

Sini Sirén

# **TEKOÄLY JA JULKINEN VALTA**

– Tekoäly ja julkisen vallan käyttö

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Heinäkuu 2020

## TIIVISTELMÄ

Sini Sirén: Tekoäly ja julkinen valta – Tekoäly ja julkisen vallan käyttö  
Pro gradu -tutkielma, (11+) 80 sivua.  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, Julkisoikeus  
Heinäkuu 2020

---

Automaattinen päätöksenteko, algoritmit ja tekoäly ovat viime vuosina nousseet kiivaasti oikeudellisen keskustelun kohteeksi teknologisen kehityksen ottaessa uusia harppauksia. Älykkäästi, itsenäisesti ja ennen kaikkea tehokkaasti toimivat järjestelmät olleet myös viranomaisten haaveissa. Oikeudellisesta näkökulmasta viranomaisten uudet sovellukset ja automaattiset päätöksentekojärjestelmät ovat kuitenkin nähty ongelmallisiksi. Viranomaistoiminta rakentuu julkiselle vallalle ja julkisen vallan yksipuoliseen käyttämiseen suhteessa yksilöihin. Julkisen vallan käyttämiseen liittyy erityisen painava vastuu sekä velvollisuus noudattaa lakia, riippumatta siitä missä julkista valtaa käytetään. Tutkielma tarkastelee tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa julkisen vallan käyttäjän kontekstissa hallintopäätösprosessissa.

Tekoälyn sovellukset sekä automaattinen päätöksenteko sijoittuvat lähtökohtaisesti tietojenkäsittelytieteiden alaan, jossa myös aiheita koskevat käsitteet ovat syntyneet. Tutkimuksen toisena tutkimuskohteena on tekoälysovelluksiin liittyvien käsitteiden määrittely ja arvioiminen oikeustieteen näkökulmasta. Oikeudellisessa keskusteluissa sovellukset ovat jaettu sääntöpohjaisiin ja oppiviin, itsenäisiin sovelluksiin.

Oppivat sovellukset nostavat julkiseen valtaan ja vallan käyttöön liittyviä perustavanlaatuisia kysymyksiä, sekä haastavat niitä keinoja, joilla julkisen vallan suhdetta yksilöön on tasapainotettu. Tasapainoa on rakennettu hyvän hallinnon takeilla, virkavastuulla ja erityisesti neuvonnalla, joiden soveltaminen eivät suoraan istu yhteen tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon kanssa. Oikeudellisessa keskustelussa yhdistäväksi teemaksi nousee julkiseen valtaan liittyvä erityisen painava vastuu – virkavastuu sekä yksilöiden oikeusturvan takaaminen, haasteellisuus osoittaa tekoälysovellusten vastuunalaiset tahot, sekä – vallan käyttö – asiantuntijavallan lisääntyminen sekä harkintavallan käytön muodon muuttuminen automaattisessa päätöksenteossa.

Tekoäly on ilmiö, joka ei noudata oikeustieteen perinteisiä jaotteluita vaan hajaantuu oppirajoista riippumatta oikeuden kentälle. Samalla joudumme ottamaan kantaa siihen, missä tekoälysovelluksista ja automaattisesta päätöksenteosta tulisi säännellä ja missä laajuudessa. Julkisoikeuden, erityisesti hallinto-oikeuden sisällä lainsäädännön kehittämistarpeet ovat paikannettu yleishallinto-oikeuden alaan. Samalla joudutaan pohtimaan kyetäänkö yleishallinto-oikeudessa määrittelemään ehtoja sovelluksille, jotka ovat luotu erityisesti tiettyä tehtävää varten.

Avainsanat: tekoäly, tekoälysovellus, algoritmi, koneoppiminen, ohjelmistorobotti, chatbot, algoritminen päätöksenteko, automaattinen päätöksenteko, hallintoautomaatio, päätöksentekojärjestelmä, julkinen valta, julkisen vallan käyttäjä, datavetoisuus, sääntöpohjainen päätöksentekojärjestelmä, oppiva sovellus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla.

# SISÄLLYS

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>IV</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XI</b>
<b>1 TUTKIMUKSEN TAUSTA</b> .....	<b>1</b>
1.1 JOHDANTO .....	1
1.2 TUTKIMUSKYSYMYS JA TUTKIMUSKOHTTEEN RAJAAMINEN .....	2
1.3 TUTKIMUSMETODI .....	6
1.4 RAKENNE .....	8
1.5 TUTKIMUKSEN TEON TIETEELLINEN ALUE JA AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	9
<b>2 HALLINTO-OIKEUS JA JULKINEN VALTA</b> .....	<b>15</b>
2.1 JULKISEN HALLINNON JA VALLANJAON PERUSTA.....	15
2.1.1 <i>Aluksi</i> .....	15
2.1.2 <i>Weberiläinen hallintoideaaali ja perustuslaki – byrokratia julkishallinnon perustana</i> .....	15
2.2 JULKINEN VALTA JA JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄT .....	19
2.2.1 <i>Julkinen valta julkisoikeuden ytimenä</i> .....	19
2.2.2 <i>Henkilöimätön ja henkilöity julkinen vallan käyttäjä</i> .....	21
2.2.3 <i>Julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä</i> .....	22
2.3 JULKISEN VALLAN KÄYTTÄJÄLLE ASETETUT VAATIMUKSET OIKEUSTURVAN TAKAAMISENA .....	27
2.3.1 <i>Julkisen vallan käyttäjä oikeussuojan toteuttaja</i> .....	27
2.3.2 <i>Hyvän hallinnon takeet</i> .....	27
2.3.3 <i>Hallintoasian käsittelyä koskevat vaatimukset</i> .....	29
2.3.4 <i>Oikeusturva ja virkavastuu</i> .....	31
2.4 JULKINEN VALTA JA VALLAN KÄYTÖN TULEVAISUUS .....	34
<b>3 TEKOÄLY, KÄSITTEET JA OIKEUSTIEDE</b> .....	<b>37</b>
3.1 KÄSITTEIDEN MERKITYKSESTÄ OIKEUSTIETEELLE.....	37
3.2 MITÄ TEKOÄLY ON? .....	38
3.3 TEKOÄLY, KONEOPPIMINEN VAI OHJELMISTOROBOTTI?.....	40
3.4 AUTOMAATTINEN VAI ALGORITMINEN PÄÄTÖKSENTEKO? OIKEUDELLISESSA KESKUSTELUSSA KÄYTETYT KÄSITTEET .....	44
3.5 OIKEUSTIETEEN ”OIKEAT VALINNAT” .....	49
<b>4 AUTOMAATTISEN PÄÄTÖKSENTEON SOVELLUKSET</b> .....	<b>52</b>
4.1 AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO ERITYISHALLINTO-OIKEUDESSA.....	52
4.2 MAAHANMUUTTOVIRASTON PYRKIMYS PÄÄTÖKSENTEON AUTOMAATIOON....	52
4.3 VEROHALLINNON AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO .....	57
4.4 MIKSI VEROHALLINNON AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO EI OLE KOPIOITAVISSA? .....	64
<b>5 OIKEUDELLINEN KESKUSTELU JA HAVAINNOT</b> .....	<b>68</b>
5.1 HARKINTAVALTA, ASiantuntijaValta JA VIRKAVASTUU .....	68
5.2 TULEVAISUUDEN JULKINEN – YKSITYINEN – VALTA JA VALLANKÄYTTÖ? .....	72
5.3 TUTKIMUKSEN TULOKSET.....	77

