Jatinder, Machine Learning with Personal Data (November 7, 2016). Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 247/2016. [<https://ssrn.com/abstract=2865811>]
- Koskinen, Ida, Koneoppiminen ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimus lainmukaisesta, kohtuullisesta ja läpinäkyvästä käsittelystä. *Defensor Legis* 2/2018, s. 240–256. [[https://www.edilex.fi/defensor\\_legis/187070007.pdf](https://www.edilex.fi/defensor_legis/187070007.pdf)]
- Koivisto, Ida, Oikeus on, miten se systematisoidaan? – Kysymys oikeudenalajaotuksesta ja hallinto-oikeudesta. *Lakimies* 7–8/2015, s. 954–972. [<https://www-edilex-fi/lakimies/159680001.pdf>]
- Koivisto, Ida – Koulu, Riikka, Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle

tutkimukselle. Lakimies 6/2020, s. 798–821.  
[\[https://www.edilex.fi/lakimies/216440001.pdf\]](https://www.edilex.fi/lakimies/216440001.pdf)

- Kuner, Christopher – Svantesson, Dan – Cate, Fred – Lynskey, Orla – Millard, Christopher, Machine learning with personal data: is data protection law smart enough to meet the challenge? *International Data Privacy Law*, Vol 7, Issue 1. 2017. (Kuner et al. 2017)
- Malgieri, Gianclaudio, Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other “suitable safeguards” in the national legislations. *The Computer Law and Security Report*, 35 (5) 2019.
- Malgieri, Gianclaudio – Comandé, Giovanni, Why a Right to Legibility of Automated Decision-Making Exists in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law*, vol. 7, Issue 3, Forthcoming, 2017. [\[https://ssrn.com/abstract=3088976\]](https://ssrn.com/abstract=3088976)
- Mansikka, Tarja, Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. *Edilex* 2014/11. [\[https://www.edilex.fi/artikkelit/13478.pdf\]](https://www.edilex.fi/artikkelit/13478.pdf)
- Mäenpää, Olli, Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. *Lakimies* 6–7/1998, s. 1132–1143. [\[https://www.edilex-fi /lakimies/20140021.pdf\]](https://www.edilex-fi /lakimies/20140021.pdf)
- Pöysti, Tuomas, Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. *Lakimies* 7–8/2018 s. 868–903. [\[https://www.edilex.fi/lakimies/193290003.pdf\]](https://www.edilex.fi/lakimies/193290003.pdf)
- Roig, Antoni, Safeguards for the right not to be subject to a decision based solely on automated processing (Article 22 GDPR). *European Journal of Law and Technology*, Vol 8, No 3, 2017.
- Samuel, Arthur, Some Studies in Machine Learning Using the Game of Checkers. *IBM Journal of Research and Development*, vol. 3, no. 3. 1959, s. 210–229. [\[https://doi.org/10.1147/rd.33.0210\]](https://doi.org/10.1147/rd.33.0210)
- Selbst, Andrew – Powles, Julia, Meaningful Information and the Right to Explanation (November 27, 2017). *International Data Privacy Law*, vol. 7(4), s. 233-242 (2017). [\[https://ssrn.com/abstract=3039125\]](https://ssrn.com/abstract=3039125)
- Suksi, Markku, Automatiserat beslutsfattande enligt den svenska förvaltningslagen. *JFT* 6/2018, s. 463–472. [\[https://www.edilex.fi/jft/195270003.pdf\]](https://www.edilex.fi/jft/195270003.pdf)
- Suksi, Markku, Rättsstatlighet, god förvaltning och ämbetsansvar vid automatiserat beslutsfattande. *JFT* 5–6/2019, s. 267–302. [\[https://www.edilex.fi/jft/205950001.pdf\]](https://www.edilex.fi/jft/205950001.pdf)

- Suksi, Markku, Administrative due process when using automated decision-making in public administration: some notes from a Finnish perspective. *Artificial Intelligence and Law* 29/2021, s. 87–110. [<https://doi.org/10.1007/s10506-020-09269-x>]
- Tiura-Virta, Helinä, Automatisoidun päätöksenteon suojakeinot poliisin passi- ja henkilökorttimenettelyiden kannalta. *Edilex* 2022/13. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/26547.pdf>]
- Tuori, Kaarlo, Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? *Oikeus* 2003/3, s. 234–249. [<https://www.edilex.fi/oikeus/34450001.pdf>]
- Veale, Michael – Edwards, Lilian, Clarity, surprises, and further questions in the Article 29 Working Party draft guidance on automated decision-making and profiling. *Computer Law & Security Review*, Volume 34, Issue 2, 2018. s. 398–404. [<https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.12.002>]
- Viljanen, Mika, Algoritmien haaste – uuteen aineelliseen oikeuteen? *Lakimies* 7–8/2017, s. 1070–1087. [<https://www.edilex.fi/lakimies/183840010.pdf>]
- Voutilainen, Tomi, Automatisoitu hallintoasian käsittelyprosessi, *Edilex* 12/2008. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/5307.pdf>]
- Voutilainen, Tomi, Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. *Lakimies* 7–8/2018, s. 904–927. [<https://www.edilex.fi/lakimies/193290004.pdf>]
- Wachter, Sandra – Mittelstadt, Brent – Floridi, Luciano, Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the General Data Protection Regulation. *International Data Privacy Law* 2017 (julkaistu 28.12.2016). Luettavissa [<https://ssrn.com/abstract=2903469>]
- Wahlgren, Peter, *Automation of legal reasoning: a study of artificial intelligence and law*. Deventer 1992.
- Zerilli, John – Knott, Alistair – Maclaurin, James – Gavaghan, Colin, Transparency in Algorithmic and Human Decision-Making: Is There a Double Standard? *Philosophy & Technology* 2019 (julkaistu 5.9.2018). (Zerilli et al.)

**LYHENNELUETTELO**

EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan unioni
HL	hallintolaki 434/2003
julkisuuslaki	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
rikosasioiden tietosuojadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta
rikosasioiden tietosuojalaki	laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018
RL	rikoslaki 39/1889
SAsiointiL	laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TsA, tietosuojasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27. päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tieto-



	jen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus)
tietosuojadirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta
tiedonhallintalaki	laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019
ViranhaltijaL	laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003
VirkamL, virkamieslaki	valtion virkamieslaki 750/1994
WP 29, tietosuojatyöryhmä	direktiivin 95/46/EY 29 artiklalla perustettu tietosuojatyöryhmä

# 1. JOHDANTO

## 1.1. Tutkimuksen lähtökohdat

### 1.1.1. Tutkimusongelma

Suomen viranomaisissa tehdään joka vuosi miljoonia päätöksiä, joihin ihmiskäsi ei koske.<sup>1</sup> Näillä päätöksillä vaikutetaan kansalaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin, mutta niillä ei ole yksittäistä vastuuta kantavaa tekijää. Päätösten erottaminen yksittäisestä vastuuta kantavasta virkamiehestä on merkittävä poikkeus nykydoktriinista, jossa jokaiselle hallintopäätökselle löytyy sen lainmukaisuudesta vastaava virkamies.

Tämän tutkimuksen kohde on virkamiesten velvollisuudet hallinnon automaattisessa päätöksenteossa ja sen tarkoitus on selvittää, mitä oikeusjärjestykseen perustuvia velvollisuuksia virkamiehillä on hallinnon automaattisessa päätöksenteossa, miltä osin nämä velvoitteet eroavat tavallisesta hallintopäätösprosessista sekä miten yksilöön kohdistuva virkavastuu sovitetaan ilman ihmistä toimivaan automaattiseen päätöksentekoon. Julkishallinnon automaattisen päätöksenteon muun muassa virkavastuuseen liittyviä ongelmakohtia on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, etteivät automaattiseen päätöksentekoon liittyvät virkavastuun ongelmat ratkea ilman lainsäädännön uudistamista.<sup>2</sup> Eduskunta on kuitenkin hiljattain hyväksynyt hallituksen esityksen julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeväksi lainsäädännöksi.<sup>3</sup> Tutkimuksessa tarkastellaan, ovatko virkavastuun ongelmat ratkaistu muuttuneessa oikeustilassa.

Tutkimuksessa tarkoitetaan automaattisella päätöksenteolla pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaan päätöksentekoa, jolla on sen kohdetta koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.<sup>4</sup> Päätöksenteko perustuu pelkästään automaattiseen kä-

---

<sup>1</sup> Päätösten määrästä ks. HE 145/2022 vp, s. 26–30.

<sup>2</sup> Ks. Hirvonen, H. 2022, s. 409–410; Pöysti 2020, s. 351–353; Suksi 2020, s. 106; Koulu ym. 2019, s. 99–100.

<sup>3</sup> EV 303/2022 vp. Ks. myös HE 145/2022 vp.

<sup>4</sup> Käsitteelle ei ole vielä vakiintunutta termiä. Hallintolain muuttamisesta annetussa laissa (487/2023), 1.5.2023 voimaan tulevassa hallintolain asian automaattista ratkaisemisesta koskevassa 8 b luvussa ja hallituksen esityksessä HE 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeväksi lainsäädännöksi *asian automaattisella ratkaisemisella* tarkoitetaan asiankäsittelyn päättävän ratkaisun tekemistä automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että luonnollinen henkilö tarkastaa ja hyväksyy ratkaisun (HL 53 e.1 §; HE 145/2022 vp, s. 171). Hirvonen tarkoittaa *päätösaunomaatiolla* hallintopäätösten tekemistä tavalla, johon luonnollinen henkilö ei joko osallistu lainkaan varsinaista päätöstä tehtäessä tai osallistuu vain hyvin näennäisesti ilman tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa ratkaisun sisältöön (Hirvonen, H. 2022, s. 392). Hakapää suosittelee käytettäväksi *hallintosovellukset* -termiä, jolla tarkoitetaan tietoteknisiä menetelmiä, joilla täydennetään tai korvataan aikaisemmin virkailijoiden toimesta tehtyjen hallinnollisia työtehtäviä (Hakapää 2009, s. 3–4). Voutilainen jakaa *automaattiset asiankäsittelyprosessit*

sittelyyn, kun luonnollinen henkilö ei osallistu prosessiin sen missään vaiheessa tai tämän osallistuminen on vailla tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa prosessin lopputulokseen.<sup>5</sup> Määritelmä vastaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmää lavennettuna koskemaan myös oikeushenkilöitä.<sup>6</sup> Käytännössä automaatio ei ole näin tarkkarajaista, vaan automaattiset järjestelmät voivat ratkaista asioita vain rajatuilta osin, antaa suosituksia, tai muuten tukea päätöksentekoprosessia kuitenkin antamatta ratkaisuja.

### 1.1.2. *Metodi*

Metodilla tarkoitetaan kielellistä välinettä, jonka avulla hankitaan tietoa ja perustellaan sen merkitys.<sup>7</sup> Jotta tutkimus olisi tiedettä, metodilta vaaditaan muuttumattomuutta ja itsenäisyyttä suhteessa muihin tiedontuotannon tekijöihin, kuten tiedon sisältöön, kohteeseen, tuottajiin ja vastaanottajiin.<sup>8</sup> Tieteellisyys edellyttää tutkimustulosten olevan toistettavissa.<sup>9</sup>

Tutkimusmetodin valintaa ohjaavat tutkimuksen kohde sekä sen tavoite eli tiedonintressi.<sup>10</sup> Virkamiesten automaattiseen päätöksentekoon liittyvät velvollisuudet perustuvat oikeusnormeihin, joiden merkityksen selvittämiseksi käytetään oikeusdogmaattista eli lainopillista metodia. Lainopillisen metodin tehtävänä on oikeusnormien merkityssisällön selvittäminen eli tulkinta, sekä normien sijoittaminen ja keskinäisen suhteen selvittäminen oikeusjärjestelmässä eli systematisointi.<sup>11</sup> Sisällön selvittämiseksi tulkinta aloitetaan sananmukaisesta tulkinnasta eli normilauseen arkikielisestä merkityksestä. Systemaattisessa tulkinnassa oikeusnormia tulkitaan suhteessa valitsevaan oikeusjärjestelmään, eli tässä tapauksessa oikeusinformatiikan ja hallinto-oikeuden käsitteisiin ja yleisiin oppeihin. Historiallisessa tulkinnassa selvitetään lainvalmistelumateriaalista selviävä lainsäätäjän tarkoitus. Teleologisessa eli tarkoituspäätöksellisessä tulkinnassa selvitetään lainsäätäjän tavoitteet, joita sääntelyllä pyritään edistämään, sekä arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen seuraukset. Lopuksi tulkintavaihtoehtoista valitaan tavoitteita parhaiten edistävä vaihtoehto-

---

osittain ja täysin automaattisiin prosesseihin, sekä päätöksentekojärjestelmät päätöksentekijää avustaviin päätöksenteon tukijärjestelmiin ja itsenäisesti päätöksiä tuottaviin asiantuntijajärjestelmiin (Voutilainen 2009, s. 262–263). Koulu ym. tarkoittavat *algoritmisella päätöksenteolla* teknologisella sovelluksella tehtyä päätöstä, joka on tehty ilman ihmisen osallistumista (Koulu ym. 2019, s. 22).

<sup>5</sup> Ks. WP 251, s. 22,

<sup>6</sup> TsA 22 (1) art.

<sup>7</sup> Ks. Häyhä 1997, s. 20–27, erityisesti s. 24.

<sup>8</sup> Häyhä 1997, s. 23–24.

<sup>9</sup> Ks. toisaalta oikeustieteen ja sen metodien välttämättömästä keskinäisestä riippuvuudesta Häyhä 1997, s. 24–27.

<sup>10</sup> Siltala 2003, s. 137; Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s.17–18.

<sup>11</sup> Aarnio 2011, s. 104; Hirvonen, A. 2011, s. 22–26; Tuori 2000, s. 302–303.

to.<sup>12</sup> Tulkinnan tuloksena on tulkintakannanotto. Lainopin käyttäjän tulee pyrkiä kannanottoihin, jotka voisivat rationaalisesti harkitsevassa oikeusyhteisössä saavuttaa enemmistön tuen.<sup>13</sup>

Vaikka tutkimuksessa käytetään pääasiallisesti lainopillista metodologiaa, tiettyjä muita aiheita on käsiteltävä eri keinoin. Aiheen taustoitukseen, eli kysymykseen nykyisen oikeustilan kehittymisestä, tarvitaan oikeushistoriallista tutkimusotetta.<sup>14</sup> Kansallisen oikeusjärjestyksen vertaamiseksi jonkin muun maan oikeusjärjestykseen tarvitaan oikeusvertailun metodologiaa. Valitun aiheen vuoksi tutkimuksessa tarkastellaan ohimennen myös oletusta, että vain ihmiset voivat tehdä oikeudellisesti merkittäviä päätöksiä. *Tuorin* oikeuden tasojen näkökulmasta ymmärrettynä poikkeus paradigmat ihmisestä päätöksentekijänä ei koske enää säädetyn oikeuden pintatasoa, vaan se on oikeuden syvärakenteen ongelma.<sup>15</sup> Oikeuden syvärakenteen käsittelemiseksi tarvitaan oikeusfilosofian metodeja.<sup>16</sup>

### 1.1.3. Tutkimusaineisto

Tutkimuksen keskiössä on automaattisen päätöksenteon ja virkavastuun välinen suhde. Olennaisia lähteitä ovat näin ollen automaattista päätöksentekoa sääntelevät EU:n yleinen tietosuojasetus, hallintolaki ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, ja lisäksi virkamiesten oikeusasema yleislakina sääntelevä valtion virkamiehistä annettu laki sekä hallintolaki hyvän hallinnon vaatimuksia koskevana yleislakina. Tutkimusaineistona on käytetty myös muita aiheen kannalta olennaisia säännöksiä.

Hallituksen esitykset lainvalmisteluaineistona muodostavat tärkeän lähdeaineiston. Säädösten merkityssisällön tulkinnassa käytetään apuna myös aiheeseen liittyvää oikeuskirjallisuutta, minkä lisäksi tulkinta-apua saadaan myös muista virallislähteistä. Tietosuojasetuksen osalta Euroopan unionin tietosuojatyöryhmä WP 29:n lausuntoja ja ohjeita. Automaattista päätöksentekoa koskevaa oikeuskäytäntöä ei vielä tutkimuksen kirjoitushetkellä ole,<sup>17</sup> joten perustuslakivaliokunnan lausuntojen sekä ylimpien laillisuusvalvojen vastaavissa tapauksissa antamien ratkaisujen merkitys korostuvat.

<sup>12</sup> Hirvonen, A. 2011, s. 38–40.

<sup>13</sup> Aarnio 1988, s. 285. Ks. myös Aarnio 1997, s. 51.

<sup>14</sup> Ks. oikeushistoriasta esim. Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005, s. 14.

<sup>15</sup> Ks. Tuori 2000, s. 171–216.

<sup>16</sup> Ks. oikeusfilosofiasta esim. Hirvonen, A. 2011, s. 54; Tuori 2000, s. 303.

<sup>17</sup> Laki hallintolain muuttamisesta 487/2023 sekä muut lakiuudistuksen säädökset tulevat voimaan 1.5.2023.

#### *1.1.4. Tutkimuksen rajaukset*

Tutkimus käsittelee virkamiesten velvollisuuksia hallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan muuna kuin päätöksentekona tosiasiallinen hallintotoiminta sekä päätöksentekoa tukevat järjestelmät. Näin ollen esimerkiksi automaattista tiedoksiantoa tai vireilletuloa taikka sähköistä asiointia ei käsitellä. Tutkimuksessa kuitenkin tarkastellaan myös virkamiehen vastuuta päätöksenteon valmistelusta, vaikka valmisteleva toimenpide ei yksin muodostaisi hallintopäätöstä.

Automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntöä koskevan uudistuksen kanssa samaan aikaan hallitus on myös valmistellut lakiuudistusta automaattisen päätöksenteon lainsäädännöksi verotus- ja tulliasioissa.<sup>18</sup> Voimaantullessaan lait muodostavat poikkeuksen hallintolain ja tiedonhallintalain pääsäännöstä. Tätä poikkeusta ei käsitellä.

Monia tutkimuksen kohdetta läheisiä tai mielenkiintoisia näkökulmia ei ole mahdollista pohtia tässä esityksessä. Tällaisia ovat esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen yksityisiin toimijoihin kohdistuvaa automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely, julkisyhteisön korvausvastuu, anonyymi tuottamus automaattisessa päätöksenteossa ja virkavastuun näennäinen kohdistaminen virkamieheen automaattisen päätöksentekojärjestelmän tekemistä päätöksistä virkamiehen oikeusturvan kannalta. Nämä kysymykset jätetään jatkotutkimukselle.

#### *1.1.5. Esityksen rakenne*

Tutkimus koostuu johdannon ja lopetuskappaleen lisäksi kolmesta pääluvusta. Luvussa 2 käsitellään asian ratkaisemisesta automaattisessa menettelyssä johtuvia lisäedellytyksiä ja päätöksenteon oikeudellisia reunaehtoja. Asian ratkaisu automaattisessa menettelyssä ei ole peruste poiketa hallinnon yleislain tai tapauskohtaisten erityislakien säännöksistä vaan päinvastoin hyvän hallinnon periaatteet velvoittavat kohtelevaan hallinnon asiakkaita tasapuolisesti riippumatta viranomaisessa käytettävistä työvälineistä. Relevanttia sääntelyä on hallinnon yleislaeissa sekä EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Virkavastuu on virkamiehen vastuuta tämän virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja tässä luvussa käydään läpi, mitä lainmukainen päätös pitää sisällään.

Luvussa 3 käydään läpi lyhyt yleisesitys virkavastuusta. Tarkoitus on käydä perusasiat läpi seuraavien lukujen pohjustamiseksi, mutta toisaalta aiheen käsittely automaattisen päätöksenteon kontekstissa tuo aiheeseen tuoreen näkökulman. Koska virkavastuun toteutusmuodot edellyttävät

---

<sup>18</sup> Ks. HE 224/2022 vp; Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 224/2022 vp.

pohjatietoja myös rikos- ja vahingonkorvausoikeudesta, myös näitä käsitellään tarpeellisilta osin.

Tutkimuksen kiintoisin anti on luvussa 4. Luvussa käsitellään ihmisestä riippumattoman automaattisen päätöksenteon ja yksilöön kohdistuvan virkavastuun yhteensovittamisen tunnettuja ongelmakohtia ennen uutta automaattisen päätöksenteon lainsäädäntöuudistusta. Tämän jälkeen tarkastellaan näiden ongelmien ratkaisua uudistetussa lainsäädännössä sekä arvioidaan ratkaisujen onnistuneisuutta ja tulevan lainsäädännön kehitystarpeita.

Lopuksi viimeisessä luvussa kerrataan tutkimuksen keskeiset tulokset sekä arvioidaan niiden merkittävyyttä tulevan lainsäädännön ja tutkimuksen kannalta. Koko tutkimuksen läpi punaisena lankana toimii yksilöllisen virkavastuun ja automaattisen järjestelmän tekemien päätösten yhteensovittaminen.

## 1.2. Tutkimuksen sijoittuminen oikeusjärjestykseen

Oikeudenalajaon tarkoituksena on jäsentää normiaineistoa osiin oikeudellisen tiedon hallinnan helpottamiseksi ja ratkaisutoiminnan jäsentämiseksi. Se voidaan nähdä tiedonhallinnallisena keinona, jolla normikokonaisuutta jäsennetään kokonaisuuksiksi sekä luodaan yhtenäisillä käsitteillä ja periaatteilla yhteyksiä säännösten välille.<sup>19</sup> *Tuorin* mukaan oikeudenalajaotus mahdollistaa oikeusjärjestyksen pedagogisesti mielekkään esittämisen sekä oikeudellisten ongelmien paikallistamisen ja määrittämisen.<sup>20</sup>

*Mäenpään* määritelmän mukaan hallinto-oikeutta on se oikeusjärjestyksen osa-alue, johon sisältyy julkishallintoa ja sen toimintaa määrittelevä oikeus.<sup>21</sup> Hallinto-oikeuden pääasialliset tehtävät ovat 1) yksityisten suojaaminen julkisen vallan käytöltä, 2) puitteiden määrittely hallinnon tehtävien toteuttamiselle, 3) hallinnon ja yksityisen välisen suhteen tasapainottaminen ja 4) yksilöiden vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien takaaminen.<sup>22</sup> Tutkimus käsittelee viranomaisten ja virkamiesten velvollisuuksia, ja sijoittuu siten oikeusjärjestyksessä osaksi hallinto-oikeutta.

Oikeusinformatiikka on oikeustieteellinen tutkimus- ja opetusala, jonka puitteissa tutkitaan ja opetetaan oikeuden ja informaation sekä oikeuden ja tietotekniikan välisiä suhteita yleisesti eri muodoissaan samoin kuin niiden yhteydessä ilmeneviä oikeudellisia sääntely- ja tulkintakysymyksiä.<sup>23</sup> Oikeusinformatiikka jakautuu yleiseen ja erityiseen osaan, joista yleinen osa käsittelee verkkoyhteiskunnan<sup>24</sup> kehitystä ja oikeudellistumista, uutta informaatioinfrastruktuuria ja oikeudellisen informaation merkitystä yhteiskunnassa, sekä juristien ja yleisemmin koko ammattikunnan ammattitaidolle verkkoyhteiskunnassa asetettavia vaatimuksia.<sup>25</sup> Oikeusinformatiikan erityinen osa neljään pienempään tutkimus- ja opetusalaan, jotka ovat oikeudellinen tietojenkäsittely, oikeudellisen informaation tutkimus, informaatio-oikeus ja tietotekniikkaoikeus.<sup>26</sup> Tämä tutkimus sijoittuu oikeudellisen tietojenkäsittelyn alueelle.