## LÄHTEET

### LAINSÄÄDÄNTÖ

Suomen perustuslaki 731/1999

Hallintolaki 434/2003

Vahingonkorvauslaki 412/1974

Rikoslaki 39/1889

Valtion virkamieslaki 750/1994

Euroopan unionin Tietosuoja-asetus 2016/679

Laki verotusmenettelystä 1558/1995

Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä 768/2016

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986

Turvallisuusselvityslaki 726/2014

### LAINKÄYTTÖRATKAISUT

KKO 2009:24

Yhdenvertaisuus -ja tasa-arvolautakunta, täysistunto. 216/2017 (21.3.2018)

### LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUT JA LAUSUNNOT

EOAK/3379/2018 (20.11.2019) Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen oma aloite

Verohallinnon automatisoidusta päätöksenteosta

EOAK/3116/2017 (29.6.2018) Kantelu oma-aloitteisten verojen menettelystä

EOAK/3393/2017 (29.6.2018) Kantelu Verohallinnon menettelystä alkutuottajien arvonlisäverotuksesta

OKV/75/20/2019. Valtioneuvoston oikeuskansleri, Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. 20.12.2019.

## VALTIOPÄIVÄASIAKIRJAT

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle peruslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

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

HE 91/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta

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

PeVL 20/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto, Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

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

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

VaVM 9/2016 vp. (HE 29/2016 vp.) Valtiovarainvaliokunnan mietintö, Hallituksen esitys eduskunnalle verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

## KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. WSOY 1988.

*Ahonen, Marja*: Ohjelmistosuunnittelijan moraalinen ja eettinen vastuu. Pro gradu -tutkielma. Helmikuu 2019. Informaatioteknologian ja viestinnän tiedekunta. Tampereen yliopisto.

*Ailisto, Heikki (toim.) – Heikkilä, Eetu – Helaakoski, Heli – Neuvonen, Anssi – Seppälä, Timo*: Tekoälyn kokonaiskuva ja osaamiskartoitus. Kesäkuu 2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 46/2018.

- Ailisto, Heikki (toim.) – Neuvonen, Anssi – Nyman, Henrik – Halén, Marco – Seppälä, Timo*: Tekoälyn kokonaiskuva ja osaamiskartoitus – loppuraportti. Tammikuu 2019. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2019.
- Ala-Korpela, Mika – Inkinen, Sam – Suna, Teemu*: Kyborgin käsikirja. Havaintoja informaatiosta, ihmisestä ja koneesta, elämästä ja älykkyydestä. Otava 2007.
- Angwin, Julia – Larson, Jeff – Mattu, Surya – Kirchner, Lauren*: Machine Bias. ProPublica 23.5.2016, saatavilla: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>. (vierailtu 7.6.2020).
- Bourgon, J.*: (2007) Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Journal of Public Administration* 73 (7), s. 7–26.
- Danaher, John*: Robots, Law and the Retribution Gap. *Ethics and Information Technology* 18(4) 2016, s. 299–309.
- European Parliamentary research Service (EPRS): Scientific Foresight Unit (STOA) Study, Panel for the Future of Science and Technology. Understanding algorithmic decision-making: Opportunities and challenges. March 2019. Saatavilla osoitteesta:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS\\_STU\(2019\)624261\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624261/EPRS_STU(2019)624261_EN.pdf).
- Hakapää, Sari*: Sähköinen verohallinto – Automatisoitu arvonlisäveromenettely. Väitöskirja. Vaasan yliopisto, Talousoikeuden laitos. Joulukuu 2008.
- Hakkarainen, Jenni – Koulu, Riikka – Markkanen, Kalle*: Läpinäkyvät algoritmit? Lähdekoodin julkisuus ja laillisuuskontrolli hallinnon digitalisaatiossa. Edilex 2020/18. Edita publishing Oy 2020, 12.6.2020.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Helsinki 2012.
- Koikkalainen, Mikko*: Ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen tietojenkäsittelyssä EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti. Kandidaatintutkielma. Toukokuu 2019. Tampereen yliopisto.
- Koivisto, Ida*: Hyvän hallinnon muunnelmat. Väitöskirja 2011, Helsingin yliopisto. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 304.
- Koivisto, Ida*: Hallinnon hyvyys kommunikatiivisina käytäntöinä? *Oikeus* 2007 (36); 2: s.164–182.
- Koivisto, Ida*: Oikeus on, miten se systematisoidaan? – Kysymys oikeudenalajaotuksesta ja hallinto-oikeudesta. *Lakimies* 7–8/2015 s. 954–972.