Oikeusinformatiikalle on tunnusomaista monitieteisyys sekä tiedealojen välillä että oikeustieteen

<sup>19</sup> Tuoria (2007, s. 105–109) mukaillen Voutilainen 2019, s. 20.

<sup>20</sup> Ks. Tuori 2007, s. 109.

<sup>21</sup> Mäenpää 2013, s. 40.

<sup>22</sup> Mäenpää 2013, s. 48.

<sup>23</sup> Saarenpää – Riekkinen 2023, s. 1. Ks. myös Saarenpää 2007, s. 1.

<sup>24</sup> Verkkoyhteiskunnalla (erotuksena tieto- tai informaatioyhteiskunnasta) tarkoitetaan tietoteknisesti ja viestinnällisesti erilaisiin tietojärjestelmiin sekä tietoverkkoihin sitoutunutta ja niiden varassa toimivaa yhteiskuntaa. Ks. Saarenpää – Riekkinen 2023, s. 41.

<sup>25</sup> Saarenpää 2007, s. 20.

<sup>26</sup> Saarenpää – Riekkinen 2023, s. 37.

sisällä.<sup>27</sup> Tässä tutkimuksessa ei ole tutkittu vain hallinto-oikeutta tai vain oikeusinformatiikkaa, vaan niiden automaattisesti tehtyjä hallintopäätöksiä koskevaa leikkauskohtaa. Virkavastuun toteutuminen edellyttää myös rikos- ja vahingonkorvausoikeuden käsittelyä. Oikeustieteen ulkopuolella on hetkittäin sivuttu tietojenkäsittelytieteitä esimerkiksi koneoppimista ja tekoälyä koskevien aiheiden ymmärtämiseksi.

### 1.3. Säätelyn tausta

#### 1.3.1. Säätelyn yhteiskunnallinen tausta

Teknologia vaikuttaa oikeuteen.<sup>28</sup> Hallintoasioiden ratkaisemiselle automaattisessa menettelyssä on merkittävä yhteiskunnallinen tarve: Verohallinto, Kansaneläkelaitos, Tulli, Liikenne- ja viestintävirasto sekä Rajavartiolaitos tekevät vuosittain kukin tahoillaan yli miljoona täysin automaattista hallintopäätöstä vuodessa. Maanmittauslaitoksessa, Digi- ja väestötietovirastossa sekä Patentti- ja rekisterihallituksessa tehdään vuosittain yli satatuhatta hallintopäätöstä automaattisesti.<sup>29</sup> Voidaan puhua massahallinnosta, jolla tarkoitetaan sekä henkilökunnan että käsiteltävien asioiden mittapuulla suuria hallinnonaloja, joille on ominaista useita eri henkilöitä koskevien samankaltaisten päätösten yhtäaikainen tuottaminen sekä yksittäisen hallintoratkaisun tai -päätöksen kohdistuminen laajaan henkilöpiiriin.<sup>30</sup>

*Hirvonen* on nostanut automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksiksi asiakaslähtöisyyden ja tehokkuuden. Päätöksenteon nopeuttaminen ja samalla luottamuksen parantaminen julkisen vallan käyttöön puoltavat päätösaunomaation näkemistä hyvää hallintoa edistävänä tekijänä.<sup>31</sup> *Voutilainen* on katsonut hallinnollisen päätöksenteon automatisoinnin voivan edistää yksilön perusoikeuksia, mikäli järjestelmä toteutetaan asianmukaisesti.<sup>32</sup> Käytännössä hallinnon tehokkuus voisi näkyä jonojen vähenemisessä viranomaisissa.

Automaattisella päätöksenteolla voidaan helpottaa viranomaisten jutturuuhkia, minkä vuoksi niitä onkin jo käytössä jonkin verran. Viranomaisten päätösaunomaattien toiminta ei kuitenkaan ole aina ollut lain silmissä ongelmatonta. Alkususäys nyt jo lähes valmiille automaattisen päätöksen-

<sup>27</sup> Saarenpää – Riekkinen 2023, s. 21–23. Ks. myös Saarenpää 2007, s. 10.

<sup>28</sup> Ks. esim. Pöysti 2018, s. 868–876; Pöysti 1999, s. 374.

<sup>29</sup> HE 145/2022 vp, s. 26–30.

<sup>30</sup> Kuopus 1988, s. 48–49. Termillä ei ole oikeudellista merkitystä eikä asian käsittely massahallinnon osana ole peruste poiketa laista. Massahallinnon jokainen päätös muodostaa oman hallintopäätöksensä.

<sup>31</sup> Hirvonen, H. 2018, s. 309.

<sup>32</sup> Voutilainen 2008 s. 39.



teon yleislainsäädännön uudistukselle voidaan katsoa olleen eduskunnan apulaisoikeusasiamies *Sakslinin* ratkaisu vuodelta 2018, jossa tämä ei katsonut Verohallinnon automaattisen päätöksenteon täyttävän perustuslain vaatimuksia.<sup>33</sup> Kuitenkin jo aiemmin samana vuonna perustuslakivaliokunta lausui henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevan lakiehdotuksen yhteydessä automatisoidusta päätöksenteosta seuraavaa:

*”Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen.”*<sup>34</sup>

Valiokunnan käsiteltävänä oli tämän jälkeen vielä kaksi automaattista päätöksentekoa koskevaa lakiehdotusta. Perustuslakivaliokunta katsoi potilasvakuutuslakia ja eräitä muita siihen liittyviä lakeja koskeneen ehdotuksen olevan liian epätasällinen säädöksen automaattista päätöksentekoa koskevien säännösten osalta ja toisti kantansa selvitystarpeesta.<sup>35</sup> Lausunnossa PeVL 7/2019 vp kyse oli jälleen henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevasta lakiehdotuksesta. Valiokunta piti sääntelyä edelleen liian väljänä<sup>36</sup> ja katsoi virkavastuun kohdistamisen vain viraston ylijohdajaan olevan ratkaisuna ”näennäinen ja keinotekoinen”.<sup>37</sup> Valiokunta myös painotti suhteellisen tiukoin sanankääntein selvitystarpeen kiireellisyyttä ja merkitystä, sekä riittävää valmistelua ”valtiosääntöoikeudellisia kysymyksenasetteluja” sisältävien ongelmien ratkaisemiseksi hallinnonalakohtaisten erityislakien säätämisen sijaan.<sup>38</sup>

### 1.3.2. Sääntelyn historia ja nykytila

Siltä osin kuin automaattisten päätösten kohteena on luonnollinen henkilö, soveltuvaa sääntelyä sisältyy EU:n tietosuoja-sääntelyyn. EU:n yleistä tietosuoja-asetusta, joka sisältää pääsääntöisen

<sup>33</sup> Ks. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017, sekä erityisesti EOAK/3379/2018. Ks. myös oikeuskanslerin ratkaisu OKV/131/70/2020 Kelan automaattisesta päätöksenteosta.

<sup>34</sup> PeVL 62/2018, s. 9.

<sup>35</sup> PeVL 70/2018, s. 3–4.

<sup>36</sup> PeVL 7/2019, s. 9.

<sup>37</sup> *Ibid.* s. 11.

<sup>38</sup> *Ibid.* s. 11–12.

automatisoitujen yksittäispäätösten kiellon, alettiin soveltaa 25.5.2018. Tietosuoja-asetusta vastaava kielto on myös 1.1.2019 voimaan tullessa rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklassa, sekä direktiivin implementoineen rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä. Ruotsissa tietosuoja-asetuksen mukaisesta oikeusperustasta automaattisten hallintopäätösten tekemiseen säädettiin vuonna 2018 voimaantulleessa hallintolaissa (2017:900).<sup>39</sup>

Ennen tietosuoja-asetusta automattisia hallintopäätöksiä sisältävä EU:n sääntely oli toteutettu tietosuojadirektiivillä, ja Suomessa direktiivin implementoineella henkilötietolailla (523/1999). Vuoden 2018 loppuun asti voimassa olleen henkilötietolain 31 §:ssä säädettiin automatisoiduista päätöksistä. Pykälän 1 kohdan mukaan sellaisen rekisteröidyn tiettyjen ominaisuuksien arviointiin tarkoitetun päätöksen tekeminen, joka tapahtui ainoastaan automatisoidun tietojenkäsittelyn perusteella ja josta aiheutui rekisteröidylle oikeudellisia vaikutuksia tai joka muuten vaikutti häneen merkittävällä tavalla, oli sallittu vain, jos siitä oli laissa säädetty. Henkilötietolaki kumottiin tietosuojalailla (1050/2018) yleisen tietosuoja-asetuksen säätämisen yhteydessä.

Ennen automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön säätämistä asiasta on säädetty kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (34/2015) 31 a §:ssä, jonka mukaan taimikon varhais-hoidon, nuoren metsän hoidon ja terveyslannoituksen tuen myöntöpäätös ja päätös tuen lopullisesta määrästä voidaan tehdä automaattisesti, sekä rahoitusvakaussviranomaisesta annetun lain (1195/2014) 5 luvun 20 §:ssä, jonka mukaan rahoitusvakaussvirasto voi lain 5 luvun mukaisessa korvausten maksatuksessa tehdä yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automaattisia päätöksiä ja allekirjoittaa päätökset koneellisesti. Kumpikaan laki ei kuitenkaan ollut säätämisyhteisössä perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä eikä niiden hallituksen esityksissä ole pohdittu automaattista päätöksentekoa virkavastuun näkökulmasta.<sup>40</sup> Voidaan perustellusti olettaa, että kyseisillä laeilla ei ole tarkoitettu tehdä merkittäviä asioita koskevia linjanvetoja.

Automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö tulee Suomessa voimaan 1.5.2023.<sup>42</sup> Uudistuksella säädetään automaattisen päätöksenteon oikeusperustasta ja implementoidaan tieto-

<sup>39</sup> Förvaltningslagen (2017:900) 28.1 §: ”Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat. Vid den slutliga handläggningen kan föredragande och andra befattningshavare medverka utan att delta i avgörandet.”

<sup>40</sup> HE 153/2018 vp, s. 3–5; Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 153/2018 vp.

<sup>41</sup> HE 100/2018 vp, s. 35 ja 40; Eduskunta, Asian käsittelytiedot HE 100/2018 vp.

<sup>42</sup> Laki hallintolain muuttamisesta 487/2023; laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta 488/2023; laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta 489/2023; laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 13 §:n muuttamisesta 490/2023; sekä laki maakaaren 5 luvun 2 §:n muuttamisesta 491/2023.

suoja-asetuksen edellyttämät suojakeinot.<sup>43</sup>

### 1.3.3. Oikeusvertailu

Ruotsissa oikeusperusta automaattisten hallintapäätösten tekemiseen on vuonna 2018 voimaan tulleessa hallintolaissa (2017:900). Sen 28.1 §:n mukaan hallintopäätös voidaan tehdä myös automaattisesti.<sup>44</sup> Lainkohdan perustelujen mukaan päätösaunomaatiota käytettiin esimerkiksi sosiaalivakuutuksen parissa.<sup>45</sup> Automaattisen päätöksenteon oikeusperusta on ollut kunnissa jossain määrin epäselvä, ja Ruotsin hallitus on tilannut selvityksen lain muutostarpeista tältä osin.<sup>46</sup>

Norjassa ei tällä hetkellä ole yleislain säännöksiä julkishallinnon automaattisesta päätöksenteosta.<sup>47</sup>

Ranskan tietosuojalain 47 artikla mahdollistaa hallintopäätösten teon automaattisesti. Automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle on kuitenkin rajattu muutoksenhakuasiat, eikä päätöksenteko ole myöskään mahdollista lain 6 artiklassa mainittujen arkaluonteisten henkilötietojen osalta. Arkaluonteisten henkilötietojen käsite on sama kuin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, mutta tietosuoja-asetuksesta poiketen Ranskassa sovelletaan automaattisen päätöksenteon sääntelyä täysin automatisoidun päätöksenteon lisäksi myös sellaiseen päätöksentekoon, jossa tekoälyä tai ohjelmistorobotiikkaa hyödynnetään ainoastaan virkamiehen tukena, eli tietosuoja-asetusta laajemmin.<sup>48</sup>

Saksassa säädetään hallintopäätösten automaatiosta liittovaltion hallintolainkäyttölain 35a §:ssä. Säännöksen mukaan automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää, jos siitä on erikseen säädetty laissa ja päätös ei sisällä harkintavaltaa eikä tarvetta arviointiin. Johtuen saksan liittovaltion rakenteesta ja yleislain toissijaisuudesta erityislakeihin nähden, lainkohdan tulkinta ja soveltaminen tapahtuvat käytännössä osavaltiotasolla. Hallinnollisen sääntelyn lisäksi liittovaltion tietosuojalaissa on säädetty automaattisesta päätöksenteosta. Lain 37 §:ssä on poikkeus yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta. Pykälän mukaan automaattinen päätöksenteko on mahdollista vakuutus-sopimuksen mukaisissa palveluissa. Automaattinen päätös voidaan tehdä, kun hyväksytään rekisteröidyn vaatimus. Jos vaatimusta ei hyväksytä kokonaisuudessaan, automaattisen päätöksen on

<sup>43</sup> HE 145/2022 vp, s. 1.

<sup>44</sup> ”Ett beslut kan fattas av en befattningshavare ensam eller av flera gemensamt eller automatiserat.”

<sup>45</sup> Regeringens proposition 2017/17:180, s. 180–181.

<sup>46</sup> Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö, s. 59–60.

<sup>47</sup> Ibid. s. 61.

<sup>48</sup> Ibid. s. 60.

perustuttava vakuutus sopimuksen pakollisiin sääntöihin terapeutin hoidon korvauksista ja rekisterinpitäjän on ryhdyttävä asianmukaisesti toimenpiteisiin rekisteröidyn oikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Näihin suojatoimenpiteisiin kuuluvat lain 37 §:n mukaan vähintään oikeus vaatia luonnollisen henkilön käsittelevän tiedot rekisterinpitäjän puolesta, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa ja tämän oikeus riitauttaa päätös.<sup>49</sup>

#### 1.4. Aiempi tutkimus

*Pöysti* kuvaa hallinnon automaatiota saksalaisen ja pohjoismaisen oikeus- ja hallintoinformatiikan kestoaiheeksi.<sup>50</sup> Maailman ensimmäinen suoranaisesti oikeusinformatiikkaa käsittelevä väitöskirja on ruotsalaisen Peter Seipelin *Computing Law* vuodelta 1977.<sup>51</sup> Suomessa ensimmäinen kotimainen automatisoitua päätöksentekoa sivuava väitöskirja, Kaarle Makkosen *Zur Problematik der juristischen Entscheidung: eine strukturanalytische Studie*, on kirjoitettu jo vuonna 1965. Julkisen vallan automaattista päätöksentekoa Suomessa on tutkinut ensimmäisenä Jorma Kuopus väitöskirjassaan *Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto* vuodelta 1988. 2000-luvulla Sari Hakapää, Tomi Voutilainen ja Riikka Koulu ovat tutkineet massahallinnon automaatiota koskevia huomioita ICT-oikeuden, arvonlisäverotuksen ja algoritmisen päätöksenteon oikeudellisten reunaehtojen näkökulmasta.<sup>52</sup> Aiheita käsittelevästä ruotsalaisesta oikeuskirjallisuudesta tulee mainita Cecilia Magnusson-Sjöbergin väitöskirja *Rättsautomation*.<sup>53</sup> Päätösautomaatiota koskevien väitöskirjojen lisäksi Hanne Hirvonen, Tuomas Pöysti, Markku Sukki, Ida Koivisto, Helinä Tiura-Virta ja Ida Koskinen ovat kirjoittaneet aiheesta tutkimusta.

Virkavastuun ja teknistyvän massahallinnon yhteensovittamisvaikeuksiin on kiinnitetty oikeuskirjallisuudessa huomiota jo varhain. *Kuopus* katsoo väitöskirjassaan vuodelta 1988, että virkamiehen henkilökohtainen vastuu ei ole enää kansalaisen kannalta tehokas oikeusturvakeino.<sup>54</sup> *Voutilainen* on katsonut kynnyksen tietojärjestelmän toiminnasta aiheutuvan rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiselle olevan ”varsin korkea ja teoreettinenkin”.<sup>55</sup> *Viljasen* mukaan algo-

<sup>49</sup> Ibid. s. 61–62.

<sup>50</sup> Pöysti 2020, s. 345.

<sup>51</sup> Saarenpää 2007, s. 17.

<sup>52</sup> Hakapää 2008; Voutilainen 2009; Koulu ym. 2019.

<sup>53</sup> Tomi Voutilaisen väitöskirjassa on selvitys muusta keskeisestä pohjoismaisesta oikeusinformatiikkakirjallisuudesta. Ks. Voutilainen 2009, s. 23.

<sup>54</sup> Kuopus 1988, s. 544.

<sup>55</sup> Voutilainen 2018, s. 916.

ritmien yleistyessä etäisyys ihmisen ja päätöksen välillä kasvaa,<sup>56</sup> ja *Hirvonen* on huomauttanut tämän tarkoittavan virkamiehen henkilökohtaisen vastuun kaventumista.<sup>57</sup>

Tätä uudemmassa oikeuskirjallisuudessa on katsottu edellä kohdassa 1.3.1. mainittuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sekä ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöön viitaten, että automaattisen päätöksenteon ja virkavastuun yhdistäminen edellyttää lainsäädännön uudistamista. *Hirvosen* mukaan virkavastuun toteutumiseen ja kohdentumiseen liittyvät kysymykset eivät ole ratkaistavissa vain nykyllä lainsäädäntöä tulkitsemalla.<sup>58</sup> *Pöysti* on katsonut puutteellisen normiperustan olevan oikeudellisesta näkökulmasta hallinnon automaation suurimpia kipupisteitä.<sup>59</sup> *Suksi* tunnistaa tarpeen lain tasoiselle sääntelylle, jolla rajoitetaan automaattinen päätöksenteko pelkästään sääntöperusteisiin järjestelmiin sekä katsoo tarvittavan kokonaan uudentyyppisiä etukäteisiä oikeussuojakeinoja.<sup>60</sup> Koulu ym. katsovat selkeimpänä tapana päätöksenteon perustuslainmukaisuuden näkökulmasta laintasoista sääntelyä, jossa otettaisiin kantaa vastuun jakautumiseen ja paikantamiseen hyödynnettäessä algoritmisen päätöksenteon sovelluksia.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Viljanen 2017, s. 1070–1071.

<sup>57</sup> Hirvonen, H. 2018, s. 308–309.

<sup>58</sup> Hirvonen, H. 2022, s. 409–410.

<sup>59</sup> Pöysti 2020, s. 351. Ks. myös Pöysti 2020, s. 351–353.

<sup>60</sup> Ks. Suksi 2020, s. 107. ”It is submitted that, at the level of legislation, use of algorithms in ADM should be limited to rule-based variants by ruling out machine learning, and that entirely new types of ex ante safeguards of legality are needed. It is thus clear that legislative provisions addressing ADM are needed and, as indicated by a preliminary review in Finland, in the making.”

<sup>61</sup> Koulu ym. 2019, s. 99–100. Algoritmisen päätöksenteon määritelmä vastaa olennaisilta osin tässä tutkimuksessa omaksuttua automaattisen päätöksenteon määritelmää. Ks. selvitysryhmän käyttämästä määritelmästä Koulu ym. 2019, s. 22.

## 2. AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVA SÄÄNTELY

### 2.1. Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus

#### 2.1.1. Yleistä

Suomi on oikeusvaltio. Oikeusvaltiolla on historiallisesti tarkoitettu eri asioita alkaen Ranskassa Montesquieun vallan kolmijako-opista<sup>62</sup> lähtien.<sup>63</sup> Suomessa itsenäistymisen jälkeen *Ståhlberg* korosti oikeusvaltion tarkoittavan pitkälti laillisuusperiaatteen noudattamista.<sup>64</sup> Nykyään *Jyränki* on tunnistanut oikeusvaltion käsitteestä seuraavat historialliset kerrostumat:

1. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.
2. Valtio organisoidaan perustuslailla, johon koko oikeusjärjestys palautetaan.
3. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista saadaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen kaikki voivat yhdenvertaisesti vaikuttaa, toisin sanoen eduskuntalailla.
4. Lakia soveltavat yksittäistapaukseen oikeussuojan antamisen tarkoituksessa riippumattomat, tuomioistuimiksi organisoidut viranomaiset. Jokaiselle taataan omassa asiassaan pääsy tuomioistuimeen.
5. Yksilön asemaa suojaavat kaikkia julkisia toimintoja sitovat perusoikeudet.<sup>65</sup>

Vallankäytön sitominen lakiin on oikeusvaltion ehdoton edellytys, joka on toteutettu Suomessa hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimuksen ilmaisevalla perustuslain 2.3 §:lla. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Käänteisesti ilmaistuna säännös sisältää viranomaiseen kohdistuvan kiellon tehdä päätöksiä tai muita toimia ensinnäkään ilman asianmukaista lakiin nojaavaa perustetta, sekä toisaalta myös lain vastaisesti.<sup>66</sup> Lainalaisuusperiaatteen taustalla on perustuslain 2.1 §:n kansanvaltaisuusperiaate.<sup>67</sup> Sen mukaan valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Eduskunta on siten valtiovallan käytöstä päättävä elin.

Perustuslain 3.1 §:n mukaan myös lainsäädäntövallan käyttö kuuluu eduskunnalle, mutta Suomi on myös siirtänyt lainsäädäntövaltaa Euroopan unionille perussopimuksilla. Euroopan unionin

<sup>62</sup> Ks. Jyränki 2001, s. 161–164. Alun perin Montesquieu 1748 teoksessa *De l'esprit des lois*.

<sup>63</sup> Jyränki 2002 s. 18–24.

<sup>64</sup> *Ståhlberg* 1928, s. 4.

<sup>65</sup> Jyränki 2002, s. 23.

<sup>66</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 303–304.

<sup>67</sup> Mäenpää 2013, s. 137.

toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan mukaan asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia ja niitä sovelletaan jäsenvaltioissa sellaisenaan. Näin ollen PL 2.3 §:n lailla tarkoitetaan paitsi kotimaisia lakeja ja alemman asteisia säädöksiä, myös EU:n asetuksia ja kansallisella lailla voimaan saatettua unionin oikeutta.<sup>68</sup>

Julkisen vallan käyttäminen on lainalaisuusperiaatteen ydinaluetta.<sup>69</sup> Julkisella vallalla voidaan tarkoittaa instituutioita, joita Suomessa ovat kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunta ja evankelisluterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina sekä välillisen julkishallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset.<sup>70</sup> Julkisen vallan käyttöä toimintana ei voida määritellä tyhjentävästi, koska sitä voidaan laajentaa tai supistaa lainsäädännöllä perustuslain sallimissa rajoissa. Perustuslain esitöiden mukaan julkisen vallan käyttämisellä, eli julkisella vallalla aineellisoikeudellisessa mielessä, tarkoitetaan ainakin sellaisten norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksien tekoa, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin.<sup>71</sup> Yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin puuttuvien yksipuolisesti annettujen hallintopäätösten tulee siis ehdottomasti perustua lakiin.

### *2.1.2. Lainalaisuus ja lakisidonnaisuus automaattisessa päätöksenteossa*

Automaattisessa menettelyssä tehtyjen päätöksien pitää perustua lakiin perustuslain 2.3 §:n lainalaisuusperiaatteen mukaisesti. Viranomaiset eivät saa mennä laissa säädetyn toimivallan ulkopuolelle käyttäessään julkista valtaa, hallintopäätösten tekeminen automaattisessa menettelyssä mukaan luettuna. Perustuslain esitöiden mukaan lainalaisuusperiaate edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla.<sup>72</sup> Lainsäädäntövallan käyttö kuuluu eduskunnalle, joten viranomaiset eivät myöskään saa muokata lakeja automaattisille päätöksentekojärjestelmille paremmin sopivaan muotoon.<sup>73</sup>

Päätöksentekojärjestelmän koko päättelyketjun tulee olla tiedossa jo ennen automaattisten ratkaisujen tekemistä, jotta automaattisesti tehdyt päätökset olisivat varmasti lain mukaisia. Koska automaattisen päätöksenteon säännöt on määritettävä tyhjentävästi ennakkoon, tällaisessa päätök-

<sup>68</sup> Ks. Mäenpää 2013, s. 141; Laakso – Suviranta – Tarukannel, s. 304; Jyränki – Husa 2012, s. 131–133.

<sup>69</sup> Mäenpää 2013, s. 138.

<sup>70</sup> HE 1/1998 vp, s. 74/II.

<sup>71</sup> HE 1/1998 vp, s. 74. Myös välitön voimakeinojen käyttö on julkisen vallan käytön ydinaluetta.

<sup>72</sup> HE 1/1998 vp, s. 131.

<sup>73</sup> Ks. automaatiojärjestelmistä lainsäädäntövallan delegointina Citron 2007, s. 1294–1297.

senteossa voidaan ratkaista vain yksiselitteisiä tapauksia ilman harkintavaltaa.<sup>74</sup> Tulkintaratkaisujen automatisointi on teoriassa mahdollista, jos kaikki tietyssä asiassa ilmenevät tulkintatilanteet ja niihin sopivat lainmukaiset ratkaisut voidaan linjata ennakkoon.<sup>75</sup> Kun päätöksentekojärjestelmän säännöt tehdään etukäteen kirjoittamalla ne osaksi ohjelmointikoodia, *Pöystin* mukaan myös oikeusvarmuudesta sekä hallinto-oikeudellisten periaatteiden toteuttamisesta tulee suunnitteluongelma.<sup>76</sup> Mahdollinen harkinta tehdään etukäteen.

Harkintavalta jaetaan oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnalla tarkoitetaan lain soveltamiseen sidottua harkintaa, jolla on ainakin periaatteessa mahdollista päätyä vain yhteen lainmukaiseen ratkaisuun. Tarkoituksenmukaisuusharkinnalla tarkoitetaan muuhun kuin oikeudellisiin lähteisiin perustuvaa harkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta sallii valinnan useiden eri vaihtoehtojen välillä, eli viranomainen voi laissa määritetyn harkintavaltansa rajoissa valita julkisen edun kannalta parhaaksi näkemänsä ratkaisun.<sup>77</sup>

*Aarnio* jaottelee oikeudellisen päätöksenteon neljään eri tyyppitilanteeseen: 1) oikeudelliseen tosiseikastoon soveltuva säännös on yksiselitteinen, 2) säännös ei ole yksiselitteinen, 3) säännös puuttuu, tai 4) tosiseikastoon sopivat säännökset ovat keskenään ristiriidassa.<sup>78</sup> Kun säännös on yksiselitteinen, harkintavaltaa ei ole ja voidaan puhua rutiiniratkaisusta. Jos säännös ei ole yksiselitteinen kielellisen epäselvyyden tai moniselitteisyyden, avoimen säännöksen taikka lainsoveltajalle jätetyn harkintavallan vuoksi, mahdollisia lopputuloksia on useita ja oikeudellinen ratkaisu edellyttää harkintaa. Tällaisia tapauksia ei voida ratkaista automaattisessa menettelyssä. Automaattisessa menettelyssä ei myöskään voida ratkaista asiaa, jossa tosiseikastoon soveltuva oikeussääntöä ei ole (aukkotilanne), tai jossa useampi soveltuva säännös on ristiriidassa keskenään (ristiriitatilanne).<sup>79</sup> Laillisuusperiaatteen vuoksi automaattiossa voidaan käytännössä ratkaista vain yksinkertaisia rutiiniratkaisuja. Päätöstyyppien jaottelu harkinnanvaraisiin ja ei-harkinnanvaraisiin voi olla käytännössä haastavaa, sillä harkintavalta ilmenee usein säännöksessä avoimeksi jätetystä kielellisistä muotoiluista.<sup>80</sup>

*Makkonen* luokittelee oikeudelliset ratkaisutilanteet 1) isomorfiatilanteisiin, joissa sovellettava

<sup>74</sup> Ks. myös PeVL 7/2019 vp, s. 9.

<sup>75</sup> Voutilainen 2008, s. 37.

<sup>76</sup> Pöysti 2018, s. 884.

<sup>77</sup> Mäenpää 2013 s. 499; Laakso – Suviranta – Tarukannel, s. 307–313.

<sup>78</sup> Aarnio 1989, s. 167–173.

<sup>79</sup> Ks. myös Voutilainen 2009, s. 293–294; Makkonen 1981, s. 95–97.

<sup>80</sup> Koulu – Koivisto 2020, s. 2–4.



normi on välittömästi lainsoveltajan tiedossa, 2) tulkintatilanteisiin, joissa ratkaisija tietää suurin piirtein mutta ei varmasti, soveltuvatko annetut tosiseikat oikeusnormiin, ja 3) sääntelemättömiin tilanteisiin, joissa tosiseikat eivät sovellu mihinkään oikeusnormiin. Isomorfiatilanteet voidaan jakaa edelleen tilanteisiin, joissa a) ratkaisuohteesta seuraa vain yksi oikeusseuraamus, b) ohjeesta seuraavia mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja on useampia, tai c) ohjeesta voidaan johtaa useampi toisensa poissulkeva oikeusseuraamus.<sup>81</sup>

Harkintaa vaativien ratkaisujen ja lakisidonnaisuuden yhteydessä on lopuksi hyvä mainita pari sanaa koneoppimisesta. Koneoppimisella tarkoitetaan tietokoneen kykyä oppia kokemuksesta ilman ohjelmoijan erillistä puuttumista prosessiin.<sup>82</sup> Koska järjestelmän koko päättelyketjun on oltava etukäteen tiedossa, vaatimus hallinnon lainalaisuudesta estää koneoppimiseen perustuvien järjestelmien käytön automaattisessa päätöksenteossa.<sup>83</sup> Järjestelmien erottelu sääntöpohjaisiin ja oppiviin saattaa jäädä lähinnä teoreettiseksi, sillä monissa järjestelmissä käytetään molempia tapoja.<sup>84</sup> Jää nähtäväksi, voiko vähänkään koneoppimista päätöksenprosessissa hyödyntävä järjestelmä olla perustuslain 2.3 §:n laillisuusperiaatteen mukainen.

## 2.2. Hallintopäätöksen muoto ja sisältö

Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintoasiassa annettua ratkaisua, jolla on asian käsittelyn päättävä vaikutus.<sup>85</sup> Ratkaisulla päätetään yleensä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.<sup>86</sup> Hallintopäätösten antaminen automaattisessa menettelyssä ei ole peruste poiketa julkista valtaa normaalisti velvoittavasta sääntelystä.

Hallintopäätös on hallintolain (2003/434) 43.1 §:n pääsäännön mukaan annettava kirjallisesti. Päätös voidaan poikkeuksellisesti antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Tällöin päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen.<sup>87</sup> Lisäksi asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostet-

<sup>81</sup> Makkonen 1981, s. 95–97. Isomorfian käsitteestä alun perin Saarnio 1944, s. 113–235.

<sup>82</sup> “[...] it is necessary to specify methods of problem solution in minute and exact detail, a time-consuming and costly procedure. Programming computers to learn from experience should eventually eliminate the need for much of this detailed programming effort.” Samuel 1959, s. 211.

<sup>83</sup> Ks. esim. Vainio ym. 2020, s. 29; sekä Suksi 2019, s. 291–294. Vrt. Looginen syllogismi, eli normi + fakta → johtopäätös, sekä perinteinen ”Jos X, niin Y” -ohjelmointi vs. ”Toista algoritmin X osia  $X_1$ – $X_n$  ja yritä päästä maaliin Y”.

<sup>84</sup> Hakkarainen – Koulu – Markkanen 2020, s. 2; Koulu – Koivisto 2020, s. 4.

<sup>85</sup> HE 72/2002 vp, s. 106.

<sup>86</sup> Mäenpää 2013, s. 487.

<sup>87</sup> HL 43.3 §.

tava ratkaisun perustelut.<sup>88</sup> Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 18 §:n mukaan asianosaiselle todisteellisesti toimitettava asiakirja voidaan tämän suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä.

Hallintolain 44.1 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi 1) päätöksen tehnyt viranomaisen ja päätöksen tekemisen ajankohta; 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu; 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Päätöksen yhteydessä on annettava oikaisuvaatimusohjeet tai siihen liitettävä valitusosoitus.<sup>89</sup> Päätökseen, josta ei voi valittaa, on liitettävä ilmoitus valituskiellosta ja valituskelvottomuudesta.<sup>90</sup> Viranomaisella on velvollisuus käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.<sup>91</sup>

Päätöksestä tulee käydä ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen sekä päätöksen tekemisen ajankohta, mutta hallintolaki ei edellytä päätöksen tekijöiden tai esittelijän nimeämistä. Vaatimukset hyvästä hallinnosta sekä hallinnon avoimuudesta ja vastuullisuudesta kuitenkin puoltavat päätöksentekijöiden nimeämistä päätöksessä.<sup>92</sup> Päätöksestä tulee ilmetä myös henkilö, jolle se on osoitettu.

Hallintolaki ei edellytä päätöksen allekirjoittamista. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin vakiintuneesti katsottu päätöksen allekirjoittamisen olevan hyvän hallinnon asettama edellytys.<sup>93</sup> Myös julkisuusperiaate edellyttää päätöksen allekirjoittamista, mikäli päätös tulee julkiseksi sen allekirjoittamishetkellä.<sup>94</sup> Hallintolaki edellyttää joka tapauksessa, että päätöksestä ilmenee sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.<sup>95</sup> Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa myös sähköisesti edellyttäen, että asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistua.<sup>96</sup>

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti verohallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussaan EOAK/3379/2018 huomiota siihen, että pelkän palvelunumeron antaminen

---

<sup>88</sup> HL 44.2 §.

<sup>89</sup> HL 46 § ja 47 §.

<sup>90</sup> HL 48 §.

<sup>91</sup> HL 9.1 §.

<sup>92</sup> Mäenpää 2013, s. 520. Ks. Myös HaVM 29/2022 s. 9 sekä KHO 2003:57 ja KHO 2014:83.

<sup>93</sup> Mäenpää 2008, s. 225–226; Kulla 2008, s. 245; Koulu ym. 2019, s. 124–125. Ks. myös EOA 686/4/09.

<sup>94</sup> Mäenpää 2013, s. 521.

<sup>95</sup> HL 44.1 § 4 kohta.

<sup>96</sup> SAsiointiL 16 §.

lisätietoja antavan henkilön yhteystietona ei riittänyt täyttämään hallintolain mukaista viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 55.3 §:n mukaan allekirjoitus voitiin jättää merkitsemättä verotusta koskevaan päätökseen tai muuhun automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen annettavaan asiakirjaan, ja tapauksessa Verohallinnon automaattisesti lähettämiin selvityskirjeisiin ja päätöksiin tulostui yhteystiedoksi Verohallinnon palvelunumerot. Kun palvelunumerossa puhelut yhdistyivät virkamiehille, joilla ei ollut riittävää tietoa automaattisesta päätöksenteosta, apulaisoikeusasiamies katsoi verovelvollisten mahdollisuuden saada asianmukaista ja asiantuntevaa palvelua ja neuvontaa jääneen epäselväksi ja epävarmaksi.<sup>97</sup>

Päätöksestä on käytävä ilmi sen perustelut. Oikeus saada perustelu päätös kuuluu perustuslain 21.2 §:ssa mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin ja sillä on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hallintolain esitöiden mukaan perusteluvelvollisuuden tarkoitus asianosaisen näkökulmasta on muutoksenhaun edellytysten arvioinnin mahdollistaminen sekä luottamuksen parantaminen viranomaistoimintaa kohtaan perustelujen täsmällisyyden ja selkeyden kautta.<sup>98</sup> EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan hyvään hallintoon kuuluu toimielinten velvollisuus perustella päätöksensä, mikä velvoittaa myös kansallisia viranomaisia niiden soveltaessa EU:n oikeutta.<sup>99</sup>

Perusteluissa on 45.1 §:n mukaan ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Perustelut jaetaan oikeudellisiin perusteluihin ja tosiasiaperusteluihin. Oikeudellisilla perusteluilla tarkoitetaan hallintolain esitöiden mukaan ratkaisun perusteena olevia lain tai asetuksen säännöksiä sekä yleisiä oikeusperiaatteita,<sup>100</sup> minkä lisäksi niihin luetaan myös sopimukset ja sitoumukset.<sup>101</sup> Tosiasiaperusteluilla tarkoitetaan niitä selvitettyiksi katsottavia tosiseikkoja, joihin asian ratkaisu perustuu.<sup>102</sup>

HL 45.2 §:ssä säädetään poikkeuksista perusteluvelvollisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei perustelua välttämättä tarvitse esittää, jos asianosaisen hakemus tai muu vaatimus hyväksytään sellaisenaan eikä päätös koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea oi-

---

<sup>97</sup> EOAK/3379/2018, erityisesti s. 36.

<sup>98</sup> HE 72/2002 vp, s. 100. Ks. myös Hurskainen 2003, s. 90.

<sup>99</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja, 41(2)(3) artikla.

<sup>100</sup> HE 72/2002 vp, s. 100.

<sup>101</sup> Hurskainen 2003, s. 89.

<sup>102</sup> HE 72/2002 vp, s. 100.

keutta päätökseen.<sup>103</sup> Hallintolain 45.3 §:n mukaan poikkeus vakiintuneesta käytännöstä on joka tapauksessa perusteltava. Ainakin aluksi tämä sisältää automaattisessa käsittelyprosessissa ratkaistut asiat.

Päätöksen tärkein tieto on ratkaisu, eli yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Viranomaisen ratkaisupakko tarkoittaa, että päätöksen on sisällettävä ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Koska päätöksessä tulee yksilöidä mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu, päätöksessä ei voida lähtökohtaisesti esittää vaihtoehtoisia lopputuloksia tai osittaisia ratkaisuja.<sup>104</sup>

### 2.3. Oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi

#### 2.3.1. Pääsääntönä automaattisten yksittäispäätösten kieltö

EU:n yleisellä tietosuojasetuksella vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Asetuksella suojellaan luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti oikeutta henkilötietojen suojaan.<sup>105</sup> Asetuksilla on välitön oikeusvaikutus, eli kansallisten hallintoviranomaisten on sovellettava tällaista säännöstä ja yksityiset voivat vedota niihin oikeuksiensa tueksi.<sup>106</sup> Euroopan unionin oikeus on ristiriitatilanteessa ensisijaista kansalliseen oikeuteen nähden.<sup>107</sup>

Tietosuojasetuksessa tarkoitetaan automatisoidulla yksittäispäätöksellä (*”automated individual decision”*) päätöstä, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn ja jolla on rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa tähän vastaavalla tavalla merkittävästi. Päätös perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kun luonnollinen henkilö ei osallistu prosessiin sen missään vaiheessa tai tämän osallistuminen on vailla tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa prosessin lopputulokseen.<sup>108</sup> Rekisteröidyllä (*”data subject”*) tarkoitetaan asetuksen terminologiassa

<sup>103</sup> Mäenpää 2013 s. 526–527.

<sup>104</sup> Mäenpää 2013, s. 519.

<sup>105</sup> TsA 1 artiklan 1 ja 2 kohdat. TsA asettaa viranomaiselle velvollisuuksia myös henkilötietoja käsittelevänä rekisterinpitäjänä, mutta näitä velvollisuuksia ei käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin.

<sup>106</sup> *Van Gend en Loos*, tuomio 5.2.1963, 26/62, EU:C:1963:1.

<sup>107</sup> Unionin tuomioistuimen lausunto 2/13 18.12.2014, kohta 166; *Costa v. ENEL*, tuomio 15.7.1964, 6/64, EU:C:1964:66.

<sup>108</sup> WP 251, s. 22.

tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä,<sup>109</sup> joten asetus ei tältä osin koske oikeushenkilöitä. Tietosuojatyöryhmän<sup>110</sup> tulkinnan mukaan päätöksellä on oikeusvaikutuksia sen vaikuttaessa henkilön laillisiin oikeuksiin, kuten yhdistymisvapauteen, äänioikeuteen tai oikeuteen ryhtyä oikeustoimiin. Oikeusvaikutus voi olla myös henkilön oikeudelliseen asemaan tai sopimusperusteisiin oikeuksiin vaikuttava seikka, kuten sopimuksen peruuttamiseen, lakisääteisen etuuden myöntämiseen tai epäämiseen taikka kansalaisuuden epäämiseen tai maahantulokieltoon johtava automatisoitu päätös.<sup>111</sup> Asetuksen johdanto-osan 71 kohdan mukaan ”vastaavalla tavalla merkittävä päätös” voi olla esimerkiksi lainahakemuksen automaattinen hylkääminen tai rekrytointi sähköisesti ilman ihmisen osallistumista.

Asetuksen mukaan automaattinen päätöksenteko on lähtökohtaisesti kiellettyä. Automaattista päätöksentekoa koskevan 22 artiklan 1 kohdan pääsäännön mukaan luonnollisilla henkilöillä on oikeus olla joutumatta pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksen kohteeksi.<sup>112</sup> Koska hallintopäätöksillä on pääsääntöisesti sen kohteena olevia luonnollisia henkilöitä koskevia oikeusvaikutuksia, automaattisen käsittelyn pääsääntöinen kieltö kattaa lähtökohtaisesti kaikki luonnollisia henkilöitä koskevat hallintopäätökset.

22 artiklan toisessa kohdassa on säädetty edellytyksistä automaattiseen käsittelyyn perustuvan päätöksenteon kiellosta poikkeamiselle. Artiklan 1 kohdan kieltoa ei sovelleta, jos päätös a) on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten; b) on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tai c) perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen. Vaikka julkisyhteisö voi tehdä yksityisoikeudellisiakin oikeustoimia, tässä tutkimuksessa ei käsitellä a tai c -alakohtien poikkeusperusteita vaan huomio kiinnittyy julkisen vallan käyttöön b alakohdan poikkeusperusteella.

Artiklan 2 kohdan b alakohta asettaa automaattiselle päätöksenteolle kaksi edellytystä. Ensimmäkin päätös on hyväksyttävä rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion

---

<sup>109</sup> TsA 4 artiklan 1 kohta.

<sup>110</sup> Tietosuojatyöryhmä WP 29 oli Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (95/46/EY) 29 artiklalla perustettu riippumaton neuvoa-antava elin, joka käsittelee tietosuojaan liittyviä kysymyksiä ja antoi mm. soveltamisohjeita unionin tietosuojasääntelystä. Ks. [https://edpb.europa.eu/about-edpb/more-about-edpb/article-29-working-party\\_fi](https://edpb.europa.eu/about-edpb/more-about-edpb/article-29-working-party_fi) [luettu 7.3.2023]

<sup>111</sup> WP 251, s. 22–23.

<sup>112</sup> Rekisteröidyn ei tarvitse erikseen vedota oikeuteen sen ollakseen tehokas, vaan oikeus on automaattisesti voimassa. Ks. WP 251, s. 21.

lainsäädännössä, eli automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksenteosta on säädettävä lailla. Toiseksi tällaisen lain tulee sisältää säännökset asianmukaisista toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Asetuksessa ei määrätä yksiselitteisesti mitä asianmukaisilla suojatoimenpiteillä tarkoitetaan b alakohdan kontekstissa, ja jäsenvaltioiden tavoissa säätää asianmukaisista suojatoimenpiteistä onkin eroja.<sup>113</sup> Asianmukaisten suojatoimenpiteiden sisältöön palataan oikeusturvakeinojen yhteydessä kappaleessa 2.4.2.

Tiivistettynä EU:n yleinen tietosuojasetus lähtökohtaisesti kieltää luonnollisia henkilöitä koskevien hallintopäätösten tekemisen automaattisesti. Automaattinen päätöksenteko on kuitenkin sallittua, jos siitä säädetään lailla ja lailla annetaan myös säännökset tietosuojasetuksen mukaisista asianmukaisista suojatoimenpiteistä.

### 2.3.2. Erityiset henkilötietoryhmät

Arkaluontoisiin henkilötietoihin perustuva automaattinen päätöksenteko on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tietosuojasetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan 2 kohdan poikkeuksenkaan nojalla tehty päätös ei saa perustua 9 artiklan 1 kohdan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin, ellei henkilötietojen käsittely perustu 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaan, ja ellei asianmukaisia toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi ole toteutettu. 9 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, käsittely on kiellettyä. Kiellettyä on myös geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten, sekä terveyttä koskevien tietojen tai luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely.<sup>114</sup>

Erityisten henkilötietojen käsittely voi olla poikkeuksellisesti sallittua 9 artiklan 2 kohdan perusteilla, ja tarkemmin erityisiin henkilötietoihin perustuva automaattinen päätöksenteko voi olla sallittua 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohdan perusteella. Päätöksenteko on sallittua a alakohdan perusteella, jos rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa kyseisten henkilötietojen käsittelyyn yhtä tai useampaa tiettyä tarkoitusta varten eikä muualla unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä ole säädetty, että erityisten henkilötietojen käsittelyn kieltoa ei voi kumo-

<sup>113</sup> Vaikka yleinen tietosuojasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, se jättää kansallisille lainsäätäjille tältä osin harkintavaltaa. Ks. Malgieri 2019 jäsenvaltioiden tapojen eroista asianmukaisten suojatoimenpiteiden toteuttamiseksi lainsäädännössä. Suomessa automaattisesta päätöksenteosta on säädetty hallintolain 8 b luvussa sekä tiedonhallintalaissa (muutokset voimaan 1.5.2023).

<sup>114</sup> Ks. rajanvedon vaikeudesta arkaluonteisen ja ei-arkaluonteisen tiedon välillä Koskinen 2018, s. 248–251.

ta edes rekisteröidyn suostumuksella. Päätöksenteko on sallittua alakohdan g perusteella, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Lainsäädännön tulee lisäksi olla käsittelyn tavoitteeseen nähden oikeasuhtaista, siinä on noudatettava oikeutta henkilötietojen suojaan keskeisiltä osin ja sen tulee sisältää säädökset asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Jommankumman alakohdan poikkeusperusteen lisäksi edellytetään, että automaattisessa päätöksenteossa on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Suomessa lainsäädännön nojalla tehtävistä poikkeuksista erityisten henkilötietojen käsittelyn kieltoon on säädetty tietosuojalain (1050/2018) 6 §:ssä.

Tietosuoja-asetus ei kiellä lapsiin kohdistuvaa automaattista päätöksentekoa. Johdanto-osan 38 kohdan mukaan lasten henkilötietoja on pyrittävä suojaamaan, koska he eivät välttämättä ymmärrä henkilötietojen käsittelyn riskejä, seurauksia, asianmukaisia suojatoimia tai omia oikeuksiaan. Johdanto-osan 71 kohdan mukaan pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä ei saisi kohdistaa lapseen. Asetuksen artikloissa on joitain 38 kohdan mukaisia suojatoimia, mutta artikloissa ei ole 71 kohdan mukaista kieltoa. Tietosuojatyöryhmän tulkinnan mukaan 71 kohdan kielto ei aseta ehdotonta estettä lasten henkilötietojen käsittelemiseksi automaattisessa päätöksenteossa. Työryhmä kuitenkin suosittelee, että automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä ei lähtökohtaisesti saisi kohdistaa lapsiin, ellei tämä ole välttämätöntä esimerkiksi lasten hyvinvoinnin suojelemiseksi.<sup>115</sup>

Tiivistettynä erityisiin henkilötietoryhmiin perustuva automaattinen päätöksenteko on sallittua, jos 1) automaattinen päätöksenteko on sallittua jonkin 22 artiklan 2 kohdan alakohdan perusteella, 2) henkilötietojen käsittely joko perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen tai on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla ja 3) automaattisessa päätöksenteossa on noudatettu asianmukaisia suojatoimia. Tietosuoja-asetus ei kiellä lasten hallintoasioiden käsittelemistä automaattisessa päätöksenteossa.