- Koskentausta, Lauri:* Viranomaisten automatisoidun päätöksenteon valtiosääntöoikeudellista reunaehdoista. Perustuslakiblogi 5.2.2020. Luettavissa osoitteessa: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/02/05/lauri-koskentausta-viranomaisten-automatisoidun-paatoksenteon-valtiosaantooikeudellisista-reunaehdoista/>.
- Koskinen, Ida:* Koneoppiminen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen valossa – etenkin automaattisen päätöksenteon valossa. Pro gradu -tutkielma. Marraskuu 2017. Helsingin yliopisto.
- Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2009.
- Koulu, Riikka – Mäihäniemi, Beata – Kyyrönen, Vesa – Hakkarainen, Jenni – Markkanen, Kalle:* Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisusarja 2019:44.
- Koulu, Riikka:* Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? *Lakimies* 7–8/2018 s. 840–867.
- Kuopus, Jorma:* Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu Verohallinto. Helsinki 1988, Lakimiesliiton kustannus.
- Kurki, Visa:* Voiko tekoäly olla oikeussubjekti? *Lakimies* 7–8/2018 s. 820–839.
- Kääriäinen, Jukka (toim.) – Aihkisalo, Tommi – Halén, Marco – Holmström, Harald – Jurmu, Petri – Matinmikko, Tapio – Seppälä, Timo – Tihinen, Maarit – Tirronen, Justus:* Ohjelmistorobotiikka ja tekoäly – soveltamisen askelmerkkejä. Lokakuu 2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 65/2018.
- Larson, Jeff – Mattu, Surya – Kirchner, Lauren – Angwin, Julia:* How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm. ProPublica 23.5.2016, saatavilla: <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm> (vierailtu 4.5.2020).
- Lavapuro, Juha:* Digitaalinen valta ja valtiosääntötutkimuksen tulevaisuus. *Lakimies* 2/2019 s. 221–227.
- Mantila, Anu:* Tekoäly ja juristin aivot. Edilex 2019/39. Edita Publishing Oy, 21.10.2019.
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat:* De l'Esprit des Lois, 1748.
- Moor, James:* The Dartmouth College Artificial Intelligence Conference: The Next Fifty Years. *AI Magazine*, 27, no. 4, 2006, pp. 87–91.

- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Alma Talent Fokus. Päivitetty verkkokirja, päivitetty 12/2019.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
- Määttä, Tapio (toim.) – Tolvanen, Matti – Väättä, Ulla – Kolehmainen, Antti – Myrsky, Matti – Keinänen, Anssi*: Oikeudellisen ajattelun perusteita. Oikeustieteiden pääsykoekirja 2012. Oikeustieteiden laitos. Joensuu 2012.
- Oikeusministeriön hankkeet*: Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön sääntelytarpeet. Esiselvitys 02/2020.
- Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja*: Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävien jako. Työryhmän mietintö 2019:24.
- Pöysti, Tuomas*: Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. Lakimies 7–8/2018, s. 868–903.
- Rousku, Kimmo – Linturi, Risto – Andersson, Cristina – Stenfors, Sari – Lähteenmäki, Ilkka – Kärki, Timur – Limnell, Jarno*: Pilkahduksia tulevaisuuteen – digitalisaation ja robotisaation mahdollisuudet. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2017. Helsinki 2017.
- Seipel, Peter*: Computing Law. Tukholma 1977.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeustieteen ajattomuus. Lakimies 3/1997 s. 399–408.
- Tuori, Kaarlo*: Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. Alma Talent verkkokirja 2007.
- Viljanen, Mika*: Algoritmien haaste – uuteen aineelliseen oikeuteen? Lakimies 7–8/2017 s. 1070–1087.
- Virtanen, Petri – Stenvall, Jari*: Julkinen johtaminen. Ellibs verkkokirja 2019.
- Voutilainen, Tomi – Kurvinen, Evgeniya*: Kuntien tietohallinnon järjestäminen – Vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa. Edilex 2015/19. 25.5.2015.
- Voutilainen, Tomi*: Chatbot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. Lakimies 7–8/2018 s. 904–927.
- Weber, Max*: Economy and Society 1–2. Los Angeles: University of California Press. 1978.
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft, 1922.



## VERKKOLÄHTEET

Elements of AI -verkkokurssi. Helsingin yliopisto. Kurssi on kaikille avoin ja ilmainen, mutta vaatii kirjautumisen. <https://www.elementsofai.com>. (Kurssilla vierailtu 3.12.2019 sekä 20.3.2020).

Euroopan komission kotisivut > Home > Law > Law by topic > Data protection > Reform > Rights for citizens > My rights > Can I be subject to automated individual decision-making, including profiling? [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/my-rights/can-i-be-subject-automated-individual-decision-making-including-profiling\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/my-rights/can-i-be-subject-automated-individual-decision-making-including-profiling_en). (vierailtu 28.11.2019).

Kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI. Ohjelman verkkosivut: <https://vm.fi/tekoalyohjelma-auroraai>.

MOT Dictionaries > MOT Tietotekniikan liiton ATK-sanakirja > automaatio. Linkki vaatii lisenssiä: <https://mot.kielikone.fi/mot/uta/netmot.exe> (vierailtu 28.11.2019).

MOT Dictionaries > MOT Tietotekniikan liiton ATK-sanakirja > Neuroverkko. Linkki vaatii lisenssiä: <https://mot-kielikone-fi.libproxy.tuni.fi/mot/uta/netmot.exe> (vierailtu 26.11.2019).

Tieteen termipankki > data. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:data> (vierailtu 26.11.2019).

Tietosuojavaltuutetun toimisto > Organisaatio > Henkilötietojen käsittely > Automaattinen päätöksenteko ja profilointi. <https://tietosuoja.fi/automaattinen-paatoksenteko-profilointi> (vierailtu 7.1.2020).

U.S.News: How AI Tracks the Coronavirus Spread. 11.3.2020. <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2020-03-11/how-scientists-are-using-artificial-intelligence-to-track-the-coronavirus> (vierailtu 20.3.2020).

Vero.fi > Verohallinto > Ohjelmistonkehittäjät > Sähköisten palvelujen kehitys. <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/kehittaja/Sähköisten-palveluiden-kehitys/#Chatbot> (vierailtu 25.2.2020).

Vero.fi > Verohallinto > Organisaatio > Tietosuoja ja julkisuus > Tietojen käsittely ja tietosuoja > Automaattinen päätöksenteko. [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/tietosuoja-ja-](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-)

julkisuus/tietojen\_kasittely\_ja\_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteko/ (vierailtu 10.7.2020).