### *2.3.3. Automaattinen päätöksenteko käsitellessä henkilötietoja rikosasioissa*

Yleistä tietosuoja-asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota toimivaltaiset viranomaiset suorittavat rikosten ennalta estämistä, tutkintaa, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syyteto-

---

<sup>115</sup> WP 29, s. 30.

mia varten tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.<sup>116</sup> Säännöt tällaiseen käsittelyyn on vahvistettu rikosasioiden tietosuojadirektiivissä (2016/680 EU),<sup>117</sup> joka on implementoitu Suomessa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (2018/1054).<sup>118</sup> Rikosasioiden tietosuojalaki koskee myös yksityishenkilöitä näiden hoitaessa toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä.<sup>119</sup>

Lain 13 §:n mukaan päätöstä ei lähtökohtaisesti saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Mikäli päätöksellä ei ole kielteisiä oikeusvaikutuksia eikä se ole muutoin merkittävä, automaattisessa käsittelyssä on silti suojattava henkilötietoja lain 31–32 §:n mukaisesti. Rikosasioiden tietosuojalaki on sen 2.1 §:n mukaan toissijainen muuhun lainsäädäntöön nähden normikonfliktitilanteessa, joten tämä sääntely ei estä automaattisen päätöksenteon sallimista muualla lainsäädännössä.

## 2.4. Oikeusturva

### 2.4.1. Yleistä

*Hallbergin* mukaan oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi sekä varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin. Oikeusturvan lähtökohtana on lainalaisuusperiaate, josta periaate on laajentunut yleisemmäksi mielivallan kielloksi.<sup>120</sup> Hallinto-toimintaan kohdistuvalla oikeusturvalla tarkoitetaan *Mäenpään* mukaan keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa.<sup>121</sup> *Kuopuksen* ja *Voutilaisen* mukaan oikeusturva voidaan ymmärtää liberalistisena käsityksenä kansalaisten suojana valtion ja hallinnon mielivaltaa vastaan, aineellisoikeudellisesta näkökulmasta kansalaisten oikeuksia suojaavana positiivisten oikeuksien kokonaisuutena tai lainkäytöllisestä näkökulmasta oikeusjärjestyksen keinoina, joilla

<sup>116</sup> TsA 2 artiklan 2 kohdan d alakohta.

<sup>117</sup> Rikosasioiden tietosuojadirektiivi 1 artiklan 1 kohta sekä 2 artiklan 1 kohta.

<sup>118</sup> Rikosasioiden tietosuojalaki 1.5 §.

<sup>119</sup> Rikosasioiden tietosuojalaki 3.1 § 5 kohta ja 3.2 §.

<sup>120</sup> Hallberg 1999, s. 652. Hallberg on aiemmin todennut oikeusturvan asiayhteydestä irrallisen tarkastelun jäävän helposti hyödyttömäksi, ks. Hallberg 1978, s. 94.

<sup>121</sup> Ks. Mäenpää 2013, s. 281.



voidaan panna täytäntöön yksittäistapauksessa vahvistettu ratkaisu.<sup>122</sup>

Oikeusturvakeinojen tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaan etuja ja oikeuksia suhteessa hallintoon, mahdollistaa loukatun oikeuden tai edun palauttaminen loukkausta edeltävään tilaan laiminlyödyn oikeuden toteuttaminen mukaan lukien sekä etukäteinen oikeuksien ja etujen toteutumisen tehostaminen ja varmistaminen.<sup>123</sup>

Perustuslain oikeusturvaa koskevan 21.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, eli oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus oikeudenkäyntiin on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa. PL 21.2 §:ssa turvattua käsittelyn julkisuutta oikeudenkäynnissä ei käsitellä tässä esityksessä. Oikeutta tulla kuulluksi, perusteluvelvollisuutta ja hyvää hallintoa käsitellään kappaleessa 2.5.

*Mäenpää* jaottelee hallintoasioiden keskeiset oikeusturvakeinot hallintomenettelyssä toteutettavaan oikeusturvaan, hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin sekä yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin oikeudenkäyntiasioihin. Oikeusturvaan kuuluvia oikeusturvakeinoja ovat päätöksessä olevan virheen korjaaminen<sup>124</sup>, päätöksen muuttaminen tai kumoaminen,<sup>125</sup> asian uudelleen käsittely ja laillisuusvalvonta<sup>126</sup>. Hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asioita ovat hallintopäätöksen muuttaminen tai kumoaminen, lainvoimaisen päätöksen purkaminen tai poistaminen, hallintosopimusta ja julkisoikeudellista suhdetta koskevan riidan ratkaiseminen ja julkisyhteisön EU-oikeudellinen korvausvastuu. Yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin oikeudenkäyntiasioihin *Mäenpää* lukee rikosoikeudellisen vastuun, virkamiehen vahingonkorvausvastuun ja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.<sup>127</sup>

Asian käsittely automaattisessa menettelyssä ei saa heikentää asianosaisen oikeusturvaa,<sup>128</sup> joten lähtökohtaisesti automaattisessa menettelyssä ratkaistuihin asioihin tulee soveltaa samoja oikeus-

<sup>122</sup> Kuopus 1988, s. 85–86; Voutilainen 2009, s. 43.

<sup>123</sup> *Mäenpää* 2013, s. 281.

<sup>124</sup> HL 50–53 §

<sup>125</sup> HL 49 a–g §

<sup>126</sup> Esimerkiksi hallintokantelu tai muistutus.

<sup>127</sup> *Mäenpää* 2013, s. 281.

<sup>128</sup> PeVL 81/2022 vp, s. 3; PeVL 7/2019 vp, s. 8–9; PeVL 49/2017 vp, s. 5; PeVL 35/2005 vp, s. 2.

turvakeinoja kuin muussakin päätöksenteossa. Muutoksenhakuun hallintotuomioistuimissa ei ole syytä suhtautua eri tavalla kuin muissa hallintopäätösasioissa. Myöskään hallintomenettelyssä tehtävän muutoksenhaun ei tule olla erilaista automaattisesti ratkaistujen asioiden osalta, minkä lisäksi automaation ongelmien kertaantumisen ennaltaehkäisy sekä muutoksenhaun edellyttämä harkinta puoltavat muutoksenhakuasioiden automaattisen ratkaisemisen kategorista kieltoa.<sup>129</sup> Automaattinen ratkaiseminen ei tuota ongelmia yleisissä tuomioistuimissa ratkaistavien asioiden keinoihin, mutta selkeän päätöksentekijän puuttuminen yksittäiseltä virheelliseltä päätökseltä aiheuttaa kiperän ongelman vastuun kohdistumisesta. Tähän kysymyksenasetteluun palataan kappaleessa 4.

#### 2.4.2. *Tietosuoja-asetuksen edellyttämät kansalliset suojakeinot*

Edellä kappaleessa 2.3.1 käsiteltiin yleisen tietosuoja-asetusta, jonka 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on lähtökohtainen oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi. Automaattinen päätöksenteko on 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan sallittua, jos se on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen perusteella kolme nimenomaan automaattiseen päätöksentekoon liittyvää oikeutta: 22 artiklassa turvattu oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi, 13–15 artiklojen mukainen oikeus saada tietoja automaattisen päätöksenteon olemassaolosta sekä 15 artiklan mukainen oikeus päästä käsiksi omiin tietoihinsa. 22 artiklassa tarkoitetut kansallisessa lainsäädännössä säädettävät asianmukaiset suojatoimenpiteet koskevat kuitenkin vain 22 artiklassa tarkoitettua oikeutta.<sup>130</sup>

Johdanto-osan 71 kohdan mukaan asianmukaisiin suojatoimenpiteisiin on kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Suojakeinoja ei erotella 22 artiklan 3 kohdan eri alakohtien perusteiden välillä. Tietosuojatyöryhmän tulkinnan mukaan 22 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisiin suojatoimenpiteisiin on sisällyttävä vähintään keino, jolla rekisteröity voi vaatia ihmisen osallistu-

<sup>129</sup> Ks. HE 145/2022, s. 100.

<sup>130</sup> Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan asetuksen suora sovellettavuus kieltää 13–15 artiklojen oikeuksista säätämisen kansallisella lailla. Ks. PeVL 81/2022 vp s. 6.

mista tietojen käsittelyyn, ilmaista näkemyksensä ja riitauttaa päätöksen.<sup>131</sup> Tämä vastaisi asianmukaisten suojoitoimenpiteiden määritelmää 22 artiklan 3 kohdassa koskien 2 kohdan a ja c alakohtia. Erona näihin alakohtiin on, että b alakohdan tilanteissa vastuu suojoitoimenpiteiden toteuttamisesta ei ole rekisterinpitäjällä vaan lainsäätäjällä.

Suomessa oikeus ilmaista näkemyksensä (oikeus tulla kuulluksi) sekä oikeus riitauttaa päätös (oikeus hakea muutosta) on turvattu perustuslain 21.2 §:ssa. Hallintolakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin sisältyvä sääntely kattaa asianosaisen kuulemista, päätöksen perustelemista, oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua koskevat suojoitimet.<sup>132</sup>

Rekisteröidyllä tulee olla oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen (*“the right to obtain human intervention on the part of the controller”*). Käytännössä tällä tarkoitetaan oikeutta ihmisen käsittelemään oikaisuvaatimukseen. Tietosuojatyöryhmä korostaa ihmistoimijan keskeisyyttä rekisteröidyn oikeusturvan kannalta ja painottaa, että uudelleentarkastelun suorittavalla henkilöllä tulee olla myös tosiasiallinen mahdollisuus muuttaa automaattisessa menettelyssä tehtyä päätöstä sekä pääsy kaikkiin merkityksellisiin tietoihin.<sup>133</sup> Oikeuskirjallisuudessa on tunnistettu riski tämän oikeuden jäämisestä näennäiseksi esimerkiksi automaattisen päätöksen perustessa data-analyysiin niin, ettei käsittelyyn osallistuva ihminen voi muuttaa päätöstä. Lisäksi järjestelmät voivat olla syrjiviä huolimatta ihmistoimijan puuttumisesta järjestelmän väärintulkittamiseen ongelmakohtiin (*“false positives”*).<sup>134</sup> Rikosasioiden tietosuojadirektiivi sisältää tietosuojasetusta vastaavan suojoitoimenpiteen oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista käsittelyyn.<sup>135</sup> Suomessa oikeus vaatia ihmisen osallistumista on toteutettu hallintolain säännöksillä. HL 53 f §:n mukaan automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että ratkaisun kohde voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta saman lain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella. HL 53 e.4 §:n mukaan oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.<sup>136</sup>

Tietosuojatyöryhmän mukaan rekisterinpitäjän on myös tarjottava rekisteröidylle yksinkertainen tapa käyttää johdanto-osan 71 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia.<sup>137</sup> Tämä tulkinta sisällyttää rekis-

<sup>131</sup> WP 251, s. 29. Ks. kritiikistä tietosuojatyöryhmän tulkintaa kohtaan Veale – Edwards 2018, s. 404.

<sup>132</sup> HE 145/2022 vp, s. 17.

<sup>133</sup> WP 251, s. 29.

<sup>134</sup> Roig 2017, s. 6; Malgieri 2019, s. 22.

<sup>135</sup> Rikosasioiden tietosuojadirektiivi 11 artiklan 1 kohta.

<sup>136</sup> HL 53 e § ja 53 f § (voimaan 1.5.2023).

<sup>137</sup> WP 251, s. 26–29.

teröidyn oikeuksiin jälkikäteisen oikeuden saada selvitys yksittäisestä päätöksestä, ja on siten kritiikille altis.<sup>138</sup> Oikeutta saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä (*”to obtain an explanation of the decision reached after such assessment”*) ei mainita asetuksessa muualla kuin johdanto-osan 71 kohdassa. Asetuksen johdanto-osa ei ole sitovaa oikeutta, eikä sillä itsessään voida luoda uusia oikeussääntöjä.<sup>139</sup> Näin ollen asetus ei aseta rekisterinpitäjälle velvollisuutta selittää, miten järjestelmä on päätynyt yksittäiseen päätökseen.<sup>140</sup>

Yleinen tietosuojasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta se jättää jäsenvaltioille asianmukaisten suojatoimenpiteiden määrittämisessä direktiivinomaista liikkumatilaa. Jäsenvaltioiden tulee vahvistaa toimenpiteet rekisteröidyille asetuksen perusteella kuuluvien oikeuksien, vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi, mutta toimenpiteiden *”asianmukaisuus”* jättää toteutuksen suhteen harkinnanvaraa. On kuitenkin selvää, ettei suojatoimet vahvistava kansallinen sääntely saa olla ristiriidassa asetuksen kanssa. Näin ollen suojatoimenpiteiden on esimerkiksi oltava rekisteröidylle maksuttomia asetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tietosuojasetuksen johdanto-osan 13 kohdan sananmuodoista voi päätellä, että asetuksen tarkoituksena on oikeusturvan harmonisointi eikä vain minimitason asettaminen.<sup>141</sup> Suojatoimenpiteiden implementoinnin tulee olla yhdenmukaista tai tietosuojasetuksessa erikseen sallittua, jotta kyse ei ole kielletystä henkilötietojen vapaan liikkuvuuden rajoituksesta.<sup>142</sup>

#### 2.4.3. Oikeus saada tietoja automaattisen päätöksenteon olemassaolosta

EU:n yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklan 2 kohdan f alakohta ja 14 artiklan 2 kohdan g alakohta velvoittavat rekisterinpitäjän toimittamaan rekisteröidylle tiedon automaattisen päätöksenteon olemassaolosta, merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta sekä käsittelyn merkittävyydestä ja mahdollisista seurauksista rekisteröidylle silloin, kun nämä lisätiedot ovat tar-

<sup>138</sup> Veale – Edwards 2018, s. 5–6.

<sup>139</sup> *Casa Fleischhandels*, tuomio 13.7.1989, 215/88, EU:C:1989:331.

<sup>140</sup> Wachter – Mittelstadt – Floridi 2017, s. 8–14. Tämä ns. *right to explanation* -oikeus on herättänyt vilkasta keskustelua. Ks. oikeuden olemassaolon puolesta Goodman – Flaxman 2016, ja vastaan Wachter – Mittelstadt – Floridi 2017. Ks. myös Veale – Edwards 2018; Malgieri – Comandé 2017; sekä Selbst – Powles 2017.

<sup>141</sup> TsA johdanto-osan 13 kohta: *”Jotta voitaisiin varmistaa luonnollisten henkilöiden yhdenmukainen suoja kaikkialla unionissa ja estää eroavuudet, jotka haittaavat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla, tarvitaan asetus, jolla taataan oikeusvarmuus ja läpinäkyvyys talouden toimijoille, kuten mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille, annetaan luonnollisille henkilöille kaikissa jäsenvaltioissa samantasoiset, oikeudellisesti täytännönpanokelpoiset oikeudet ja rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille velvollisuudet ja vastuut, joilla varmistetaan henkilötietojen käsittelyn yhdenmukainen valvonta ja samantasoiset seuraamukset kaikissa jäsenvaltioissa sekä tehokas yhteistyö eri jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välillä. [–]”*

<sup>142</sup> Malgieri 2019 s. 20.

peen asianmukaisen ja läpinäkyvän käsittelyn takaamiseksi. 15 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada rekisterinpitäjältä vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja joko käsitellään tai että niitä ei käsitellä sekä oikeus päästä tietoihin ja saada samat tiedot kuin 13–14 artiklojen nojalla. 13–14 artiklojen nojalla toimitetut tiedot sekä 15 artiklan nojalla toimitetut tiedot ja tehdyt toimenpiteet ovat rekisteröidylle maksuttomia.<sup>143</sup>

13 artiklan sananmuoto velvoittaa antamaan edellä mainitut järjestelmätiedot ”kun henkilötietoja saadaan” (*“at the time when personal data are obtained”*), eli ennen henkilötietojen perusteella tehtävää päätöksentekoa, *ex ante*. Tiedot voidaan antaa esimerkiksi linkillä viranomaisen tietosuojaselosteeseen.<sup>144</sup> 14 artikla, joka sääntelee järjestelmätietojen antamista henkilötietojen ollessa peräisin kolmannelta osapuolelta, ei ole sananmuodoltaan yhtä selvä.<sup>145</sup> Kun henkilötiedot on saatu kolmannelta osapuolelta, järjestelmätietoja ei välttämättä voida antaa rekisteröidylle yhtä nopeasti kuin saataessa tiedot rekisteröidyltä itseltään. Nähdäkseni ero 13 ja 14 artiklojen tietojenantovelvoitteiden ajankohtien määrittelyn tarkkarajaisuudessa johtuu tästä realiteetista sen sijaan, että 14 artiklan sananmuodon tarkoituksena olisi antaa rekisteröidylle oikeus järjestelmätietoihin vasta päätöksenteon jälkeen, *ex post*. Lisäksi olisi kestävämpiä, jos käsittely olisi rekisteröidylle läpinäkyvämpiä eli muuhun käsittelyyn nähden eriarvoista henkilötietojen eri lähteen takia.<sup>146</sup>

15 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada vahvistus siitä, että häntä koskevia henkilötietoja käsitellään tai että niitä ei käsitellä. Artiklan sananmuodon perusteella oikeuden käyttäminen vaatii rekisteröidyltä aktiivisia toimia. Koska oikeuden käyttämiselle ei ole asetettu aikarajaa, rekisteröity voi käyttää oikeutta myös päätöksenteon jälkeen, *ex post*.<sup>147</sup> Jos rekisteröidyn tietoja käsitellään, hänellä on oikeus saada pääsy näihin tietoihin sekä saada tiedot automaattisen päätöksenteon olemassaolosta, merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta sekä tieto käsittelyn merkittävydestä ja mahdollisista seurauksista rekisteröidylle, eli samat järjestelmätiedot

<sup>143</sup> TsA 12 artiklan 5 kohta.

<sup>144</sup> WP 260, kohta 11, s. 8, sekä kohdat 33–34, s. 18. Ks. myös Kerro käsittelystä rekisteröidylle. [<https://tietosuoja.fi/rekisteroidyn-informointi>] (luettu 26.4.2023).

<sup>145</sup> 14 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava tiedot “a) kohtuullisen ajan kuluttua mutta viimeistään kuukauden kuluessa henkilötietojen saamisesta ottaen huomioon tietojen käsittelyyn liittyvät erityiset olosuhteet; b) jos henkilötietoja käytetään viestintään asianomaisen rekisteröidyn kanssa, viimeistään silloin kun rekisteröityyn ollaan yhteydessä ensimmäisen kerran; tai c) jos henkilötietoja on tarkoitettu luovuttava toiselle vastaanottajalle, viimeistään silloin kun näitä tietoja luovutetaan ensimmäisen kerran.”

<sup>146</sup> Ks. myös Wachter – Mittelstadt – Floridi 2017, s. 14–16.

<sup>147</sup> Wachter – Mittelstadt – Floridi 2017, s. 17. Ks. myös johdanto-osan 63 kohta, jonka mukaan rekisteröity voisi käyttää oikeutta ”vaivattomasti ja kohtuullisin väliajoin, jotta hän voi pysyä perillä käsittelyn lainmukaisuudesta ja tarkistaa sen”.

kuin 13 ja 14 artiklojen nojalla. Laajempi valinnanvapaus tietojen antamisen ajankohdalle ei laajenna rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta tätä tarkempiin tietoihin järjestelmän toiminnasta, eli rekisteröidyllä ei ole oikeutta saada jälkikäteistä selitystä tietystä yksittäispäätöksestä.<sup>148</sup>

Rekisterinpitäjän tulee antaa edellä mainitut tiedot ymmärrettävässä muodossa. 5 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi, ja 12 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toimitettava tiedot ”tiivisti esitetystä, läpinäkyvässä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä varsinkin silloin, kun tiedot on tarkoitettu erityisesti lapselle.” Jotta läpinäkyvyys palvelisi rekisteröidyn oikeusturvaa, ymmärrettävyyttä tulee arvioida rekisteröidyn näkökulmasta.<sup>149</sup> Tietosuojatyöryhmä painottaa, että rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan riitauttaa päätös tai esittää kantansa ainoastaan tämän ymmärtäessä miten ja millä perusteilla päätös on tehty.<sup>150</sup> Tietosuojatyöryhmän tulkinnan mukaan on rekisterinpitäjän vastuulla löytää keinot kertoa käsittelyyn liittyvästä logiikasta, eli päätöksen taustalla olevista syistä tai sen tekemisessä käytetyistä perusteista,<sup>151</sup> ymmärrettävässä muodossa. Rekisterinpitäjän tulee siis tarvittaessa pystyä selittämään monimutkaisinkin järjestelmän toiminta niin yksinkertaisessa muodossa, että rekisteröity ymmärtää riittävästi saadakseen merkitykselliset tiedot käsittelyyn liittyvästä logiikasta.<sup>152</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että päätöksentekojärjestelmän läpinäkyvyys ei yksinään ole riittävä keino halutun tiedon välittämiseksi.<sup>153</sup> Järjestelmän ymmärtäminen vaatii rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välistä kommunikointia eli järjestelmän osien selittämistä.<sup>154</sup> Näin ollen esimerkiksi ohjelman lähdekoodin julkaiseminen ei yksin riitä täyttämään rekisterinpitäjän 13–15 artikloihin perustuvia tiedonantovelvollisuuksia, vaan niistä suoriutuminen vaatii rekisterinpitäjältä aktiivisempia toimia.

Lopuksi on hyvä huomata, että tietosuojasetuksessa turvattu oikeus saada tietoja automaattisen päätöksentekojärjestelmän toiminnasta ei tarkoita samaa kuin hallintolain 45 §:n perusteluvelvol-

<sup>148</sup> WP 251, s. 29; Wachter – Mittelstadt – Floridi 2017, s. 16–19. Ks. vastakkainen näkemys ns. *right to explanation* -oikeuden olemassaolosta Goodman – Flaxman 2016.

<sup>149</sup> Ks. Kamarinou – Millard – Singh 2016, s. 20 ja Kuner et al. 2017, s. 2.

<sup>150</sup> WP 251, s. 29.

<sup>151</sup> WP 251, s. 27. Ks. myös Malgieri – Comandé 2017, s. 24–25.

<sup>152</sup> WP 251, s. 27. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ”merkityksellisellä” (*“meaningful”*) on tarkoitettu asetuksessa samanaikaisesti sekä ymmärrettävää (*“understandable”*) että tärkeää (*“significant”*). Ks. Malgieri – Comandé 2017, s. 22–24.

<sup>153</sup> Bayamlioglu 2018, s. 2, Kamarinou – Millard – Singh 2016, s. 19–22.