Verohallinnon tekoälyn eettiset periaatteet: Vero.fi > Verohallinto > Organisaatio > Toiminta > Vastuullisuus > Tekoälyn eettiset periaatteet Verohallinnossa. [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/toiminta/vastuullisuus/tekoälyn-eettiset-periaatteet-verohallinnossa/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/vastuullisuus/tekoälyn-eettiset-periaatteet-verohallinnossa/) (vierailtu 20.4.2020).

Yle: Oikeusasiamies kieltäisi automaattisesti viranomaispäätökset – Virastojen johtajat kauhuissaan: Tarvitaan tuhansia virkamiehiä lisää. 17.12.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-11122069>.

Yle: Saako automaatio hoitaa oleskeluluvat, lapsilisät ja verot? Näin tehdään jo, vaikka laki puuttuu – oikeusministeri haluaa ison lakiremontin. 6.1.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11145434>.

## LYHENTEET

AI	eng. Artificial Intelligence, tekoäly
EOAK	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EPRS	European Parliamentary Research Service
HE	Hallituksen esitys
OAML	Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
VML	Laki verotusmenettelystä

# 1 TUTKIMUKSEN TAUSTA

## 1.1 Johdanto

Julkiset palvelut ovat jatkuvassa muutoksessa, ja viimeisimpänä suuntana on ollut lähiasioinnin vähentäminen sekä siirtyminen sähköiseen asiointiin erilaisiin palveluportaaleihin. Samalla paperista asiointia on vähennetty ja kansalaisia patisteltu sähköisten palveluiden piiriin. Uusien sähköisten palvelumuotojen tarkoituksena on ollut lisätä hallinnon tehokkuutta: sähköisen lomakkeen täyttäminen, tarkistaminen ja vastaanottaminen ei vaadi henkilötyötunteja, neuvontaa on siirretty lähivirastoista puhelinpalveluihin ja verkkosivuille sähköisten virkailijoiden, kuten chatbottien vastattavaksi.

Julkisten palveluiden tulevaisuuden suunnitelmissa siintää tekoäly, joka osaisi ennakoida, mitä palveluita ja tukia kansalainen kulloinkin tarvitsee<sup>1</sup>. Samalla luotaisiin tekoälyinen automaattisesti toimiva päätöksentekojärjestelmä, joka tekisi myös kansalaisen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä perinteisen virkamieskunnan sijaan. Tulevaisuuden palvelut ja päätöksenteko perustuisivat kansalaisen profilointiin, jonka perusteella tälle tarjotaan erilaisia palveluita. Profiloinnin perusteena käytettäisiin kansalaisten henkilökohtaisia tietoja, kuten terveys- ja varallisuustietoja sekä perhesuhteita. Tekoälyn tarkoituksena on olla tehokkaampi, nopeampi, virheettömämpi, halvempi, ajantasaisempi ja asiantuntevampi kuin ihmisvirkamies.

Julkisten palveluiden sähköistäminen, päätöksenteon automatisointi ja tekoälyistäminen eivät suinkaan ole olleet eivätkä tule olemaan ongelmattomia prosesseja. Se, millaiseksi tekoälyjärjestelmät luodaan, mitä tietoa sille annetaan päätöksenteon perusteeksi, miten hyvin ihmisen päättelyketjut voidaan muuttaa numeroiksi, millainen ”moraali” ja periaatteet algoritmeihin sisäänrakennetaan, eivät ole yhdentekeviä. Ongelmiksi nousevat päätöksenteon ennustettavuus, avoimuus, kansalaisten oikeusturva, vastuukysymykset ja se voidaanko eri tietovarantoja yhdistää ja antaa tekoälyjärjestelmän käytettäväksi ilman kansalaisten erillistä suostumusta. Olennaista on myös taata riittävä tietoturva, jolla suojellaan kansalaisten henkilötietoja sekä automatisoituja päätöksentekojärjestelmiä ulkopuolisilta hyökkäyksiltä.

---

<sup>1</sup> Tällainen sovellus olisi hallinnon tehokkuuden ja oikea-aikaisuuden kannalta ideaali. Esimerkiksi Valtiovarainministeriön AuroraAI-hankkeen tavoitteena on luoda tällainen ennakoiva tekoälyjärjestelmä. Ks. Kansallisen tekoälyohjelman AuroraAI:n verkkosivut.

Itsessään automatisoidut päätöksentekojärjestelmät, tekoälysovellukset ja erilaiset ohjelmistorobotit perustuvat algoritmeille, eli ohjelmistokielisille toimintaohjeille tehtävän suorittamiseksi. Julkishallinto on jatkuvasti kehittynyt kohti suuntaa, jossa hallinnollista päätöksentekoa on siirtynyt viranomaiskoneistolta välilliseen julkishallintoon sekä julkisia hallintotehtäviä hoitaville yksityisille toimijoille<sup>2</sup>. Suomessa julkinen valta ja sen käyttäminen ovat perustuslailla sidottu lakiin. Julkinen tehtävä voidaan kuitenkin antaa myös muulle kuin viranomaiselle lain nojalla, mikäli tehtävän antaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Mutta voisiko julkisen tehtävän antaa tekoälylle tai automatisoidulle päätöksentekojärjestelmälle? Mikä on tekoälyn oikeudellinen luonne: voidaanko sille antaa julkista valtaa, entä voidaanko siihen kohdistaa vastuuta? Jos tekoälyllä ei ole vastuuta, kuka on vastuussa virheellisestä päätöksestä? Mitä tekoäly oikeastaan oikeudellisesti tarkasteltuna tarkoittaa? Entä voidaanko tekoälylle opettaa virkamiesetiikkaa, -moraalia, hiljaista tietämystä ja inhimillistä harkintavaltaa?

Kysymykset tekoälystä ja robotiikasta kiertyvät ihmisyyden ympärille: mikä tekee ihmisestä ihmisen ja miten tekoäly eroaa ihmisestä. Hallinnon näkökulmasta tekoälyn tekemät päätökset avaavat täysin uuden maailman oikeuksiin ja velvollisuuksiin: onko tekoäly rinnastettavissa yksityisiin toimijoihin ja yhtiöihin vai voidaanko tekoälyn ajatella saavan ihmisoikeudet? Entä kuka valvoo tekoälyä, ja voidaanko tekoäly tuomita rangaistukseen? Yhdentekeviä eivät myöskään ole kansalaisten näkemykset tekoälystä päätöksentekijänä, sillä julkisen vallan käyttöön liittyy myös erityisen painava vastuu.