<sup>154</sup> Bayamlioglu 2018, Malgieri 2017, Fenster 2015.

lisuus. Ajallisesti informointivelvollisuus 13–14 artiklojen perusteella on tehtävä ennen päätöksentekoa *ex ante* ja 15 artiklaan perustuvan oikeuden käyttöä ei ole rajattu lainkaan. Päätöksen perustelut taas on annettava päätöksen antamisen hetkellä. Sisällöllisesti tietosuoja-asetuksen informointivelvollisuudessa on kyse asianosaisten tiedottamisesta päätöksentekoprosessia koskevista poikkeuksellisista olosuhteista, joilla voi olla asianosaista koskevia oikeusvaikutuksia. Hallintolain mukaisessa perusteluvollisuudessa on kyse ratkaisuun vaikuttaneiden seikkojen ja sovellettujen säännösten antamisesta asianosaisten oikeusturvan parantamiseksi.

Rekisteröidyn 13–15 artikloihin perustuvista oikeuksista voidaan poiketa tietyillä asetuksessa mainituilla perusteilla taikka syistä, jotka eivät kuulu unionin toimivaltaan tai asetuksen sääntelyn kattavaan alaan. 15 artiklan informointivelvollisuudesta voidaan poiketa käsiteltäessä henkilötietoja tieteellistä, historiallista tai tilastotutkimusta varten tai tilastollisten tulosten tuottamiseksi tiettyjen edellytysten voimassa ollessa.<sup>155</sup> Suomessa 13–14 artiklojen rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen toimittaa tietoja rekisteröidylle on säädetty tietosuojalain 33 §:ssä.

#### 2.4.4. Lopuksi

Yleinen tietosuoja-asetus sallii hallintopäätösten tekemisen täysin automaattisessa menettelyssä, kun automaattisesta menettelystä ja asianmukaisista suojatoimenpiteistä säädetään lailla. Suojatoimenpiteillä tulee varmistaa vähintään, että rekisteröity voi vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn ja että tämä voi ilmaista näkemyksensä sekä riitauttaa päätöksen.

Edellä on käsitelty kansallisesta näkökulmasta lähinnä jälkikäteistä oikeusturvaa eli muutoksenhakukeinoja. Hallintolaki toteuttaa ennakkollista oikeusturvaa hyvää hallintoa koskevan sääntelyn kautta, mitä käsitellään omassa kappaleessaan 2.5. Automaattisen päätöksenteon näkökulmasta ennakkollisen oikeusturvan tila on vaikeaselkoinen.<sup>156</sup> Oikeuskansleri *Pöysti* on edellyttänyt automaattista käsittelyä koskevien päätöksentekosääntöjen yhdistämistä johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi, joka toteuttaisi sekä tietosuoja-asetuksen edellyttämää läpinäkyvyyttä ja samalla täyttäisi hallintolain vaatimukset perusteluvollisuudesta, selkeydestä ja ymmärrettävyydestä.<sup>157</sup>

<sup>155</sup> TsA 89 artikla sekä tietosuojalain 31 §.

<sup>156</sup> Ks. oikeusturvasta ennen uudistusta lainsäädännöstä automaattiselle päätöksenteolle Tiura-Virta 2022, s. 8–12. Uudistettu tiedonhallintalaki parantaa ennakkollista oikeusturvaa viranomaisen dokumentointi- ja laadunvarmistusvelvoitteilla (tiedonhallintalain 28 a ja 28 b §, voimaan 1.5.2023). Velvollisuudet automaattisessa päätöksenteossa ovat silti edelleen monimutkainen kokonaisuus.

<sup>157</sup> OKV/131/70/2020, s. 30; OKV/1698/21/2021, s. 13.

## 2.5. Hyvä hallinto

Hyvän hallinnon takeista on säädetty perustuslain 21.2 §:ssa, jonka mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa puolestaan taataan jokaisen oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

Hyvä hallinto on käsitteenä epätarkkarajainen.<sup>158</sup> Hallintolain esitöissä hyvä hallinto on ymmärretty ensisijaisesti menettelyllisiä oikeusturvatakeita määrittävänä käsitteenä, mutta myös viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaavana periaatteena.<sup>159</sup> *Mäkinen* kuvaa hyvän hallinnon sisältöä *Tuorin* oikeuden tasojen kautta: hyvä hallinto on välittäjäperiaate oikeuden pinta- ja syvärakenteen välissä, joka tuo elementtejä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteista sekä perus- ja ihmisoikeuksista osaksi velvoittavia säännöksiä.<sup>160</sup> *Väätänen* on jaotellut hyvän hallinnon ulottuvuutta eri kontekstien mukaan. Hyvän hallinnon merkityssisältö vaihtelee riippuen siitä, onko kyse kaikkeen viranomaistoimintaan kohdistuvasta perustuslain 21 §:stä, myös tosiasialliseen hallinto-toimintaan sovellettavista hyvän hallinnon perusteista vai hyvästä hallinnosta hallintoasian käsittelystä.<sup>161</sup> Tässä esityksessä käsitellään hyvän hallinnon osaksi luettuja viranomaisen velvoitteita siltä osin kuin niiden noudattaminen automaattisessa päätöksenteossa edellyttää muutosta normaaliin hallintopäätösten tekoon nähden.

Hyvän hallinnon takeet on turvattu hallintolailla, jonka toisessa luvussa on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista (HL 6 §), palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta (HL 7 §), neuvonnasta (HL 8 §), hyvän kielenkäytön vaatimuksesta (HL 9 §) sekä viranomaisten yhteistyöstä (HL 10 §). Oikeuskirjallisuudessa on luettu hyvän hallinnon perusteisiin myös yleisiä asian käsittelyä koskevia vaatimuksia, erityisesti oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistämisen (HL 1 §), käsittelyn viivytyksettömyyden (HL 23 §) ja esteellisyysperusteiden huomioimisen (HL 27–30 §), sekä perustuslain 21.2 §:ssä hyvän hallinnon takeina mainitut oikeudet tulla kuulluksi (HL 34 §) ja saada perusteltu päätös (HL 45 §).<sup>162</sup> Toisin kuin pelkästään luonnollisia henkilöitä koskevassa tietosuoja-asetuksessa, hallintolain hyvää hallintoa koskevat säännökset

<sup>158</sup> Kuusikko 2000, s. 77.

<sup>159</sup> HE 72/2002 vp, s. 47.

<sup>160</sup> Mäkinen 2000, s. 135–139. Ks. myös Tuori 2000, s. 7–79.

<sup>161</sup> Väätänen 2011, s. 80.

<sup>162</sup> Mäenpää 2013, s. 301–302. Hallintolain 45 §:ssä turvattua oikeutta saada perusteltu päätös on käsitelty edellä kappaleessa 4.1.3 hallintopäätöksen sisällön yhteydessä.



antavat oikeuksia sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille.<sup>163</sup> Hyvää hallintoa turvaavat myös muut hallinnon yleislait, eli viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), kielilaki (423/2003) laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), tietosuojalaki (1050/2018) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003).

Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattaminen on osa virkavelvollisuuksia.<sup>164</sup> Hallintolain 6 §:n mukaan “[v]iranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Pykälä asettaa viranomaiselle velvollisuuden toteuttaa hallintotoimintaa vähintään tällä tasolla.<sup>165</sup>

Hallintolain esitöiden mukaan tasapuolisen kohtelun vaatimus merkitsee yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamista hallinnon asiakkaille heidän asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen.<sup>166</sup> Automatisoitu päätöksenteko ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia eikä asianosaisen oikeusturvaa.<sup>167</sup> Asianosaisen asema ei saa huonontua, koska hänen asiansa käsitellään automaattisessa menettelyssä, joten automaattisesti ratkaistavan hallintoasian asianomaisen oikeuksien tulee toteutua kuin virkamiehen käsittelemässä hallintoasiassa.<sup>168</sup> Toisaalta automaattinen päätöksenteko toteuttaa yhdenvertaisuuden ja puolueettomuuden edellytyksiä loistavasti, kun järjestelmä kohtelee samankaltaisia asioita automaattisesti samalla tavalla.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tapauksessa EOAK/3379/2018 oli kyse Verohallinnon automaattisesta päätöksentekomenettelystä. Tapauksessa oli yhdistetty asiat EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017, joista ensimmäisessä automaattiossa ollut virhe johti verovelvollisen jo kertaalleen maksetun veron uudelleen maksuunpanoon ja sitä seuraaviin veronkorotukseen ja viivästysseuraamukseen. Jälkimmäisessä tapauksessa Verohallinnon automaatio lähetti 11 000 alkutuottajalle aiheettomat kehotuskirjeet, joissa uhattiin arviomaksuunpanoilla ja

<sup>163</sup> Julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö, s. 30. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tietosuojasetuksen sääntely muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle. PeVL 7/2019 vp s. 12; PeVL 81/2022 vp s. 3.

<sup>164</sup> Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 121; Mäenpää 2013, s. 147.

<sup>165</sup> Kulla 2018, s. 93.

<sup>166</sup> HE 72/2002 vp, s. 59.

<sup>167</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 8; PeVL 62/2018 vp, s. 7; PeVL 49/2017 vp, s. 5; PeVL 35/2005 vp.

<sup>168</sup> On kuitenkin hyvä huomata, että asiantuntijoiden tekemät hallintopäätökset eivät ole aina läpinäkyviä tai vapaita kognitiivisista vinoumista. Ks. Zerilli et al. 2019; sekä Danziger – Levav – Avnaim-Pesso 2011.

veronkorotuksilla.<sup>169</sup> Osasta ratkaisuista oli puuttunut tieto siitä, että asia on käsitelty automaattisesti. Apulaisoikeusasiamies katsoi hyvään hallintoon kuuluvan luottamuksensuojan edellyttävän, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän veroasiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä.<sup>170</sup>

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisilla on velvollisuus antaa toimivaltansa rajoissa asiakkaalle tarpeellista hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Tapauksessa EOAK/3379/2018 apulaisoikeusasiamies katsoi velvollisten oikeuden saada asianmukaista ja asiantuntevaa palvelua ja neuvontaa jääneen puutteelliseksi, kun automaattisesti lähetettyihin selvityskirjeisiin ja päätöksiin tulostui yhteystiedoiksi Verohallinnon palvelunumerot.<sup>171</sup> Palvelunumeroissa puhelut yhdistyivät Verohallinnon virkamiehille, jotka eivät olleet osallistuneet automatisoituun käsittelyyn ja päätöksen koon ja joilla ei siten ollut edellytyksiä antaa hallintolain edellyttämää asianmukaista palvelua ja neuvontaa.<sup>172</sup>

Perustuslain 21.2 §:ssa turvaa oikeuden tulla kuulluksi yhtenä hyvän hallinnon takeena. Oikeus on turvattu hallintolain kuulemista koskevassa 34 §:ssä. Koska kuulemista ei voida toteuttaa automaattisesti, oikeus tulla kuulluksi estää automatisoinnin suurimmassa osassa käsittelyvaiheita ennen asian ratkaisua.<sup>173</sup> Hallintolain 34.2 §:n 5 kohdan mukaan asia voidaan kuitenkin ratkaista asianosaista kuulematta hyväksyttäessä vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.<sup>174</sup> Tällaisissa tapauksissa koko asia voitaisiin ratkaista automaatiossa, edellyttäen että ratkaisutoiminta noudattaa automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä muiltakin osin.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut, ettei automaattisessa päätöksenteossa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisten oikeusturvaa.<sup>175</sup> Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, mutta toisaalta myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. *Koulu ym.* esittävät,

---

<sup>169</sup> EOAK/3379/2018, s. 1.

<sup>170</sup> EOAK/3379/2018, s. 36.

<sup>171</sup> Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 55.3 §:n nojalla annetun asetuksen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä (1355/2016) 15 §:n mukaan verotusta koskevaan päätös tai muu asiakirja, joka annetaan automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen, voidaan jättää allekirjoittamatta.

<sup>172</sup> EOAK/3379/2018, s. 36.

<sup>173</sup> Kulla 2008, s. 294. Ks. myös Voutilainen 2009, s. 328–329.

<sup>174</sup> Tällaista lähestymistapaa käytettiin esimerkiksi ehdotuksessa laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp).

<sup>175</sup> PeVL 81/2022 vp, s. 3; PeVL 7/2019 vp, s. 8–9; PeVL 49/2017 vp, s. 5; PeVL 35/2005 vp, s. 2.

ettei oikeusturvan tasosta voitaisi lainkaan tinkiä tehokkuuden saavuttamiseksi.<sup>176</sup> Nähdäkseni hallintolain sanamuoto kuitenkin ohjaa perusoikeuspunnintaan 1 §:ssä ilmaistujen tavoitteiden täysimääräiseksi toteuttamiseksi.

## 2.6. Asiakirjajulkisuus

PL 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen mukaan ”[v]iranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.” Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta säätelee yleislakina laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Asiakirjan ja viranomaisen asiakirjan käsitteet poikkeavat arkikielisestä merkityksestään. Asiakirjalla tarkoitetaan lain 5 §:n mukaan kirjallista tai kuvallista esitystä sekä “sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.” Viranomaisen asiakirjana pidetään pääsääntöisesti “viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomaisen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa”, sekä "asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.”

Automaattisen päätöksenteon kannalta on oleellista, muodostaako päätöksentekojärjestelmän ohjelmistokoodi tai sen osa julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa. Vaikka oikeustila on tältä osin epäselvä, oikeuskirjallisuudessa on varovaisesti puollettu tulkintaa lähdekoodista julkisuuslain mukaisena asiakirjana muun muassa lain laajan asiakirjakäsitteen vuoksi.<sup>177</sup>

Julkisuuslaki takaa yksityisille oikeuksia ja viranomaisille niitä vastaavia velvollisuuksia. Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta. Lisäksi lain 11.1 §:n mukaan asianosaisella eli “hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee”, on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asian-

<sup>176</sup> Koulu ym. 2019, s. 79.

<sup>177</sup> Hakkarainen – Koulu – Markkanen 2020, s. 25–28; Koulu ym. 2019, s. 122–124.

osaisjulkisuuden poikkeuksista on säädetty 11.2 §:ssa.

Mikäli päätöksentekoa algoritmia ei katsottaisi julkiseksi viranomaisen asiakirjaksi, asianosaisella voi olla oikeus saada tieto algoritmista asianosaisjulkisuuden perusteella. Algoritmi on selvästi sisältöä, joka voi vaikuttaa tämän asiaan. Käytännössä lähdekoodia ei luultavasti haluta julkaista sellaisenaan järjestelmän toiminnan suojaamiseksi, jolloin riittävä julkisuuden taso on selvitettävä perusoikeuspunninnalla erittäin tärkeän yleisen edun ja julkisuusperiaatteen välillä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu tietosuoja-asetuksen näkökulmasta, että ymmärrettävien tietojen antaminen järjestelmän toimintalogiikasta on tärkeämpää asianosaisen oikeusturvan kannalta kuin pelkkä lähdekoodi.<sup>178</sup> *Hakkarainen ym.* lähestyvät läpinäkyvyysongelmaa erottamalla toisistaan julkisuuslain mukaan arvioitavan järjestelmätason julkisuuden ja tietosuoja-asetuksen mukaisen asianosaistason avoimuuden.<sup>179</sup>

Yksityiselle annettavat tiedot tulee antaa ymmärrettävässä muodossa.<sup>180</sup> Päätöksenteon ymmärtäminen on jälkikäteisen oikeusturvan edellytys. Asianosaisten tulee ymmärtää, miksi ja millä perusteilla päätös on tehty voidakseen arvioida muutoksenhaun tarvetta ja sen menestymisen mahdollisuuksia.<sup>181</sup> Suomessa hallintolain 7 §:n palveluperiaate ja 8 §:n neuvontavelvollisuus velvoittavat avaamaan järjestelmän toimintaa ainakin joltain osin. Myös ymmärrettävyyden vaatimus estää koneoppimiseen perustuvien päätösaunomaatiojärjestelmien käytön ns. black box -ongelman vuoksi. Tällä tarkoitetaan yksinkertaistettuna sitä, että algoritmin saama syöte sekä sen antama lopputulos ovat tiedossa, mutta algoritmin toimintaa on vaikea selittää ymmärrettävästi.<sup>182</sup>

## 2.7. Vastuu tietojärjestelmän toiminnasta

### 2.7.1. Käyttöönotto

Tietojärjestelmien kehittäminen ei muistuta perinteistä viranomaistoimintaa. Yksittäisen henkilön tekemien päätösten sijaan tietojärjestelmiä kehitetään julkisen hallinnon organisaation ja yksityisen toimijan välisenä yhteistyöprojektina, jossa työtä tehdään ryhmissä. Tämä on omiaan hämär-

<sup>178</sup> Kamarinou – Millard – Singh 2016, s. 22; Edwards – Veale 2017, s. 34.

<sup>179</sup> Hakkarainen – Koulu – Markkanen 2020, s. 4–5.

<sup>180</sup> PeVL 81/2022 vp s. 8; PeVL 7/2019 vp.

<sup>181</sup> WP 251, s. 27.

<sup>182</sup> Black box -ongelmasta ks. Pasquale 2016, s. 3; Kamarinou – Millard – Singh 2016, s. 19.

tämään eri toimijoihin kohdistuvaa vastuuta.<sup>183</sup> Automaattista päätöksentekoa koskevassa hallintolain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (2019/906) uudistuksessa vastuun kohdistumista on pyritty selkeyttämään tehtävänjaon dokumentoinnilla.<sup>184</sup>

Viranomaisen on dokumentoitava automaattisesta ratkaisumenettelystä vastaavien henkilöiden tehtäväjako ja menettelyn käsittelysäännöt. Käsittelysäännöt tulee dokumentoida niin selkeästi ja kattavasti, että niiden lainmukaisuus voidaan osoittaa. Käsittelysäännöistä on käytävä ilmi erityisesti 1) miten ratkaisumenettelyn syrjimättömyys varmistetaan, 2) miten asia selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti, kuuleminen mukaan luettuna, ja 3) miten ratkaisu perustellaan tai miksi se voidaan jättää perustelematta. Dokumentaatioon merkitään myös asiakirjan hyväksyjä, jonka tehtävänä on tarkastaa asiakirjan sisällön lainmukaisuus.<sup>185</sup> Viranomaisen on varmistettava ennen automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa menettelyn ja dokumentaation vastaavuus, varmistettava hyvä kielenkäyttö automaattisesti laadituissa asiakirjoissa sekä nimitettävä ratkaisumenettelyn laadun varmistamisesta vastuussa oleva henkilö.<sup>186</sup> Käytännössä viranomaisen olisi dokumentoitava, millaista oikeudellista harkintaa viranomainen on tehnyt automatisoidun toimintaprosessin käyttöönottamiseksi.<sup>187</sup>

Toimintaprosessista vastaavan viranomaisen on tehtävä ennen automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoa käyttöönottopäätös, jonka on sisällettävä vähintään 1) perustelut, joista on ilmentävä käyttöönoton edellytykset ja sovelletut säännökset; 2) luettelo käyttöönottopäätöksen perusteena olevista asiakirjoista; 3) suunniteltu käyttöönottopäivämäärä ja päätöksen tekemisen ajankohta; 4) tieto päätöksentekijästä; ja 5) viranomaisen yhteystieto, josta saa lisätietoa automaattisen ratkaisumenettelyn käytöstä.<sup>188</sup> Käyttöönottopäätös sekä tiedot automaattisen ratkaisumenettelyn käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeisistä tiedoista julkaistaan viranomaisen verkkosivuilla.<sup>189</sup>

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle, jos henkilötietojen käsittely saattaa aiheuttaa luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean ris-

---

<sup>183</sup> Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:54, s. 51.

<sup>184</sup> HE 145/2022 vp, s. 111–112.

<sup>185</sup> Tiedonhallintalaki 28 a § (voimaan 1.5.2023).

<sup>186</sup> Tiedonhallintalaki 28 b § (voimaan 1.5.2023).

<sup>187</sup> HE 145/2022 vp, s. 111.

<sup>188</sup> Tiedonhallintalaki 28 d §, voimaan 1.5.2023.

<sup>189</sup> Tiedonhallintalaki 28 e §, voimaan 1.5.2023.

kin. 35 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan vaikutuksenarviointi voi tulla kyseeseen etenkin uutta teknologiaa hyödyntäessä. Oikeusvaikutuksia tai vastaavia vaikutuksia tuottava automaattinen päätöksenteko on tietosuojatyöryhmän mukaan eräs riskiä korottava tekijä.<sup>190</sup> Rekisterinpitäjää ja tämän velvollisuuksia käsitellään laajemmin seuraavassa kappaleessa.

### 2.7.2. Tietojärjestelmän valvonta ja käyttö

Tietojärjestelmien käyttöä koskeva valvonta jakautuu tietosuojalainsäädännön valvonnasta vastaavan tietosuojavaltuutetun,<sup>191</sup> tiedonhallintalain vaatimusten mukaisuutta julkisyhteisöissä arvioivan julkisen hallinnon tiedonhallintalautakunnan, henkilötietojen käsittelystä päättävän rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijän ja organisaation sisällä henkilötietojen käsittelyä seuraavan tietosuojavastaavan välillä. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri valvovat julkisten tehtävien hoitamista yleisesti. Viranomaisen tai virkamiehen vastuu voi perustua rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijän tai tietosuojavastaavan asemaan.

Rekisterinpitäjä (*”controller”*) päättää henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot”.<sup>192</sup> Rekisterinpitäjän asema voi syntyä myös lain nojalla, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä. Rekisterinpitäjän vastuulla on toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa tietosuoja-asetuksen noudattaminen,<sup>193</sup> eli on rekisterinpitäjän vastuulla noudattaa 5 artiklan henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita ja varmistaa käsittelyllä olevan vähintään yksi 6 artiklan mukainen lainmukainen peruste.<sup>194</sup> Käytännössä tämä edellyttää rekisterinpitäjältä valvonnan järjestämistä sekä sen dokumentointia.<sup>195</sup>

Henkilötietojen käsittelijä (*”processor”*) käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.<sup>196</sup> Olennaista on, että käsittelijällä ei ole päätösvaltaa henkilötietojen keräämisen, säilytyksen, käyt-

<sup>190</sup> WP 248, s. 10–11.

<sup>191</sup> TsA 51 (1) art. Valtuutetun tehtävistä on säädetty TsA 51–59 artikloissa sekä tietosuojalain 3 luvussa.

<sup>192</sup> Ks. myös Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 67; Sharma 2020, s. 52. Ks. rekisterinpitäjän käsitteestä tarkemmin WP 169.

<sup>193</sup> TsA 5 (1)(f) art., 24 (1) art., 25 (2) art., 32 (4) art.

<sup>194</sup> De Hert – Papakonstantinou 2016, s. 187; Koskinen 2018, s. 242.

<sup>195</sup> HE 145/2022 vp, s. 23; Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:54, s. 54.

<sup>196</sup> TsA 4 (1)(8) art.

tämisen tai muun käsittelyn suhteen.<sup>197</sup> Henkilötietojen käsittelyä suorittavan viranomaisen tulee nimittää tietosuojavastaava,<sup>198</sup> jonka tehtävänä on toimia sisäisenä erityisasiantuntijana tietosuojasääntelyyn ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä.<sup>199</sup> Tietosuojavastaavan nimitäminen ei kuitenkaan poista rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuuta.<sup>200</sup>

Tiedonhallintalain 4.2 §:n 5 kohdan mukaan tiedonhallintayksikön, eli viranomaisen, yliopiston tai ammattikorkeakoulun, johdon on huolehdittava tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta tiedonhallintayksikössä.<sup>201</sup> Tiedonhallintalaki on tietosuoja-asetukseen nähden alemmanasteinen normi, jota noudatetaan siltä osin kun niiden säännökset eivät ole keskenään ristiriidassa. Näin ollen johdon vastuu koskee lähinnä muiden kuin yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavien velvoitteiden noudattamista, eikä se vähennä rekisterinpitäjän, henkilötietojen käsittelijän tai tietosuojavastaavan vastuuta. Käyttöönoton jälkeen tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava, että automaattisessa ratkaisemisessa hyödynnettävien tietojen ajantasaisuus ja virheettömyys varmistetaan asianmukaisin teknisin toimenpitein.<sup>202</sup>

---

<sup>197</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 68.