## *1.2 Tutkimuskysymys ja tutkimuskohteen rajaaminen*

Tässä tutkielmassa tutkin kuinka tekoälysovellukset ja automaattinen päätöksenteko haastavat oikeudellista käsitystämme julkisen vallan käyttäjästä. Tutkimuksen kohteena ovat erityisesti julkisen vallan käyttäminen sekä hallinto-oikeuden avainkäsitteet. Tutkimuksessa julkisen vallan käytön tarkastelun kohteeksi on rajattu tehtäessä yksilön oikeuksiin, etuihin ja velvollisuuksiin liittyviä hallintopäätöksiä. Toiseksi tutkimuksen kohteeksi voidaan myös määritellä hajanaisen ja monitieteellisen käsitteentän jäsentely ja yritys kääntää oikeuden ulkopuolista ilmiötä oikeuden kielelle. Tutkimuskysymykseni ovat:

---

<sup>2</sup> Ks. esim. HE 72/2002 vp. s. 5.

1. Miten tekoälysovellukset automatisoidussa päätöksenteossa haastavat oikeudellista käsitystämme julkisen vallan käyttäjästä?
2. Miten ”tekoäly” on oikeudellisessa keskustelussa määritelty ja mitä käsitteitä oikeudelliseen keskusteluun tulisi omaksua?

Hallinto-oikeuden alaa voidaan kuvata julkishallinnon sekä sen toimintaa määritteleväksi oikeudeksi. Hallinto-oikeus koostuu oikeusnormeista, -periaatteista sekä oikeuskäytännöstä, jotka koskettavat julkishallinnon alaa, ja jotka määrittelevät mm. viranomaisten tehtäviä, toimintaa, toimivaltaa, menettelyä sekä vastuita suhteessa yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Hallinto-oikeuden alaan lukeutuvat myös yksilön oikeusturvamenettely oikaisuvaatimusten ja korjausmenettelyn muodossa, sekä viime kädessä oikeusturvaa toteuttava hallintotuomioistuinmenettely. Menettelyn lisäksi oikeusturvan takaajiksi voidaan lukea myös virkavastuu sekä laillisuusvalvonta.<sup>3</sup>

Hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole oikeudenalana yhtenäinen, mikä heijastuu myös pohdittaessa tekoälysovellusten sekä automaattisen päätöksenteon hyödyntämistä julkishallinnossa. Julkishallinto jakautuu hallinnonaloiksi, joilla jokaisella on omat yhteiskunnalliset tehtävänsä ja joissa sovelletaan erilaisia menettelyjä sekä keinoja julkisten tehtävien toteuttamiseksi<sup>4</sup>. Täten hallinto-oikeus jakautuu oikeudenalana yleiseen hallinto-oikeuteen sekä erityiseen hallinto-oikeuteen. Mäenpään mukaan yleisen hallinto-oikeuden alaan voidaan katsoa kuuluvan hallintotoiminnan muotoja ja viranomaisia yhtäläisesti koskevat säännökset, periaatteet sekä doktriinit, jotka ovat lainopin kehittelemiä sekä oikeuskäytännön muotoilemia.<sup>5</sup>

Erytyishallinto-oikeus koostuu joukosta hallinnonaloja, jotka ovat muodostuneet eriytyneiksi normistoiltaan. Näillä aloilla voi olla omia yleishallinto-oikeutta täydentäviä oikeusperiaatteitaan sekä oma menettelynsä. Tällaisiksi erityishallinto-oikeuden aloiksi voidaan luetella kuuluvan esimerkiksi vero-oikeus, kunnallisoikeus

---

<sup>3</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > I HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA > 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät > Oikeusjärjestyksen lohko ja oikeustieteen ala > Hallinto-oikeus oikeudenalana.

<sup>4</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > I HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA > 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät > Oikeusjärjestyksen lohko ja oikeustieteen ala > Hallinto-oikeuden osa-alueet > Yleinen hallinto-oikeus.

<sup>5</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > I HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA > 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät > Oikeusjärjestyksen lohko ja oikeustieteen ala > Hallinto-oikeuden osa-alueet > Yleinen hallinto-oikeus.

sekä virkamiesoikeus.<sup>6</sup> Erityishallinto-oikeuden alat eivät ole keskenään yhtenäinen joukko, vaan nämä eroavat toisistaan normistoltaan, menettelyltään ja opeiltaan. Esimerkiksi vero-oikeudessa sovelletaan kokonaan omaa verotusmenettelylakiaan, joka on luonteeltaan erityislaki suhteessa yleishallinto-oikeutta edustavaan hallintolakiin. Tämä oikeudenalan menettelyllinen erityisyys suhteessa hallintolakiin on mahdollistanut vero-oikeuden itsenäisen kehittymisen, jossa hallintolain säännökset ovat verotusmenettelylakia täydentäviä.

Tässä tutkielmassa katse kohdistetaan sekä yleiseen että erityiseen hallinto-oikeuteen. Tutkimuksessa tarkastellaan yleisen hallinto-oikeuden näkökulmasta hallinnon yleisiä periaatteita, erityisesti hyvän hallinnon takeita päätöksenteolle asetettujen kriteereiden näkökulmasta. Tarkasteltaessa tekoälysovelluksia sekä käytännön automaattisia päätöksentekojärjestelmiä, siirrytään erityishallinto-oikeuden alaan. Tutkimuksessa voidaan havaita jännite yleisen ja erityisen hallinto-oikeuden välillä: yleisen hallinto-oikeuden julkishallinnolle asettamat yleiset periaatteet sekä eriytyneiden hallinnonalojen tehtävien luonteesta kumpuavat erilaiset tekoälysovellustarpeet ja menettelyt. Tämä yleishallinto-oikeudelle asetettu tehtävä perustavanlaatuisena hallinnon toiminnan pohjana on tällä hetkellä muodostunut erityishallinto-oikeuden alojen tekoälykehityksen esteeksi, vaikka erityishallinto-oikeuden aloilla, kuten verotuksessa on jo pitkään hyödynnetty automaattista päätöksentekoa ilman yleishallinto-oikeudellista ohjausta. Perustuslakivaliokunnan mukaan erityislainsäädäntöä liittyen tekoälyn soveltamiseen ei voida tällä hetkellä säätää, koska yleishallinto-oikeuden puolella ei ole vielä otettu kantaa tekoälyyn, käsitteiden määrittelyyn ja lainsäädännön uudistamiseen. Automaattisen päätöksentekoon liittyy valiokunnan mukaan merkittäviä perusoikeuksiin ja julkisen vallan käyttöön liittyviä laajakantoisia oikeudellisia kysymyksiä, jotka vaativat oikeudellista arviointia.<sup>7</sup> Tästä johtuen tutkimuksessa tarkastellaan niin yleishallinto-oikeuden peruseriaatteita kuin erityishallinto-oikeuden aloilla käytettäviä sovelluksia.