<sup>198</sup> TsA 37 (1)(a) art.

<sup>199</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 347; TsA 37 art.

<sup>200</sup> Korpisaari – Pitkänen – Warma-Lehtinen 2018, s. 348; TsA 24 (1) art.

<sup>201</sup> Ks. tiedonhallintalain 2.1 §:n 2 kohta ja 3.1 §.

<sup>202</sup> Tiedonhallintalaki 28 d §, voimaan 1.5.2023.

### 3. VIRKAVASTUU

#### 3.1. Virkavastuun sisältö ja tarkoitus

Virkamiehellä tarkoitetaan julkisyhteisön palveluksessa virkasuhteessa olevaa henkilöä.<sup>203</sup> Virkavastuulla tarkoitetaan virkamiesten erityistä, kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempaa vastuuta,<sup>204</sup> eli virkamiehen vastuuta tämän virkatoimien lainmukaisuudesta. Virkavastuun tarkoituksena on toimia oikeudellisena vastapainona virkamiesten käyttämälle julkiselle vallalle.<sup>205</sup> Virkavastuun tarpeellisuutta on perusteltu myös virkamiehiltä edellytetyiltä erityisillä velvoitteilla suorittaa tehtävät asianmukaisesti (Valtion virkamiehistä annetun lain 14.1 §), toimia puolueettomasti (HL 6 §, VirkamL 15 §) sekä käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (VirkamL 14.2 §).<sup>206</sup>

Julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus<sup>207</sup> on lisäksi pyritty turvaamaan organisoimalla julkisen vallan käyttö virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti, eli asettamalla julkisen vallan käytön lähtökohtaisesti ainoastaan viranomaisten ja näiden virkasuhteessa toimivan henkilöstön tehtäväksi.<sup>208</sup> Periaate ei ole ehdoton, vaan muita kuin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä<sup>209</sup> on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n asettamissa rajoissa. Tällöin oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset kuitenkin edellyttävät asioiden käsittelijöiden toimivan virkavastuulla.<sup>210</sup>

Perustuslain 118.1 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. PL

<sup>203</sup> Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio, kunta tai muu julkisyhteisö on työnantajana ja virkamies työn suorittajana (VirkamL 1.2 §, ViranhaltijaL 2 § ja RL 40:11.1 § 1 k). Ks. virkamiehen määritelmästä myös Mäenpää 2013, s. 1164.

<sup>204</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 327; Mäenpää 2017, s. 432–433.

<sup>205</sup> HE 291/1993 vp, s. 26.

<sup>206</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 327.

<sup>207</sup> HE 291/1993 vp, s. 26.

<sup>208</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 327–328; Mäenpää 2017, s. 27; Keravuori-Rusanen 2008, s. 87; sekä PeVL 19/1985 vp, erityisesti s. 5/IV. Ks. virkasuhteesta virkamiesaseman edellytyksenä KHO 2014:98.

<sup>209</sup> HE 1/1998 vp, s. 179: ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.”

<sup>210</sup> PeVL 26/2017 vp, s. 49; PeVL 33/2004 vp, s. 7/II; PeVL 46/2002 vp, s. 10; PeVL 62/2018, vp s. 8. Ks. virkavastuun soveltamisen rajoista Mansikka 2014.



118.2 §:n mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Jotta virkavastuusäännökset eivät jäisi hampaattomaksi, PL 118.3 §:ssa on säädetty vahingonkärsijän oikeudesta vaatia lainvastaisen päätöksen tehneen virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön tuomitsemista rangaistukseen. Vahingonkärsijällä on lisäksi oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeus on jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi. Syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Virkavastuu täydentää PL 2.3 §:ssä ilmaistua hallinnon lakisidonnaisuuden periaatetta.<sup>211</sup> Yksittäinen virkamies toteuttaa säännöstä vastaamalla virkatoimiensa eli oman julkisen vallan käyttönsä lainmukaisuudesta.

PL 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtion virkamiehen virkavelvollisuuksista säädetään virkamieslain viidennessä luvussa (11–22 §). Lain 14.1 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, minkä lisäksi tämän on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.<sup>212</sup> Virantoimitusvelvollisuus eli virkamiehen velvollisuus suorittaa virkatehtävät on viranhaltijan keskeisin velvoite.<sup>213</sup> Lisäksi virkamiesten tulee noudattaa hallinnon yleislakeja. Virkavastuu voi perustua julkisyhteisöissä laadittuihin lakia tarkempiin ohjeisiin, suunnitelmiin ja määräyksiin, kunhan ohjaus viime kädessä perustuu lakiin. Virkamiehen tehtävät ovat yleensä virkasidonnaisia, eli niistä on määrätty viraston sisäisesti työjärjestyksellä tai työnantajan direktio-oikeuteen perustuvien toimien.<sup>214</sup> Virkamiehellä ei ole oikeutta siirtää virkatehtäviä edes toisen virkamiehen hoidettavaksi ilman tähän oikeuttavaa erityissäännöstä, vaan tällainen toimivalta kuuluu vain ylemmille virkamiehille tai viraston johtoelimille. Virkamiehellä ei myöskään pääsääntöisesti ole oikeutta kieltäytyä virkatehtävän hoitamisesta.<sup>215</sup> Myös passiivisuus<sup>216</sup> tai laiminlyönti voi johtaa virkavastuuseen.<sup>217</sup>

Virkavastuu ei saa jäädä vain muodolliseksi ilman tosiallista toteutumisen mahdollisuutta. Perus-

<sup>211</sup> HE 1/1998 vp, s. 172.

<sup>212</sup> Vastaava kunnallisia viranhaltijoita koskeva säännös on Viranhaltijal 17.1 §:ssa.

<sup>213</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 138–139; Hirvonen, K. – Mäkinen 2006, s. 142.

<sup>214</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 237.

<sup>215</sup> Hirvonen, K. – Mäkinen 2006, s. 142–144; Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 139. Ks. esimerkki tehtävän siirtämiseen oikeuttavasta säännöksestä kihlakunnanvoutia koskeva ulosottokaaren (705/2007) 1 luvun 7 pykälän 3 momentti.

<sup>216</sup> Viivytyksettömyyttä konkretisoivat PL 21 §, HL 23 §, VirkamL 14.1 § ja Viranhaltijal 17.1 §.

<sup>217</sup> Ks. toimintamuotojen erojen vaikutuksista vastuuperusteiden määräytymiseen Mäenpää 2021, s. 118.

tuslakivaliokunta on toistuvasti huomauttanut, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännökset menettävät merkityksensä. Valiokunta esimerkiksi piti ”näennäisenä ja keinotekoisena” järjestelyä, jossa ainoastaan viraston ylijohdaja olisi kantanut virkavastuun automatisoiduista päätöksistä.<sup>218</sup>

Koska perustuslain mukaan virkavastuu kohdistuu virkamieheen ja virkamiehellä tarkoitetaan virkasuhteessa olevaa henkilöä, virkavastuu kohdistuu aina luonnolliseen henkilöön eli ihmiseen. Julkisen vallan delegointi perustuslain 124 §:n mukaisesti muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.<sup>219</sup> Tietokoneohjelma tai algoritmi ei voi olla itsessään 124 §:ssä tarkoitettu ”muu kuin viranomainen”,<sup>220</sup> vaan virkavastuun tulee tällöinkin kohdistua luonnolliseen henkilöön. Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei algoritmia tai ohjelmistokoodia voida pitää vastuussa järjestelmän tekemästä virheestä.<sup>221</sup>

Virkavastuu voidaan jakaa sen toteutumismuotojen perusteella virkamiehen rikosvastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen ja hallinnolliseen vastuuseen.<sup>222</sup> Virkamiehillä voi olla myös toiminnan laadullisiin vaatimuksiin perustuvaa tosiasiallista vastuuta<sup>223</sup> sekä taloudelliseen ohjaukseen perustuvaa tulosvastuuta. Tosiasiallinen vastuu ja tulosvastuu eivät ole oikeudellisia vastuun lajeja.<sup>224</sup>

## 3.2. Virkavastuun toteutusmuodot

### 3.2.1. Rikosoikeudellinen virkavastuu

Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu virkavelvollisuuden vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä säädettyyn rangaistusuhkaan.<sup>225</sup> Rikoslain (39/1889) 40 luku sisältää säännökset virkarikosten tunnusmerkistöistä (1–10 §), virkarikoksia koskevat yleiset perustelut (11–13 a §) sekä yhden

<sup>218</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 11. Ehdotus olisi käytännössä johtanut siihen, että muut henkilöt kuin ylijohdaja eivät olisi voineet olla virkavastuussa. Ks. myös KHO 2014:98. Korkein hallinto-oikeus katsoi lainvastaiseksi järjestelyn, jossa kunta antoi palveluntuottajan työntekijälle tietyn julkisen vallan käyttöä edellyttävän tehtävän suorittamisen ajaksi määräaikaisen virkamääräyksen.

<sup>219</sup> PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp, s. 8. Ks. myös Mäenpää 2017, s. 432.

<sup>220</sup> Koulu ym. 2019, s. 109.

<sup>221</sup> Suksi 2020, s. 99; Koulu ym. 2019, s. 109; Voutilainen 2018, s. 916; Mäenpää 2017, s. 434–435; Voutilainen 2009, s. 332–333.

<sup>222</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 327–343; Mäenpää 2017, s. 437–438.

<sup>223</sup> Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 181.

<sup>224</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 330–331.

<sup>225</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 331.

pelkkiä virkarikoksia koskevan seuraamuksen (14 §). Koska oikeusturvasyyt edellyttävät rangaistusten käytöltä tarkkuutta ja täsmällisyyttä, rikosoikeudelliselle vastuulle on tiettyjä lisäedellytyksiä hallinnollisiin ja vahingonkorvausoikeudellisiin seurauksiin nähden.<sup>226</sup>

Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen tai tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Laillisuusperiaate sisältää epätäsmällisyyksiellon, jonka mukaan sekä rangaistavaksi säädetty menettely että siitä lain mukaan seuraava rangaistus on ilmaistava laissa tarkasti.<sup>227</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa.<sup>228</sup> Yksiselitteistä vastausta kysymykseen siitä, milloin säännös tai määräys on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta riittävän tarkka, ei voida antaa. Ongelmaa onkin puitu korkeimmassa oikeudessa jokseenkin usein.<sup>229</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkavastuun kannalta liian epätäsmällisinä on esimerkiksi pidetty vastuun kohdistamista pelkästään viraston ylijohajaan<sup>230</sup> taikka niihin asiantuntijoihin, joilla on ”tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä”.<sup>231</sup>

Niin sanotuilla blankokriminalisoinneilla tai avoimilla rangaistussäännöksillä tarkoitetaan rikosoikeudellista sääntelyä, jossa rangaistusuhkan ja rangaistavan käyttäytymisen aineellisen sisällön kuvaava sääntely on erotettu toisistaan.<sup>232</sup> Esimerkiksi rikoslain virkavelvollisuuden tahallista ja tuottamuksellista rikkomista koskevissa säännöksissä (RL 40:9 ja 40:10) rangaistavaksi on sää-

<sup>226</sup> Lappi-Seppälä – Melander 2022, s. 48.

<sup>227</sup> Fränden mukaan ihanteellisessa tilanteessa kadunmies ymmärtää säännöksen keskeisen sisällön, mutta riittävää on juridisen koulutuksen saaneen henkilön kyetessä sanomaan säännöksen perusteella, mitä on kriminalisoitu ja kuinka ankara rangaistus teosta seuraa. Ks. Frände 2005, s. 37–41.

<sup>228</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 11.

<sup>229</sup> Tapauksessa KKO 2023:17 korkein oikeus katsoi HL 6 §:n tarkoitussidonnaisuus- ja objektiviteettiperiaatteiden sekä HL 31 §:n velvoitteen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä olevan tarpeeksi täsmällisiä rikosoikeudellisen vastuun perustaksi (kohdat 8–21). Tapauksessa KKO 2018:90 korkein oikeus katsoi, että rakennustarkastajan velvollisuus valvoa rakennuksen kunnossapitoa ja siihen liittyen välittää turvallisuudesta tieto rakennuksen kunnosta vastaavalle kävi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla ilmi maankäyttö- ja rakennuslaista (kohta 22). Tapauksessa KKO 2014:86 terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 15.2 §:n velvollisuus ottaa huomioon potilaan oikeudet yhdessä perustuslain, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) sekä eräiden muiden lakien säännökset potilaan yksityisyydestä ja hoidosta määrittävät potilaan oikeuden yksityisyyteen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisesti (kohdat 6–9 ja 30–31). Tapauksessa KKO 2007:46 korkein oikeus taas katsoi, ettei potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6.1 §:ssa säädetystä potilaan itsemääräämisoikeudesta ja eräistä muista säännöksistä voida johtaa sääntöä, jonka mukaan lääkäri laatiessaan lääkirintodistuksen vastoin potilaan kieltoa rikkoisi virkavelvollisuuttaan (kohdat 13–21).

<sup>230</sup> PeVL 7/2019, s. 11. Ks. myös HE 18/2019 vp, s. 52.

<sup>231</sup> PeVL 62/2018 vp, s. 8. Ks. myös HE 224/2018 vp, s. 74.

<sup>232</sup> Lappi-Seppälä – Melander 2022, s. 49–50.

detty virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuuden rikkominen, mutta näiden säännösten tai määräysten sisältö ei ilmene rikoslaista. Perustuslakivaliokunta on katsonut avointen säännösten olevan ongelmallisia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Valiokunta korosti vähimmäisvaatimuksena, että blankosäännösten valtuutusketjun tulee olla täsmällinen, rangaistavuuden edellytykset muodostavat aineelliset säännökset tulee kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, ja että nämä säännökset käsittelevästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Lisäksi myös kriminalisoinnin sisältävässä rikoslain säännöksessä pitää olla jonkinlainen luonnehdinta rangaistavaksi tarkoitettusta teosta.<sup>233</sup>

Rikoslain mukainen virkavastuu ulottuu myös muihin kuin edellä mainitun hallinto-oikeudellisen määritelmän mukaisiin virkamiehiin. RL 40:11.1 §:n 1 kohdan mukaan virkamiehellä tarkoitetaan “henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, hyvinvointialueeseen, hyvinvointiyhtymään tai kuntaan taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkoon tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, Kevaan, Kuntien takauskeskukseen tai Kunta- ja hyvinvointialueuoyntantajat KT:hen.” Lista on tarkoitettu tyhjettäväksi.<sup>234</sup> Virkavastuussa ovat myös julkista luottamustehtävää hoitavat luottamushenkilöt (RL 40:11.1 § 2 kohta) sekä tietyiltä osin julkisyhteisön työntekijät (RL 40:11.1 § 3 kohta). Luvun säännöksiä sovelletaan myös julkista valtaa käyttäviin henkilöihin, joilla tarkoitetaan rikoslain 40:11.1 §:n 5 a kohdan mukaan 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 saman momentin 5 b kohdan mukaan 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. Virkavastuu ei kuitenkaan kohdistu valmistelutoimien suorittajaan, jos toimeksiantoa ei ole saatu lain tai asetuksen nojalla.<sup>235</sup> Tiivistettynä rikosoikeudellinen virkavastuu voi siis koh-

<sup>233</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 27–28.

<sup>234</sup> HE 77/2001 vp, s. 52.

<sup>235</sup> HE 77/2001 vp, s. 56.

distua virka- tai palvelussuhteessa olevaan virkamieheen, luottamushenkilöön, julkisyhteisön työntekijään, julkista valtaa käyttävään päätöksentekijään taikka sellaisen päätöksen valmisteluun lain, asetuksen tai viranomaisen toimeksiannon perusteella osallistuvaa henkilöön. On hyvä huomata, että rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu siten aina luonnolliseen henkilöön.

RL 40:1–8 §:en virkarikokset eivät suoranaisesti liity automaattiseen päätöksentekoon.<sup>236</sup> RL 40:9–10 käsittelevät virkavelvollisuuden rikkomista sekä sen tuottamuksellista tekemuotoa, ja niitä sovelletaan virkamiehen rikkoessa velvollisuuksiaan muutoin kuin 40 luvun 1–8 §:ssä tai 11 luvun 9 a §:ssä säädetyllä tavalla.<sup>237</sup> Rikosoikeudellinen vastuu edellyttää, että virkamies on rikkonut virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa tahallaan tai huolimattomuudesta eikä teko ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen.<sup>238</sup> Koska virkamiehen on virkamieslain ja viranhaltijalain mukaisesti noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä, tällaisen määräyksen noudattaminen voi olla virkavelvollisuus ja määräyksen rikkominen virkarikos.

Vankeuden tai sakon lisäksi virkarikoksesta voidaan tuomita erityisrangaistuksena varoitus ja viraltapano. Varoitus voi olla virkarikoksen ainoa seuraamus, mutta viraltapanoa voidaan käyttää vain vankeus- tai sakkorangaistuksen ohella. Suppea viraltapano kohdistuu vain virkaan tai tehtävään, jossa virkarikos on tehty. Laaja viraltapano käsittää kaikki virat ja luottamustehtävät, jotka tuomitulla virkamiehellä, julkista luottamustehtävää hoitavalla tai julkista valtaa käyttävällä henkilöllä on tuomitsemishetkellä.<sup>239</sup>

### 3.2.2. Vahingonkorvausoikeudellinen virkavastuu

*Hakalehto-Wainio* mukaan vahingonkorvausoikeuden tehtävänä on huolehtia yhteiskunnassa aiheutuvien vahinkojen vyöryttämisestä vahingonaiheuttajan kannettaviksi, kun korvausvastuulle laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.<sup>240</sup> Suomalaisessa vahingonkorvausoikeudessa tavoitteiksi nostetaan hyvitys- ja preventiotavoitteet.<sup>241</sup> Hyvitystavoitteen tarkoituksena on korvata vahinkoa kärsineen osapuolen menetys ja palauttaa tasapaino oikeudenloukkauksen osapuolten välille.<sup>242</sup>

<sup>236</sup> Tämä ei tarkoita, etteikö virkamiestä voitaisi tuomita esimerkiksi lahjuksen ottamisesta tai virka-aseman väärinkäyttämisestä, jossa tarkoituksena on aiheuttaa päätöksentekojärjestelmään virheitä tai vinoutumia.

<sup>237</sup> RL 11:9 a § koskee kidutuksen kriminalisointia.

<sup>238</sup> RL 40:9 § ja 40:10 §.

<sup>239</sup> RL 2:7 ja 2:10 §; Koskinen – Kulla 2019, s. 335–336; HE 77/2001, s. 37.

<sup>240</sup> Hakalehto-Wainio 2009, s. 332. Ks. myös Ståhlberg – Karhu 2013 s. 7–9.

<sup>241</sup> Hakalehto-Wainio 2008, s. 55.

<sup>242</sup> *Ibid.* s. 57.

Preventiotavoitteella tarkoitetaan oikeudenloukkausten ennalta estämistä.<sup>243</sup>

Vahingonkorvausoikeudessa korvausvelvollisuuden syntyminen edellytyksiä ovat 1) vastuuperuste eli korvausvelvollisuuden peruste, 2) aiheutunut vahinko (joka tulee korvata kyseisen vastuuperusteen nojalla), sekä 3) syy-yhteys vahingon ja korvausvastuuseen johtavan teon, toiminnan tai laiminlyönnin välillä.<sup>244</sup> Oikeudellisesti merkittävien seikkojen selvittämiseksi oikeustieteessä on kehitetty tiettyjä malleja syy-yhteyden havaitsemiseksi, kuten riittävän tai välttämättömän syyn käsitteet.<sup>245</sup>

Perustuslain virkavastuusäännöksen mukaan virkamies on vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta, eli tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheutetusta vahingosta. Tuottamusta eli huolimattomuutta voidaan arvioida normipainotteisesti lainsäädäntöön, lakia alemman asteiseen normistoon tai kyseisellä alalla vakiintuneeseen käytäntöön nähden.<sup>246</sup> *Hakalehto-Wainio* sanoin ”[t]ietynlainen käyttäytyminen kuuluu tiettyihin tilanteisiin, ja tästä käyttäytymismallista poikkeaminen on huolimatonta toimintaa, josta voi seurata korvausvastuu.”<sup>247</sup> Julkisen vallan käytön lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vuoksi julkisen vallan käyttäjän toiminnan huolellisuuden arviointia ei voida perustaa vakiintuneeseen käytäntöön, jos se ei perustu lakiin.<sup>248</sup> Jos vahinkoon johtanutta toimintaa säänteleviä oikeusnormeja ei ole tai mikäli niistä ei voida päätellä sopivaa huolellisuuden tasoa, huolimattomuutta voidaan arvioida riskipainotteisesti kiinnittämällä huomiota vahingon aiheutumisen todennäköisyyteen, vahingon oletettuun laajuuteen, mahdollisuuksiin välttää vahinko sekä suojautumistoimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin.<sup>249</sup>

Vahingonkorvausasioihin sovelletaan yleislakina vahingonkorvauslakia (412/1974), jonka 4 luvussa säädetään työntekijän ja virkamiehen korvausvastuusta. Luvun 2.1 §:n mukaan virkamies vastaa virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta saman luvun 1 §:ssä mainittujen perusteiden mukaisesti, eli tämä on ”velvollinen korvaamaan määrän, joka harmitaan kohtuulliseksi ottamalla huomioon vahingon suuruus, teon laatu, vahingon aiheuttajan asema, vahingon kärsineen tarve sekä muut olosuhteet”. Vain lievistä tuottamuksesta johtuvaa

<sup>243</sup> Ks. Hakalehto-Wainio 2008, s.58–62.

<sup>244</sup> Ståhlberg – Karhu 2020, s. 335.

<sup>245</sup> Ks. syy-yhteydestä tarkemmin Ståhlberg – Karhu 2020, s. 335–391.

<sup>246</sup> Hakalehto-Wainio 2008, s. 205–206.

<sup>247</sup> *Ibid.* s. 205.

<sup>248</sup> *Ibid.* s. 205–206.

<sup>249</sup> *Ibid.* s. 206. Ks. myös KKO 2002:56.

vahinkoa ei ole tuomittava. Tahallisella teolla aiheutetusta vahingosta on kuitenkin tuomittava täysi korvaus, ellei korvausta alenneta kohtuulliselle tasolle erityisistä syistä.

Virkamiehen korvausvelvollisuus on toissijaista julkisyhteisöön nähden. Vahingonkorvauslain 3:2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon,<sup>250</sup> kun taas virkamies on velvollinen korvaamaan vain 4 luvun 1 ja 2 §:ien mukaisesti kohtuulliseksi harkitun määrän. Kansalainen voi kuitenkin aina vaatia korvausta suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä.<sup>251</sup> Vaikka julkisyhteisön korvausvastuu on automaattisen päätöksenteon kannalta mielenkiintoinen ja olennainenkin asia, sitä ei ole mahdollista riittävän syvällisesti tässä esityksessä.<sup>252</sup>

Lopuksi yleisessä tietosuoja-asetuksessa on kansalliseen vahingonkorvaussäädäntöön nähden ensisijainen henkilötietojen käsittelystä aiheutuneen vahingon korvaamista koskeva säännös. Asetuksen 82 artiklan 1 kohdan mukaan henkilöllä on oikeus saada korvaus asetuksen rikkomisella aiheutetusta aineellisesta tai aineettomasta vahingosta. 2 kohdan mukaan kukin tietojenkäsittelyyn osallistunut rekisterinpitäjä on vastuussa vahingosta, joka on aiheutunut tietosuoja-asetusta rikkoneesta käsittelystä. Näin ollen rekisterinpitäjän vastuu on tuottamuksesta riippumatonta ja ankaraa. Tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 3 kohdan mukaan rekisterinpitäjä on kuitenkin vapautettava vastuusta 2 kohdan nojalla, jos se osoittaa, ettei se ole millään tavoin vastuussa vahingon aiheuttaneesta tapahtumasta. Viranomaiselle mahdollisesti määrättävä seuraamusmaksu on suomalaiselle oikeusjärjestelmälle vieras ja nostaa oikeusturvakeinojen näkökulmasta henkilötietojen suojan muiden perusoikeuksien yläpuolelle.<sup>253</sup> Rekisterinpitäjän vastuu on kuitenkin eräs tietosuoja-asetuksen keskeisimpiä lähtökohtia.