---

<sup>6</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > I HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA > 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät > Oikeusjärjestyksen lohko ja oikeustieteen ala > Hallinto-oikeuden osa-alueet > Erityinen hallinto-oikeus. Mäenpää on myös luokitellut informaatio-oikeuden sekä poliisioikeuden erityishallinto-oikeuden aloiksi.

<sup>7</sup> Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt ominaisuudessaan huomiota lainsäädäntöehdotusten määrittelyjen puutteisiin ja epämääräisyyteen. Yhteisiä käsitteitä ei ole vielä luotu eikä oikeudellisesti ole kyetty avaamaan sitä mitä esimerkiksi ”algoritmillä” tarkoitetaan, mitä algoritmin avaaminen todellisuudessa tarkoittaa, ja miten se voidaan selittää ymmärrettävästi julkisen vallan käytön kohteena oleville kansalaisille. Ks. PeVL 7/2019 vp. s. 9–10 ja s. 12.

Perinteisen vallan kolmijako-opin mukaisesti julkinen valta on jaettu montesquieuilaisesti lainsäätämisen-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan, jottei valta keskittyisi yksin käsiin. Jaon tarkoituksena on säilyttää rauha yhteiskunnassa ja estää mielivaltaista vallankäyttöä. Julkisella vallalla hallitaan kansalaisia ja päätetään heidän oikeuksista, eduista ja velvollisuuksista, jolloin vallankäyttöön kohdistuu myös erityinen vastuu: yksittäinen virkamies on julkisen vallan käyttäjä ja samalla virkavastuun alainen tekemistään päätöksistä. Tutkimuksen tarkoituksena onkin tarkastella, miten tekoälyiset automaattiset päätöksentekojärjestelmät sopivat julkisen vallan käyttäjän rooliin ja vastuunkantajaksi. Tässä tutkielmassa katse kohdistetaan erityisesti julkisen vallan käyttäjään hallintopäätösprosessissa: nykyään tunnistettuihin julkisen vallan toimijoihin, kuten viranomaisiin, virkamiehiin ja yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkisia tehtäviä, sekä uusien päätöksentekosovellusten arviointiin perinteisen julkisen vallan käyttäjän sijaan.

Puhuttaessa julkisesta vallasta, julkisen vallan käytöstä sekä uusista automaattisten tietojenkäsittelyn sovelluksista, ei voida välttää keskustelua jaosta julkisiin ja yksityisiin toimijoihin. Erityisesti automatisoituun julkishallintoon on aina vahvasti liittynyt yksityisten asema tietoteknisten järjestelmien rakentajina ja asiantuntijoina<sup>8</sup>. Tähän keskusteluun haluan myös liittää ne perustuslailla säädetyt kriteerit, joilla julkista vallan käyttöä voidaan antaa yksityiselle toimijalle.

Haluan myös korostaa, että tekoälyyn ja sen sovelluksiin liittyy paljon muitakin oikeudellisia kysymyksiä, esimerkiksi yksityiselämän suojaan, tiedon salassapitoon sekä erityisesti julkisuuteen, profilointiin, suostumukseen, tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja tarpeettoman datan käsittelyyn. Tässä tutkielmassa ei kuitenkaan ole tarkoitus käsitellä näitä informaatio-oikeuden ja tietosuojaoikeuden alaan sijoitettuja elementtejä laajasti. Tällöin tutkielman ulkopuolelle rajautuvat Euroopan unionin tietosuojasetuksen tarkka käsittely sekä profilointiin liittyvä kansainvälinen ja kotimainen keskustelu.

Käsittelyn ulkopuolelle jää myös tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, vaikka myös tekoälyn tosiasiallista vallankäyttöä voidaan joutua tulevaisuudessa arvioimaan. Tutkimus keskittyy nimenomaa etupainotteisesti hallintopäätösprosessiin viranomaisessa, jossa julkisen vallan käyttäjä toteuttaa hyvän hallinnon periaatteita ja käyttää harkintavaltaa tehdessään kansalaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan

---

<sup>8</sup> Esimerkiksi Kuopus on vahvasti väitöskirjassaan *Automatisoitu Verohallinto* (1988) nostanut esille yksityisten toimijoiden merkittävyyttä hallinnon automatiikalle.



päätöksen. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuu täten muutoksenhakuprosessi oikaisu- sekä valitusmenettelyineen ja tekoälyn hyödyntämisen syvälinen pohtiminen tuomiovallankäytön näkökulmasta, sillä tämä ansaitsisi kokonaan oman tutkielmansa.

### 1.3 Tutkimusmetodi

Tutkimuksen voidaan katsoa edustavan teoreettista lainoppia. Sijoitan uuden ilmiön hallinto-oikeuden osa-alueelle, tässä tapauksessa tekoälyn hallinto-oikeuden alaan, ja etsin ratkaisua kyseisen osa-alueen yleisten oppien kautta. Tekoäly on oikeuden ulkopuolelta, yhteiskunnasta nouseva uusi ilmiö. Jotta yhteiskunnasta nousevat ilmiöt voidaan sijoittaa oikeudelliselle kentälle, tulee ne ensin kääntää oikeuden kielelle.<sup>9</sup> Tutkimuksen problematiikaksi nouseekin se, onko oikeudessa sellaisia käsitteitä, joilla tekoälystä voitaisiin käydä ymmärrettävästi oikeudellista keskustelua ja ovatko esimerkiksi tietojenkäsittelytieteistä tulevat käsitteet mahdollista omaksua oikeuden kieleen.