### 3.2.3. *Hallinnollinen virkavastuu*

Virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamiehillä siten normaalia ankarampi käyttäytymisvelvollisuus.

<sup>250</sup> Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää.

<sup>251</sup> Ks. KKO 1981 II 157.

<sup>252</sup> Ks. julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudesta lyhyesti Koskinen – Kulla 2019, s. 343–348; sekä tarkemmin Hakalehto-Wainio 2009.

<sup>253</sup> Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 20–21. Sakon määrääminen valtion budjettiin kuuluvalle viranomaiselle olisi lisäksi epätarkoituksenmukaista tällaisten yksiköiden epäitsenäisyyden vuoksi. Valtion pitäisi myöntää yksikölle lisärahoitusta sakon maksamista varten, mutta toisaalta seuraamusmaksu palautuisi valtion talousarvioon tulona. Ks. Nurmi ym. 2017, s. 32.

Virkamiehen tietynlaiselle moitittavalle käytökselle, jota rikosoikeudellinen vastuu ei kuitenkaan koske, on asetettu virkamieslaissa erityisiä sanktioita.

Virkamieslain 24 §:n mukaan virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. *Koskisen ja Kullan* mukaan varoitus kohdistuu sellaiseen toimintaan, jonka vakavuus ei riitä virkamiehen irtisanomiseen.<sup>254</sup> Käytännössä varoituskynnys täyttyy, kun virkamies toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, ja työnantaja lisäksi esittää rikkomuksesta riittävän selvityksen.<sup>255</sup> Sen sijaan vähäisestä rikkomuksesta annettava suullinen huomautus on selvästi työnjohdollinen toimenpide, jota ei mainita laissa.<sup>256</sup>

Lain 33 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan heti purkaa, jos virkamies törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan. Purkaminen edellyttää siten varoitusta selkeästi vakavampaa perustetta. Joissain viranomaisissa on käytössä sanktiona myös virkamiehen määräaikainen viran-toimituksesta erottaminen erityislakien nojalla.<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> Koskinen – Kulla 2019, s. 338.

<sup>255</sup> *Ibid.* s. 338–339.

<sup>256</sup> *Ibid.* s. 338.

<sup>257</sup> Ks. esim. tuomareiden osalta tuomioistuinlain (673/2016) 15:2 § sekä sotilaiden osalta sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettu laki (255/2014).



## 4. AUTOMAATTISEN MASSAHALLINNON JA YKSILÖLLISEN VIRKAVASTUUN YHTEENSOVITTAMINEN

### 4.1. Yleistä

Automaattinen päätöksenteko järkyttää hallinto-oikeuden perusrakenteita. Tähän asti lainsäädännössä oletetaan luonnollisen henkilön eli ihmisen tekevän kaikki hallintopäätökset.<sup>258</sup> *Mäenpää* kuvailee virkavastuun henkilökohtaisuutta sanoin ”jokainen vastaa itse omista toimistaan tai laiminlyönneistään”.<sup>259</sup> *Hirvonen* huomauttaa toimijuuden julkisen vallan asioiden hoidossa olevan virkasuhteisella henkilöstöllä esimerkiksi viranomaisen sijaan.<sup>260</sup> *Suksi* katsoo perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön<sup>261</sup> korostavan nykyisen yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön perustuvan oletukselle ihmispäätöksentekijöistä, jotka kantavat vastuun tekemistään yksittäispäätöksistä.<sup>262</sup>

Automaattisessa päätöksenteossa päätöksentuottaja on kuitenkin vielä kauempana ihmistoimijoista kuin viranomaiseksi tai oikeushenkilöksi muotoiltu varallisuuden tai tahdonilmaisujen yhteenliittymä, mikä puolestaan tarkoittaa merkittävämpää poikkeusta annettuina otettuihin lähtökohtiin. Ihmistoimijoiden paradigma ei ilmene suoraan yksittäisistä säännöksistä, vaan se on pikeminkin osa oikeuden syvärakennetta.<sup>263</sup> Koiviston ja Koulun mukaan hallinto-oikeuden yleiset opit eivät tunnista tilannetta, jossa jokin muu taho kuin ihminen tekee hallintopäätöksiä.<sup>264</sup> Kun hallintopäätöksiä tekevät vain virkamiehet, perustuslain 118 §:n virkavastuusäännös takaa, että jokaiselle hallintopäätökselle löytyy virkavastuuta kantava tekijä. Automaattinen päätöksenteko haastaa tämän lähtökohdan ja johtaa tilanteeseen, jossa yksittäisellä hallintopäätöksellä ei ole tekijää.

Poikkeama virkavastuun rakenteeseen tarkoittaa myös poikkeusta virkavastuun kansalaiselle tarjoamaan suojaan, mutta kuinka paljon suoja voidaan heikentää automaattisen päätöksenteon

<sup>258</sup> Kuopus toteaa virkavastuun rikosoikeudellisen osan kehittyneen ”manuaalisin menetelmin toimineessa hallinnossa”. Ks. Kuopus 1988, s. 531. Suksi kiinnittää huomioita perustuslain 118 §:n sanamuotoon, jonka mukaan virkavastuuta kantaa ihminen. Ks. Suksi 2018, s. 269–270.

<sup>259</sup> *Mäenpää* 2013, s.151.

<sup>260</sup> Koskista ja Kullaa (2019, s. 327–328) mukailen *Hirvonen*, H. 2022, s. 396. On hyvä huomata, että ylimmillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus antaa kollektiivisia huomautuksia viranomaisille. Muuten vastuu on yksilöllistä. Ks. laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (139/2000) 6 § ja laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002) 1 § ja 10 §.

<sup>261</sup> Erityisesti PeVL 62/2018, ks. *Suksi* 2019, s. 272–273.

<sup>262</sup> *Suksi* 2019, s. 271–273. ”*Dessa konstateranden understryker intrycket av att den gällande lagstiftningen inom allmän förvaltningsrätt är skapad utifrån premissen att avgörandet av ett enskilt förvaltningsärende ligger hos mänskliga beslutsfattare som bär ansvar för varje enskilt förvaltningsbeslut.*”

<sup>263</sup> Ks. oikeuden syvärakenteen käsitteestä *Tuori* 2000, s. 203–212.

<sup>264</sup> Ks. *Koivisto – Koulun* 2020, s. 2.

hyötyjen saavuttamiseksi? Edellä kappaleessa 3.1 on katsottu virkavastuun tarkoituksen olevan toimia oikeudellisena vastapainona virkamiesten käyttämälle julkiselle vallalle, sekä toisaalta toimia virkamiehiltä edellytettyjen erityisten velvoitteiden takeena. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että päätöksenteko automaattisessa käsittelyssä ei saa johtaa perustuslain virkavastuusäännösten muuttumiseen merkityksettömiksi.<sup>265</sup>

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös vakiintuneesti katsottu oikeusturvan riittävän toteutumisen edellyttävän hallinnon yleislakien noudattamista ja asioiden käsittelemistä virkavastuulla, kun julkinen hallintotehtävä annetaan muun kuin viranomaisen käsiteltäväksi.<sup>266</sup> Katson tämän soveltuvan analogisesti myös hallintotehtävän ”siirtämiseen” automaation hoidettavaksi. Asianosaisen aseman huonontuminen, koska hänen asiansa käsitellään automaattisessa menettelyssä, vaarantaisi tasapuolisen kohtelun hallinnon asiakkaiden välillä hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti. Koska hallintolain 1 §:n sananmuodon mukaisesti hyvä hallinto ja oikeusturva ovat ensisijaisia hallinnon tuloksellisuuteen nähden, punninta hyvän hallinnon vaatimusten ja automaation hyötyjen välillä on tehtävä hallinnon asiakkaiden paremmin toteutuneiden oikeuksien<sup>267</sup> eikä tuloksellisemman hallinnon näkökulmasta.

Viimeiseksi on hyvä muistuttaa, että tietokoneohjelmat eivät ole erehtymättömiä. Vaikka ohjelmoidut automaattijärjestelmät eivät tee inhimillisiä virheitä, ne toistavat ohjelmointivaiheessa mahdollisesti tehdyt inhimilliset virheet kritiikittä.<sup>268</sup> Automation bias -nimisen kognitiivisen vinouman vuoksi koneen tuottamaan tietoon luotetaan liikaakin.<sup>269</sup>

Seuraavaksi automaattisen päätöksenteon ja virkavastuun yhteensovittamista tarkastellaan *Hirvosen* paikallistamien kolmen keskeisen ongelman näkökulmasta. Näitä ovat 1) rangaistavan menettelyn määrittelyn haaste, 2) vaatimus välittömästä vastuusta, ja 3) henkilökohtaisessa virkavastuussa olevan virkamiehen osoittamisen vaikeus.<sup>270</sup>

## 4.2. Virkavastuun ongelmakohdat automaattisessa päätöksenteossa

### 4.2.1. Rangaistavan menettelyn määrittelyn vaikeus

<sup>265</sup> PeVL 7/2019 vp, s. 11.

<sup>266</sup> PeVL 70/2018 vp, s. 4. Ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10.

<sup>267</sup> Ks. esim. Voutilainen 2008, s. 39; Hirvonen, H. 2018, s. 309.

<sup>268</sup> Ks. esimerkkejä päätösten automatisointia seuranneista ongelmista Yhdysvaltojen kontekstissa Keats 2008, s. 1265–1266.

<sup>269</sup> Ks. Keats 2008, s. 1271.

<sup>270</sup> Hirvonen, H. 2022, s. 399–409.

Edellä kappaleessa 3.2.1 on käsitelty rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ja täsmällisyysvaatimusta rikosoikeudellisen virkavastuun edellytyksinä. *Hirvosen* mukaan täsmällisyysvaatimuksen ongelmakohdat automaattisen päätöksenteon näkökulmasta tiivistyvät lainopillisesti kysymyksiin siitä, miten päätösaunomaatioon liittyviä virkatehtäviä on itsessään eri säännöksiin tai määräyksiin määritelty ja mitkä velvollisuudet voivat lisäksi tulla noudatettavaksi päätösaunomaatioon liittyvissä virkatehtävissä.<sup>271</sup> Toisin sanoen kyse on siitä, milloin virkavelvollisuuden perustavat säännökset tai määräykset ovat tarpeeksi täsmällisiä ja tarkkarajaisia rikosoikeudellisen vastuun perustaksi.<sup>272</sup>

Rangaistavan menettelyn määrittely tuotti vaikeuksia ehdotuksessa laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotuksessa virkavastuu tarkoitettiin kohdistettavaksi siten, että Maahanmuuttoviraston johtaja vastaa automaattisen päätöksenteon menettelystä ja siinä tehtävästä automattisoidusta yksittäispäätöksestä.<sup>273</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotuksessa jäi epäselväksi, mistä virkatoimista Maahanmuuttoviraston ylijohtaja itse asiassa vastaa.<sup>274</sup>

Automaattisen päätöksenteon näkökulmasta merkityksellisiä ovat rikoslain virkavelvollisuuden tahallista ja tuottamuksellista rikkomista koskevat säännökset (RL 40:9 ja 40:10 §). Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tällaisilta avoimilta rangaistussäännöksiltä, että säännöksen edellyttämä valtuutusketju on täsmällinen ja että rangaistavuuden edellytykset muodostavat aineelliset säännökset tulee kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.<sup>275</sup> Näin ollen myös päätösaunomaatioon liittyvä virkatehtävä on annettava tällä tarkkuudella. Valtuutusketju voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

- 1) Rikoslaisissa kriminalisoitu virkavelvollisuuden tahallinen tai tuottamuksellinen rikkominen (RL 40:9 ja 40:10 §),
- 2) Yksittäisen virkavelvollisuuden määritelmä, kuten virkamieslain vaatimus suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä (VirkamiesL 14.1 §), ja

<sup>271</sup> Hirvonen, H. 2022, s. 402.

<sup>272</sup> Rajanveto on tärkeää, koska automaatio järjestelmässä voi kehittyä myös pikkuhiljaa ja viranomaisen huomauttamatta. Ks. Voutilainen 2009, s. 312.

<sup>273</sup> HE 18/2019 vp, s. 52.

<sup>274</sup> PeVL 7/2019, s. 11.

<sup>275</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 28.

- 3) Yksittäisen virkatehtävän määritelmä, kuten kuvaus virkatehtävästä tai määräys.

Jotta virkatehtävän vastaisesta menettelystä voisi johtaa rikosoikeudellista vastuuta, myös ketjun viimeisen osan eli yksittäisen määräyksen pitää olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella.

#### 4.2.2. *Vaatimus välittömästä vastuusta*

Automaattinen päätöksenteko toimii jo määritelmän mukaisesti ilman asiantuntijan osallistumista, mutta virkavastuu rakentuu oletuksille ihmistoimijuudesta ja vastuun henkilökohtaisuudesta. Perustuslain 118 §:n mukaan virkavastuu on virkamiehellä eli ihmisellä. Vastuun välillisyyden ongelmassa on kaksi osaa:

- 1) Automaattinen päätöksentekojärjestelmä tekee päätökset, mutta siihen ei voi kohdistaa virkavastuuta.<sup>276</sup>
- 2) Virkavastuu pitää kohdistaa virkamieheen, vaikka tämä ei tee päätöksiä.<sup>277</sup>

*Koulun ym.* mukaan virkamiehellä ei ole automaattisessa päätöksenteossa itsenäistä roolia päätöksenteon kannalta tiedon keräämisessä, tiedon prosessoinnissa eikä asian ratkaisemisessa, jolloin virkamiehen suora yhteys itse ratkaisutoimeen ja hallintoasian käsittelyn katkeaa.<sup>278</sup> *Viljanen* ilmaisee saman asian sanoilla ”[k]un algoritmit yleistyvät, etäisyys ihmisen ja päätöksen välillä kasvaa.”<sup>279</sup> Kun päätöstä ei tee virkamies vaan itsenäinen tietojärjestelmä, nykyinen virkavastuudoktriini ei tunnista vastuussa olevaa tahoa.

Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ollut lakiehdotuksia, joissa automaattista päätöksentekoa on yritetty pakottaa nykyisen virkavastuudoktriinin kanssa yhteensopivaksi laihoin tuloksin. Lausunnossa PeVL 62/2018 vp oli kyse hallituksen esityksestä henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevaksi laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Valiokunta piti perustuslain 118 §:n näkökulmasta riittämättömänä mallia, jossa virkavastuu koskisi niitä automaattisen päätöksenteon säännöistä vastaavia asiantuntijoita, joilla on ”tosiasiallinen valta ja kompe-

<sup>276</sup> Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, ettei algoritmia tai ohjelmistokoodia voida pitää vastuussa järjestelmän tekemästä virheestä. Ks. Voutilainen 2009, s. 332–333; Voutilainen 2018, s. 916; Koulun ym. 2019, s. 109; Mäenpää 2017, s. 434–435.

<sup>277</sup> Automaattinen käsittely ei saa johtaa perustuslain virkavastuusäännösten muuttumiseen merkityksettömiksi. Ks. PeVL 7/2019 vp, s. 11.

<sup>278</sup> Koulun ym. 2019, s. 101.

<sup>279</sup> Viljanen 2017, s. 2.

tenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä”.<sup>280</sup> Samaa asiaa koskevassa uudistetussa lakiehdotuksessa ehdotettiin virkavastuun kohdistamista siten, että Maahanmuuttoviraston ylijohdaja vastaisi automaattisen päätöksenteon menettelystä ja siinä tehtävästä automatisoidusta yksittäispäätöksestä.<sup>281</sup> Välittömän vastuun kannalta ongelmallista oli, että ylijohdajaan kohdistuva vastuu olisi vahvistanut perustuslain 118 §:n vastaista käsitystä siitä, että virkavastuu ei olisi voinut kohdistua kehenkään muuhun. Toisaalta säännös olisi jättänyt epäselväksi mistä virkatoimista ylijohdaja olisi tosiasiallisesti saatettavissa oikeudelliseen vastuuseen, kun päätökset tehdään automaattisesti ilman tämän välitöntä ja suoraa inhimillistä kontrollia. Valiokunta piti järjestelyä ”näennäisenä ja keinotekoisena” ja katsoi, että automatisoidun päätöksentekomenettelyn on oltava perustuslain 118 §:stä johtuvista syistä tarkasti valvottua, oikeudellisesti kontrolloitavissa, ja että siihen on voitava liittää viime kädessä myös virkamiehiin kohdistuva vastuu virkatoimista.<sup>282</sup>

Välittömän vastuun vaatimus on ollut esillä myös valtakunnan ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä. Myös edellä kappaleessa 2 käsitellyssä eduskunnan apulaisoikeusasiamies *Sakslinin* Verohallinnon automaattista päätöksentekoa koskevassa ratkaisussa EOAK/3379/2018 apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei automatisoitu päätöksenteko täyttänyt perustuslain vaatimuksia. Tapauksessa virkavastuun kohdistuminen perustui Verohallinnon yksiköiden työjärjestyksiin, joissa oli erikseen säädetty yksiköiden tehtävistä ja vastuista. Verohallinnon kullakin prosessilla oli myös nimetyt henkilöt, jotka vastasivat menettelyn oikeellisuudesta ja laadusta asemansa perusteella.<sup>283</sup> Apulaisoikeusasiamiehen mukaan yleisluontoisesta työjärjestyksen määräyksestä ei voitu johtaa täsmällistä virkavastuuta eikä sen sisältöä ja laajuutta automaattisesta päätöksenteosta.<sup>284</sup> Oikeuskansleri *Pöystin* Kelan automaattista päätöksentekoa koskevassa päätöksessä OKV/131/70/2020 vastuu kohdistettiin Kelassa ns. ”systemityömenetelmällä”, josta näkee min-käläisiin vaiheisiin tietojärjestelmän rakentaminen jaetaan ja mitä missäkin vaiheessa tehdään kenenkin toimesta.<sup>285</sup> Oikeuskansleri kiinnitti huomiota tällaisen vastuun määräytymismallin voivan tapauksesta riippuen hämärtää ja etäännyttää etenkin rikosoikeudellisen vastuun edellyttämän teon ja seurauksen välisen syy-seuraussuhteen hienovireiseksi ja monipolviseksi ketjuksi, jossa

<sup>280</sup> Ks. PeVL 62/2018 vp, s. 8; ja HE 224/2018 vp, s. 74.

<sup>281</sup> HE 18/2019 vp, s. 52.

<sup>282</sup> PeVL 7/2019, s. 11.

<sup>283</sup> EOAK/3379/2018, s. 13.

<sup>284</sup> EOAK 3379/2018, s. 35–36. Apulaisoikeusasiamies ei myöskään pitänyt vahingonkorvausvastuun eikä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen valossa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta riittävänä prosessinomistajan virka-asemaan perustuvaa vastuuta riittävänä virkavastuuna.

<sup>285</sup> OKV/131/70/2020, s. 7.

vastuun kohdentaminen ei ole käytännössä mahdollista tai sen todennäköisyys on hyvin pieni. Tällöin virkavastuu voisi olla pahimmillaan välillinen ja näennäinen, eikä se voisi toteutua kaikissa tilanteissa.<sup>286</sup> Toisin kuin apulaisoikeusasiamiehen Verohallintoa koskevassa tapauksessa, oikeuskansleri ei pitänyt järjestelyä lainvastaisena, vaan ainoastaan painotti virkavastuun toteutumisen tarkoin arvioimista automaattisessa päätöksenteossa.<sup>287</sup>

#### 4.2.3. Henkilökohtaisessa virkavastuussa olevan virkamiehen osoittaminen

Henkilökohtaisessa virkavastuussa olevan virkavastuun osoittaminen ja tämän vastuun rajojen hahmottaminen ovat myös seurausta virkavastuun ja automaattisen päätöksenteon yhteensopimattomuudesta. Keneen virkavastuu kohdistuu, kun päätöksentekijä ei ole virkavastuussa, ja mitkä ovat tällöin vastuun rajat?

Virkavastuun henkilökohtaisuuden ongelmallisuus automaattisessa päätöksenteossa johtuu myös päätöksenteosta ilman inhimillistä toimijaa. Kun edellisessä kappaleessa ongelman muodosti virkavastuun ja päätöksentekijän yhdistäminen toisiinsa, nyt ongelmana on vastuun perustava toiminta.

Edellisessä kappaleessa käsitellyistä esimerkeistä perustuslakivaliokunnan lausunnoista ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuista huomaamme, että virkavastuun osoittaminen jollekin taholle pelkästään tämän aseman perusteella ei ole perustuslain virkavastuusäännösten näkökulmasta riittävää. Tämän tahon tulee lisäksi voida vaikuttaa toiminnallaan järjestelmän tekemisiin päätöksiin. *Voutilainen* on arvioinut palveluautomaation näkökulmasta, että rikosoikeudellinen virkavastuu edellyttäisi virkamiehen pystyvän henkilökohtaisesti varmistamaan järjestelmän toimivan oikein ja tuottavan asianmukaisia tuloksia.<sup>288</sup>

Päätösautomaatiassa yksittäisen päätöksen tehnyttä virkamiestä ei voida luontevasti osoittaa.<sup>289</sup> Virkavastuun perustuessa päätösmenettelyyn liittyviin virkatehtäviin vastuu yksittäisestä päätöksestä purkautuu osiin, jolloin vahinkoa mahdollisesti kärsineen kansalaisen on vaikeaa tai mahdotonta näyttää lainvastaisesti toiminutta virkamiestä. *Kuopus* kutsuu ilmiötä ”vastuun pulverisoinniksi”.<sup>290</sup> *Koulu ym.* ilmaisevat asian seuraavasti:

---

<sup>286</sup> OKV/131/70/2020, s. 30.

<sup>287</sup> *Ibid.*

<sup>288</sup> *Voutilainen* 2018, s. 916.

<sup>289</sup> *Pöysti* 2020, s. 356.

<sup>290</sup> *Kuopus* 1988, s. 526.