Toinen merkittävä seikka on se, mille oikeuden alalle tekoäly halutaan sijoittaa. Tekoälyn sekä automatisoidun päätöksenteon voidaan katsoa jakautuvan mm. hallinto-oikeuden, oikeusinformatiikan, tietosuojaoikeuden sekä oikeudellisen teknologiatutkimuksen aloihin.<sup>10</sup> Puhun nimenomaa *halusta* tai *tahdosta*, koska oikeuden alat ovat oikeustieteen itsensä luomia ja ylläpitämiä<sup>11</sup>. Oikeustieteen tehtävänä on myös määrittellä, missä tekoälystä ja automaattisesta päätöksenteosta olisi loogisinta säännellä: yleisen lainsäädännön vai erityislainsäädännön piirissä. Oletettavaa kuitenkin on, että tekoälysovelluksia pyritään hyödyntämään laajasti niin julkishallinnossa kuin yksityisellä sektorilla erilaisiin tehtäviin. Jo julkishallinnon sisällä näitä sovelluksia voitaisiin hyödyntää niin verkkorikollisuuden ehkäisyssä ja valvonnassa, hallintopäätösten teossa ja tuomioistuimissa sopivan rangaistuksen määrittelyyn<sup>12</sup>. Samalla tekoäly nostaa esille perustavanlaatuisia kysymyksiä, esimerkiksi hallinto-oikeudessa liittyen julkisen vallan ja vastuun suhteeseen, mutta luo samalla myös täysin

---

<sup>9</sup> Tuori 2007 s. 145, s. 147 sekä s. 137.

<sup>10</sup> Koulu ym. s. 14–15. Ks. myös Koulu 2018, jossa käsitelty oikeusinformatiikan alaa.

<sup>11</sup> Oikeuden alojen jaottelusta Koivisto 2015 s. 955 ja s. 962 sekä Tuori 2007 s. 108. Kuten edellä mainitsin, nimenomaa yleishallinto-oikeuden on huomattu kaipaavan uudistamista, sillä automaattinen päätöksenteko ei ole vuosien saatossa rakentunut osaksi yleishallinto-oikeutta.

<sup>12</sup> Esimerkiksi Yhdysvalloissa käytössä oleva COMPAS-algoritmi, joka laskee rikoksen uusintamistodennäköisyyden.

uusina kysymyksiä, esimerkiksi hallinnon toiminnan avoimuudesta ja ihmisen asemasta päätöksenteossa.

Teoreettisesti tutkimus hajaantuu Tuorin tasoajattelun näkökulmasta niin oikeuden pintakerrokseen, sen keskiosaan eli oikeuskulttuuriin, kuin oikeuden syvärakenteeseen, sillä tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon ei voida katsoa muodostaneen selkeää, oikeudellisesti yhtenäistä rakennelmaa. Automaattinen päätöksenteko on oikeudellisesti hyväksytty ja tunnustettu aikoja sitten erityishallinto-oikeuden, esimerkiksi vero-oikeuden näkökulmasta, mutta ei ole tullut perustavanlaatuisen tarkasteluun yleishallinto-oikeuden silmin kuin vasta viime aikoina. Samaten oikeudellista keskustelua on vuosikymmenten saatossa ollut, mutta itsessään oikeuden syvärakenne on noussut vasta nyt oikeustieteilijöiden pöydille möyhittäväksi.

Tutkimuksen lähtökohtaiseksi kiintopisteeksi voidaan ankkuroida olevan oikeuskulttuuri, eli oikeudellista aineista välittävä kerros oikeuden pintatason ja oikeuden syvärakenteen välillä. Oikeuskulttuurin muodostavat oikeuden yleiset opit: käsitteet, periaatteet ja teoriat, joita teoreettinen lainoppi kehittää.<sup>13</sup> Vallitseva oikeuskulttuuri tulee Tuorin mukaan koostaa pintatasolla käytävästä jatkuvasta keskustelusta, johon osallistuvat niin lainsäätäjät, tuomarit kuin oikeustieteilijät.<sup>14</sup> Oikeudellista keskustelua on erityisesti käyty oikeustieteilijöiden, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sekä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, vaikka automaattista päätöksentekoa on jo pitkään sovellettu esimerkiksi Verohallinnossa<sup>15</sup>. Myös lainsäädännön uudistamisen tarpeet ovat parhaillaan pohdinnan alla<sup>16</sup>. Edetessä kohti keskustelua tekoälyn luonteesta ja asemasta oikeuden kentällä päädytään oikeuden syväkerrokseen. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa esiin nousee kysymys siitä, miksi automaattinen päätöksenteko ja tekoälysovellukset koetaan hyväksyttäväksi keinoiksi yhdellä hallinnon alalla, kun taas toisella niiden hyödyntäminen koetaan oikeudellisesti ongelmalliseksi.

---

<sup>13</sup> Tuori 2007 s. 133.

<sup>14</sup> Tuori 1997 s. 400 sekä Tuori 2007 s. 141.

<sup>15</sup> Ks. esim. eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota Verohallinnon käyttämään automatisoidun päätöksentekomenettelyyn tapauksissa EOAK/3379/2018, EOAK/3116/2017 sekä EOAK/3393/2017. Samoin perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut automaattista päätöksentekoa mm. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 62/2018 vp.

<sup>16</sup> Oikeusministeriössä on aloitettu automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelu. Tosin, mielenkiintoiseksi seikaksi muodostuu se, että esiselvityksessä oppivat järjestelmät ovat sivuutettu ja huomio on nimenomaa sääntelyn suhteen kohdistettu sääntöpohjaisten järjestelmien tarkasteluun. Ks. tarkemmin OM 2/2020 s. 4.

Kolmantena haasteena näkisin tekoälyn moni- ja poikkitieteellisyyden, joka testaa oikeustieteen kykyä osallistua tähän monitieteelliseen keskusteluun<sup>17</sup>. Tässä keskustelussa käsitteillä on merkittävä asema: ilman yhteisiä käsitteitä vaarana on, etteivät keskusteluun osallistuvat ymmärrä toisiaan. Yleisten oppien – oikeutta koskevan ymmärryksen sekä oikeudellisessa viestinnässä käytettävän käsitteistön – tuottaminen on oikeustieteen tehtävä<sup>18</sup>. Kyseessä on todella siis uusi ilmiö, josta ollaan oikeudessa käsitteellisesti auttamatta myöhässä.<sup>19</sup> Tämä tutkielma on yksi yritys kääntää tätä uutta ilmiötä oikeuden kielelle.