*“Algoritminen päätöksenteko on vastuukysymysten kannalta haasteellista ensisijaisesti yksittäisen virkamiehen näkökulmasta, koska se rikkoo tai vähintään muuttaa esittelijä-päätöksentekijä -rakenteeseen perustuvan perinteisen hallintopäätöksenteon mallia.”*<sup>291</sup>

Virkamiehet eivät lähtökohtaisesti vaikuta yksittäisiin automaattisen järjestelmän tekemisiin päätöksiin, mutta järjestelmän toiminnan varmistamiseksi heidän on voitava vaikuttaa järjestelmään itsessään. Päätöksentekojärjestelmät voivat kuitenkin olla niin laajoja ja monimutkaisia, ettei yksittäinen virkamies voi hallita koko järjestelmää. *Koulun ym.* mukaan virkamies ei välttämättä voi kaikissa tilanteissa hallitsemaan ja tuntemaan algoritmista päätöksentekojärjestelmää niin kattavasti, että tilanne olisi virkavastuun kannalta kestävä. Lisäksi yksittäisen virkamiehen on vain harvoin mahdollista kontrolloida järjestelmän toimintaa kokonaisuudessaan.<sup>292</sup>

Vastuun kohdistumista voidaan arvioida syy-yhteyden käsitteen avulla. Ohjelmointivirhe järjestelmän valmisteluvaiheessa voi olla riittävä tai välttämätön syy vahingon toteutumiselle, mutta syy-yhteyden osoittaminen voi olla myös vaikeampaa. Kuvitellaan esimerkiksi, että virkamies A tekee pienen ja huomaamattoman ohjelmointivirheen järjestelmän käyttöönottovaiheessa. Virheestä ei koidu seurauksia pitkään aikaan. Myöhemmin toinen virkamies B tekee omalla tahollaan toisen ohjelmointivirheen. Tämä virhe olisi itsessään harmiton, mutta yhdessä A:n tekemän virheen kanssa muodostaa vakavan tietoturvariskin.<sup>293</sup> Vastuutahon osoittaminen olisi hankalaa, ja oikeudenloukkauksen kärsineelle kansalaiselle miltei mahdotonta.

Uudessa automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännössä on selkeästi irtauduttu yksittäisen päätöksen teosta virkavastuun oikeusperustana. Sen sijaan, että yksittäinen virkamies tekisi päätöksen, automaattisia päätöksiä tekevän tietojärjestelmän suunnitteluun, toteutukseen ja ylläpitoon osallistuu eri vaiheissa useita virkamiehiä, joilla on erilaisia tietojärjestelmään liittyviä virkatehtäviä.<sup>294</sup> Virkavastuu on tarkoitus kohdistaa virkatehtävien perusteella. Tiedonhallintalain uudessa 21 a §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta dokumentoida toimintaprosessin automatisoinnin kehittämisen, käytön ja valvonnan tehtävänjako. Dokumentoinnista kävisi ilmi keneen automaattista päätöksentekoa koskevat velvollisuudet kohdistuvat ja keneltä edellytetään

<sup>291</sup> Koulu ym. 2019, s. 100–101.

<sup>292</sup> Koulu ym. 2019, s. 103. Koko teknisen järjestelmän hallinnan vaikeuteen ja siten sen kohtuuttomuuteen yksittäisen virkamiehen kannalta on herätty jo varhain. Ks. Kuopus 1988, s. 475–476.

<sup>293</sup> Vastaus voisi löytyä ympäristövahinkoihin liittyvästä vahingonkorvausoikeudellisesta kirjallisuudesta. Tilanne on syy-yhteyden hahmottamisen kannalta *mutatis mutandis* sama, kuin jos tehtaot A ja B päästäisivät ympäristöön jätettä erikseen turvallisina mutta yhdessä haitallisina yhdisteinä tai määrinä.

<sup>294</sup> HE 145/2022 vp, s. 20.

laissa säädettyjä virkatoimia.<sup>295</sup> Tähän palataan tarkemmin seuraavassa kappaleessa 4.3.

Uudessa yleislainsäädännössä virkamiehet eivät päättäisi kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista suoraan, vaan vastuun perustavat virkatehtävät liittyisivät päätöksenteon valmisteluun, järjestelmää koskevaan päätöksentekoon ja laadunvalvontaan. Tiedonhallintalaissa yksilöityjä tehtäviä ovat järjestelmän käyttöönotto (tiedonhallintalaki 28 b §), valvonta (28 c §), päätöksentekosääntöjen hyväksyminen (tiedonhallintalaki 28 d §), sekä edellä mainittujen vastuiden dokumentointi (28 a §). Käyttöönottopäätös ei ole automaattinen hallintopäätös, ja päätöksen tekevät virkamies vastaa sen lainmukaisuudesta normaalisti. Päätöksentekijän pitää esimerkiksi varmistaa järjestelmän olevan 2 luvussa lueteltujen velvollisuuksien mukainen.

### 4.3. Yhteensovittaminen uudessa lainsäädännössä

#### 4.3.1. Yhteensovittamisongelmat ennen lakiuudistusta

Kuten jo johdantoluvun kohdassa 1.3.1 tuli ilmi, oikeuskirjallisuudessa on todettu, ettei automaattinen päätöksenteko sovi nykyiseen virkavastuuajatteluun. Automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntöuudistus on tullut näiden kirjoitusten jälkeen. Virkavastuun ongelmakohdat on pyritty ratkaisemaan pilkkomalla automaattinen päätöksentekojärjestelmä työvaiheisiin ja kohdistamalla virkavastuu vain yksittäisten vaiheiden suorittamiseen virkatehtävinä.

Ensimmäinen Hirvosen nostama haaste oli rangaistavan menettelyn määrittely rikoslain tarkkuudella. Lakiuudistuksessa viranomaisen on dokumentoitava automaattisen ratkaisumenetelmän eli päätöksentekojärjestelmän käyttöönotosta ja käytöstä säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako.<sup>296</sup> Mikäli henkilön virkavelvollisuutena olisi päätöksentekojärjestelmän valvonta, valtuutusketju olisi seuraavanlainen:

- 1) Rikoslaisissa kriminalisoitu virkavelvollisuuden tahallinen tai tuottamuksellinen rikkominen (RL 40:9 ja 40:10 §),
- 2) Yksittäisen virkavelvollisuuden määritelmä, kuten virkamieslain vaatimus suorittaa virkatehtävät asianmukaisesti ja noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä (VirkamiesL 14.1 §),
- 3) Päätöksentekojärjestelmän laadun valvonta virkatehtävänä (Tiedonhallintalaki 28 c §), ja

<sup>295</sup> HE 145/2022 vp, s. 111.

<sup>296</sup> Tiedonhallintalain 6 a luku sekä 28 a § (voimaan 1.5.2023).



- 4) Dokumentaatio, josta ilmenee laadunvalvontatehtävän sisältö ja vastuussa oleva virkamies (Tiedonhallintalaki 28 a §).

Välittömän vastuun kohdistaminen virkamiehiin on pyritty ratkaisemaan erottamalla asiantuntijat päätöksistä. Virkamiehet eivät tee uudessa lainsäädännössä päätöksiä vaan päätöksentekojärjestelmiä. Virkavastuu kohdistettaisiin päätöksenteon valmisteluun, järjestelmää koskevaan päätöksentekoon ja laadunvalvontaan liittyvien erillisten virkatehtävien perusteella.

Henkilökohtaisessa virkavastuussa olevan virkamiehen osoittaminen eli virkavastuun kohde sekä tämän vastuun laajuus selviävät dokumentaatiosta. Tiedonhallintalain uusi 28 a § velvoittaa viranomaisia dokumentoimaan automatisoidun päätöksenteon valmisteluun päätöksentekoon ja laadunvalvontaan osallistuvien henkilöiden tehtävänjaon ja yksilöimään nämä henkilöt, jolloin olisi myös selvää, keneen lain automaattista päätöksentekoa koskevat velvollisuudet kohdistuvat.<sup>297</sup> Vastuu dokumentoinnista ja samalla virkatehtävän osoittamisesta ratkaistaan viranomaisessa sisäisen tehtävä- ja toimivaltamääräysten perusteella.<sup>298</sup>

Näin ollen katson, että uudessa lainsäädännössä on korjattu Hirvosen artikkelissaan esille nostamat automaattisen päätöksenteon ja virkavastuun yhteensopivuusongelmat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita lainsäädännössä omaksuttujen ratkaisujen olevan täydellisiä, vaan ne aiheuttavat dokumentaation tarkkuuteen ja automaattisesti tehtyjen päätösten asianosaisten oikeusturvaan liittyviä uusia ongelmia.

#### 4.3.2. Dokumentointi

Tiedonhallintalain uuden 28 a §:n mukaan viranomaisen on dokumentoitava automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotosta ja käytöstä säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako. Viranomaisen on myös varmistettava, että ratkaisumenettelyn käsittelysäännöt dokumentoidaan riittävän selkeästi ja kattavasti niin, että niiden lainmukaisuus voidaan osoittaa. Laista ei kuitenkaan ilmene, milloin dokumentaatio on riittävän selkeää ja kattavaa.

Lakiuudistuksen valmisteluvaiheessa myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota dokumentaatiota koskevan sääntelyn epätäsmällisyyteen. Valiokunta huomautti sääntelyn selkeydellä olevan merkitystä myös virkavastuun asianmukaisen kohdentumisen kannalta ja katsoi käsiteltävänä

---

<sup>297</sup> HE 145/2022 vp, s. 111.

<sup>298</sup> *ibid.* s. 112.

olevan sääntelyn olevan virkavastuun kohdistumisen kannalta ”ongelmallisen epäselvää”.<sup>299</sup> Ehdotus ei sisältänyt dokumentaation tai dokumentoinnin määritelmää, vaan sen perusteluissa ainoastaan viitataan ”audit trail -periaatetta myötäilevään aukottomaan dokumentointiketjuun” tätä menettelyä tarkemmin määrittelemättä.<sup>300</sup> Valiokunta edellytti tältä osin sääntelyn täsmentämistä,<sup>301</sup> mutta lakiuudistus ei silti sisällä tarkennettua määritelmää dokumentoinnille.

Lakiuudistuksen jälkeisessä oikeustilassa lainsäädäntö velvoittaa viranomaista dokumentoimaan automaattista päätöksentekoa koskevan tehtävänjaon, josta virkavastuun kohde ilmenee. Dokumentaation laatimiselle ei ole asetettu laadullisia kriteerejä. Virkavastuu perustuu dokumentaatioon, mutta dokumentaatio ei perustu vielä mihinkään.

Tämä ei tietenkään tarkoita, että dokumentaatiota kirjoitettaisiin huolimattomasti käytännössä. Ensinnäkin rekisterinpitäjällä on edellä kappaleessa 2.7.2 käsitellyn mukaisesti tietosuojasetukseen perustuva velvollisuus toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että henkilötietoja käsitellään rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti. Näin ollen rekisterinpitäjä on aina velvollinen huolehtimaan henkilötietojen suojasta automaattisessa päätöksenteossa, asetus ei edellytä välttämättä juuri dokumentaation kirjoittamista tavoitteen saavuttamiseksi. Toisaalta ajan kanssa viranomaisissa luultavasti kehittymään kappaleessa 3.2.2 sivuttuja käytänteitä, joita voidaan pitää normaalin huolellisen toiminnan tasona. Säännös ei nähdäkseni ole kuitenkaan riittävän tarkka ainakaan rikosoikeudellisen vastuun perustaksi.

#### *4.3.3. Mitä jos jokin menee silti pieleen?*

Virkamiesten vastuun erottaminen automaattisen päätöksenteon yksittäisistä lopputuloksista on välttämätöntä virkavastuun ja päätösaunomaation yhteensovittamiseksi. Tämän lähestymistavan varjopuolena on, että kun yksikään virkamies ei vastaa lopullisesta päätöksestä, kukaan ei vastaa päätöksestä. Päätösten oikeellisuus pitää tällöin pyrkiä varmistamaan jo ennen asian ratkaisemista yksittäistapauksessa. Tässä lähestymistavassa on sisäänrakennettuna oletuksena, että järjestelmä toimii täydellisesti jokaisen virkamiehen hoitaessaan omat tehtävänsä lain mukaan ja virkavelvollisuutensa täyttäen. Käänteisesti, virkavastuu voi tulla kysymykseen vain virkamiehen laiminlyödessä omien virkatoimiensa lainmukaisuudesta huolehtimisen.

<sup>299</sup> PeVL 81/2022 vp, kappale 32.

<sup>300</sup> PeVL 81/2022 vp, kappale 31. Ks. myös HE 145/2022 vp, s. 145.

<sup>301</sup> PeVL 81/2022 vp, kappale 32.

Ikävä kyllä tämä ei aina vastaa todellisuutta. On mahdollista, että kaikki päätöksentekojärjestelmästä vastaavat virkamiehet tekevät työvaiheensa lain mukaisesti eli virkavastuunsa täyttäen, mutta kuitenkin sillä tavoin epätäydellisesti, että järjestelmän tekemiin päätöksiin aiheutuu lopulta virheitä. Virkamieheltä voidaan vaatia automaattista päätöksentekoa koskevien lakien tuntemista ja noudattamista, mutta tältä ei voida vaatia täydellisyyttä tai vasta tulevaisuudessa keksittävien parhaiden käytäntöjen noudattamista esimerkiksi ohjelmointihetkellä tuntemattomien tietoturva-aukkojen suhteen. Toisaalta salamanisku, sähkökatkos tai luonnonkatastrofi voi aiheuttaa järjestelmään häiriötä ilman, että kyseessä olisi virkamiehen tekemä lainvastainen virkatoimi. Tällöin virkavastuuta koskevat säännökset eivät kerro vastuutahoa, mutta olisi kansalaisen oikeusturvan kannalta kestävämpi jättää automaattisen järjestelmän tekemästä virheellisestä päätöksestä aiheutunut haitta kansalaisen vahingoksi.

Tällaisessa tapauksessa virheelliseen päätöksen aiheuttanutta tahoa ei voida osoittaa, joten yksittäiseen virkamieheen kohdistuvat hallinnolliset ja rikosoikeudelliset virkavastuusanktiot ovat poissuljettuja. Taloudellista vahinkoa kärsinyt asianosainen voidaan silti palauttaa vahinkoa edeltäneeseen tilaan vahingonkorvausoikeuden keinoilla. Tilanteissa, joissa vastuuta kantavaa virkamiestä ei voida osoittaa, jäljelle jäävä olisi viranomaisen kollektiivinen vahingonkorvausvelvollisuus.<sup>302</sup> Tämäkin vaihtoehto edellyttää, että lainvastaisesta päätöksestä johtuva haitta voidaan korjata oikeisemalla päätös tai hyvittää rahallisella korvauksella.

---

<sup>302</sup> Ks. julkisyhteisön korvausvastuusta automaattisessa päätöksenteossa myös Suksi 2018, s. 352; sekä Kuopus 1988, s. 532–533.

## 5. LOPUKSI

### 5.1. Tutkimus pähkinäkuoressa

Tässä tutkimuksessa on käsitelty lainopin keinoin virkamiehen velvollisuuksia ja virkavastuuta julkishallinnon automaattisessa päätöksenteossa. Automaattisia yksittäispäätöksiä tehdään jo. On tärkeää, että järjestelmillä on yhteiset oikeudenmukaiset pelisäännöt, läpinäkyvät toimintaperiaatteet ja selkeät vastuutahot. Perustuslaki edellyttää julkisen vallan käytöltä lakisidonnaisuutta ja virkamiehiltä vastuuta heidän virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tutkimus lähtee virkamiesten velvollisuuksista automaattista päätöksentekoa koskevassa lainsäädännössä. Automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä on muun muassa EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa, hallintolaissa, muissa hallinnon yleislaeissa, tietosuojalaissa ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

Tämä lainsäädäntö asettaa velvoitteita, jotka normaalisti kohdistuisivat virkamieheen. Automaattisessa päätöksenteossa virkamies ei kuitenkaan voi henkilökohtaisesti vaikuttaa yksittäisten päätösten lopputulokseen, jolloin virkamieheen ei voida kohdistaa myöskään virkavastuuta päätöksen lainmukaisuudesta. Perustuslain virkavastuusäännösten muuttuminen merkityksettömiksi ei myöskään ole hyväksyttävä vaihtoehto. Katson, että uudessa automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännössä on onnistuttu ratkaisemaan tämä ristiriita perustuslain virkavastuusäännösten kannalta tyydyttävällä tavalla. Ratkaisu ei kuitenkaan ole täydellisen ongelmaton.

### 5.2. Tutkimustulokset

*Hirvonen* on paikallistanut automaattisen päätöksenteon ja virkavastuun yhteensovittamisessa kolme keskeistä ongelmaa, jotka ovat 1) rangaistavan menettelyn määrittelyn haaste, 2) vaatimus välittömästä vastuusta, ja 3) henkilökohtaisessa virkavastuussa olevan virkamiehen osoittamisen vaikeus.<sup>303</sup> Uudessa lainsäädännössä haasteisiin on vastattu erottamalla virkavastuu yksittäisistä hallintopäätöksistä ja edellyttämällä vastuun perustan ilmaisevaa dokumentointia.

Virkavastuu kattaa vain virkamiehen omien toimien lainmukaisuuden. Pian voimaantulevassa lainsäädännössä virkavastuu ulottuu järjestelmän käyttöönottoon ja ylläpitoon tähtääviin virkatoimiin, mutta kukaan ei vastaa automaattisen päätöksentekojärjestelmän antamista yksittäisistä päätöksistä. Kun automaattinen päätöksenteko tarkoittaa jo määritelmän mukaisesti päätöksente-

---

<sup>303</sup> Hirvonen, H. 2022, s. 399–409.

koa ilman ihmisasiantuntijan myötävaikutusta, virkamiehelle ei voida asettaa vastuuta yksittäisen päätöksen lainmukaisuudesta. Uudessa lainsäädännössä virkamiehet eivät tee päätöksiä vaan päätösjärjestelmiä.

Vastaus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen epätäsmällisyyskieltoon on virkavelvollisuuksien dokumentointi täsmällisyysvaatimuksen edellyttämällä tavalla. Tiedonhallintalaki edellyttää viranomaiselta automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien virkavelvollisuuksien dokumentointia. Dokumentaatiosta ilmenee vastuussa olevien henkilöiden tehtävänjako, mutta on dokumentaation täsmällisyydestä ja tarkkuudesta riippuvaista, kelpaavatko nämä määräykset rikosoikeudellisen vastuun perustaksi. Tutkimustuloksiin perustuen suosittelen hyvän dokumentaation standardien kehittämistä viranomaisissa, sekä näitä standardeja koskevaa tietojen vaihtamista myös eri viranomaisten välillä.

Katson, että virkavastuu ja automaattinen päätöksenteko on onnistuttu sovittamaan yhteen uudessa automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä perustuslain virkavastuusäännösten kannalta riittävällä tavalla, mutta että virkavastuu ei yksin takaa asianosaisten oikeusturvaa. On mahdollista, että virkamiehet tekevät virkavastuun näkökulmasta osaltaan kaiken oikein, mutta päätöksentekojärjestelmä tekee silti joitain virheellisiä päätöksiä.

Päätöksenteon kohteina olevien kansalaisten oikeusturva ja hyvään hallintoon kuuluva tasapuolisen kohtelun periaate edellyttävät, ettei kansalainen voi joutua huonompaan asemaan koska hänen asiansa on käsitelty automaattisessa menettelyssä. Virkavastuun tarjoamaa suojaa on siksi välttämätöntä täydentää muilla keinoin, kuten esimerkiksi julkisyhteisön korvausvastuuta koskevalla sääntelyllä. Päätöksentekojärjestelmä on tässä suhteessa kuin huonosti käyttäytyvä lemmikkieläin, joka voi aiheuttaa vahinkoa mitä se ei itse kuitenkaan voi korvata. Johtopäätöksenä suosittan, ettei automaattisessa menettelyssä tulisi ratkaista asioita, joiden virheitä ei pystytä hyvittämään rahallisella korvauksella. Sen lisäksi, että esimerkiksi rikosvastuuta tai lasten oikeuksia koskevat asiat ovat vielä liian tulkinnanvaraisia ratkaistavaksi automaattisesti, niitä ei pitäisi tulevaisuudessakaan ratkaista automaattisesti.

### **5.3. Tulosten merkitys ja jatkotutkimus**

Päätösautomaation ja virkavastuun yhteensovittaminen on ollut pitkäaikainen haaste, joten katson olevan paikallaan kutsua uutta yleislainsäädäntöä onnistumiseksi. Päätösautomaatio tulee varmasti yleistymään entisestään ja leviämään uusille hallinnonaloille. Toivon optimistisesti tehok-

kaamman hallinnon johtavan myös kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta parempaan hallintoon, kun asiantuntijat voivat käyttää aikansa kiperien yksittäistapausten ratkaisemiseen ja antaa automaation hoitaa rutiinityön.

Automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännöllä annettiin ensi kertaa muulle kuin ihmiselle valtaa päättää jonkun oikeuksista ja velvollisuuksista. Vaikka päätösjärjestelmä ei olisi maallikon näkökulmasta kuin viraston tietokoneohjelma muiden joukossa, hallinto-oikeuden näkökulmasta sääntely haastaa paradigmaa ihmisten yksinoikeudesta oikeudellisina toimijoina. Pandoran lipasta on raotettu ja oikeudenalalta voidaan kohta edellyttää perusteellista itsetutkiskelua.<sup>304</sup>

Tässä tutkimuksessa on käsitelty pelkkää virkavastuuta pelkän yleislainsäädännön näkökulmasta. Automaattista päätöksentekoa voitaisiin tarkastella myös yleisen tietosuoja-asetuksen yksityisten toimijoiden oikeudellisia vaikutuksia aiheuttavien automaattisten päätösten näkökulmasta. Koska lainsäädäntöuudistus valmistui vasta tutkimustyön loppupuolella, näkökulma ei ole yksittäisissä pykälissä vaan virkavastuun perusteissa uudessa kontekstissa. Tämä tutkielma ei ole uuden lainsäädännön kommentaari.

Tutkimuksen näkökulman vuoksi ei ole myöskään voitu vastata kysymykseen, miten vastuu automaattisesti tehdyistä hallintopäätöksistä jäsentyy julkisyhteisön korvausvastuun tai anonyymin tuottamuksen näkökulmasta, vaikka tutkimuksen tulosten perusteella automaattisen päätöksenteon kohteena olevien kansalaisten oikeusturva edellyttää julkisyhteisön korvausvastuuta virkamiesten virkavastuun täydennykseksi. Muita kiintoisia kysymyksiä ovat esimerkiksi, milloin päätöksentekojärjestelmän käyttöönotto tai valvonta merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei perustuslain 124 §:n mukaan saa siirtää yksityiselle (eli mitä automaattiseen päätöksentekoon liittyviä tehtäviä viranomaisen voi ulkoistaa), sekä teknologiatoimittajan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa järjestelmän toimintaan merkittävän julkisen vallankäytön näkökulmasta.

Lopuksi haluan nostaa kaksi näkökulmaa oikeutta muuttavaan teknologian kehitykseen. *Viljanen* pohtii artikkelissaan algoritmisten toimijoiden nousua ihmisten rinnalle ja ehdottaa yhtenä ratkaisuna seuraavaa:

*“Voimme yksinkertaisesti tunnustaa, että oikeudella voidaan vaikuttaa ilman ihmistä, että oikeudella voidaan eräissä tilanteissa vaikuttaa suoraan teknologioihin, organisaatioihin ja fyysisiin sekä virtuaalisiin tiloihin ja että oikeus toimii osin jonkin muun mekanismin kuin*

<sup>304</sup> Ks. hallinto-oikeuden yleisten oppien muutosaineista esim. Pöysti 2018; Koivisto – Koulu 2020; Koivisto 2015; Tuori 2003; Mäenpää 1998.

*ihmisaivojen prosessoimien tekstien välittämänä.”<sup>305</sup>*

*Pöysti* taas katsoo hallinto-oikeudessa tarvittavan näkökulmaa, joka turvaa ihmisen paikan integriteetin ja osallistumismahdollisuudet suhteessa älykkääseen digitaaliseen ympäristöön. *Pöysti* kutsuu tätä oikeusvaltiollisen humanismin periaatteeksi.<sup>306</sup> Näkökulmat eivät ole toisensa pois-sulkevia. Kun maailma muuttuu nopeasti ja teknologia vielä nopeammin, on hyvä muistaa lain ja teknologian olevan tehtyjä palvelemaan ihmistä.

---

<sup>305</sup> Viljanen 2017, s. 1083.

<sup>306</sup> Pöysti 2018, s. 894.