#### *1.4 Rakenne*

Tutkimus jakautuu johdantoluvun sekä tutkimuksen loppupohdintoja käsittelevän viimeisen luvun lisäksi kolmeen käsittelylukuun. Näistä ensimmäisessä tarkastellaan yleishallinto-oikeuden peruseriaatteita ja -lähtökohtia, erityisesti julkisen vallan ja julkisen vallan käytön näkökulmasta hallintomenettelyssä. Tämän hallinto-oikeudellisen katsauksen jälkeen perehdyn tekoälyyn: sen luonteeseen, eri muotoihin, käsitteiden kirjoon sekä oikeudelliseen keskusteluun. Tässä luvussa yhdistyvät erityisesti tietojenkäsittelytieteen taustaymmärrys sekä oikeustieteellinen käsitteistö. Näiden kahden käsittelyluvun jälkeen tutkimuksessa katse kohdistetaan erityishallinto-oikeuden alaan käytännön sovellusten näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat kahden viranomaisen – Maahanmuuttoviraston sekä Verohallinnon – automaattiseen päätöksentekoon liittyvä oikeudellinen keskustelu, sekä sen tarkasteleminen, miten näissä keskusteluissa on otettu huomioon yleishallinto-oikeuden periaatteet ja miten tekoälyä ja sen soveltamista automaattisessa päätöksenteossa on jäsennelty. Lopuksi viimeisessä luvussa kokoan yhteen oikeustieteilijöiden kannanotot sekä omat pohdintani liittyen tekoälyyn ja hallinto-oikeuden kehittämistarpeisiin.

---

<sup>17</sup> mm. Koulu on huomauttanut, että aihepiirin tutkimusteemat ovat kompleksisia ja oikeudellisen tarkastelun tekeminen edellyttää jonkinlaista ymmärrystä teknologisen arkkitehtuurin toimintatavoista. Digitalisaatioon liittyvät kysymykset edellyttävät niin eri oikeuden- kuin tieteenalojen keskustelua. Koulu 2018 s. 842.

<sup>18</sup> Tuori 2007 s. 69 sekä Määttä ym. 2012 s. 19.

<sup>19</sup> Tuori 2007 s. 145 sekä Koivisto 2015 s. 956.

### 1.5 Tutkimusenteon tieteellinen alue ja aikaisempi tutkimus

Tekoälytutkimus on ensisijaisesti sijoittunut tietojenkäsittelytieteiden alaan. Tekoäly liittyy myös vahvasti filosofiaan, kieli-, kognitio- ja neurotieteisiin, psykologiaan, fysiikkaan, matematiikkaan sekä insinööritieteisiin. Tietojenkäsittelytieteitä voidaan kuitenkin pitää tekoälytutkimuksen kannalta merkittävimpänä, sillä tekoälyn keskiössä ovat laskennalliset mallit.<sup>20</sup> Kuitenkin on tunnustettu, että aihealue on kompleksinen ja vaatii enemmän poikki- ja monitieteellistä tutkimusta, johon tarvitaan mukaan niin filosofeja, yhteiskuntatieteilijöitä, oikeustieteilijöitä, tietojenkäsittelytieteilijöitä kuin tekoälyasiantuntijoita ratkaisemaan esiin nousevia eettisiä ongelmia<sup>21</sup>.

Oikeudellisesta näkökulmasta aikaisempaa tutkimusta leimaa vahvasti verotuksen erityishallinto-oikeudellinen ote, mikä heijastuu myös tämän tutkimuksen kohdennuksiin. Ensimmäiseksi kotimaiseksi hallinnon automaatiota koskevaksi teokseksi voidaan nimittää Jorma Kuopusen väitöskirjaa *Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu Verohallinto* vuodelta 1988, joka sijoittuu erityisesti oikeusinformatiikan sekä informaatio-oikeuden alkumetreille Suomessa<sup>22</sup>. Väitöskirjalla on jo ikää ja se on luonnollisesti kuvaus oman aikansa oikeudellisesta keskustelusta liittyen julkishallinnon uudistumiseen. Tuolloinkin on huomattu teknologian – tietohallinnon – erityislaatuinen luonne, jossa ”puhtaan oikeudellinen ajattelu” ei ole mahdollista.<sup>23</sup>

Kuopus nostaa esille, ettei syntyvän tietoyhteiskunnan ominaispiirteitä sekä automatisoinnista ja rationalisoinnista johtuvia syy-seuraussuhteista ole helppoa selvittää. Kuopus kritisoi jo tuolloin, että teknologian vaikuttavuustutkimuksessa oikeustiede on jäänyt ulkopuolelle, eikä ole saanut tarvittavaa huomiota.<sup>24</sup> Kuopusen väitöskirjassa huomio kiinnittyy myös julkisen ja yksityisen toiminnan sekoittumiseen: tietotekniikan ala ja asiantuntijuus ovat vahvasti ja yksipuolisesti yksityisten ja varakkaiden yritysten hallussa, mikä voi estää kriittisen tutkimuksen tekemisen. Tämä on hänen mukaansa ongelma, erityisesti oikeustieteen näkökulmasta, jolla ei ole

---

<sup>20</sup> Ala-Korpela – Inkinen – Suna 2007 s. 63, sekä Ailisto – Heikkilä – Helaakoski – Neuvonen – Seppälä, Valtioneuvoston julkaisu 46/2018 s. 6. Uutena tieteenalana voidaan pitää myös datatiedettä, joka koostuu eri aloihin kuuluvista osa-alueista kuten tilastotieteestä, tietojenkäsittelytieteistä, koneoppimisesta sekä kulloinkin kyseessä oleva sovellusalasta, esimerkiksi liiketaloudesta. Ks. verkkokurssi Elements of AI > Luku 1: Mitä tekoäly on? > II. Muita aihepiirejä.

<sup>21</sup> EPRS, STOA 2019, s. 70, ks. myös tiivistelmä s. V–VI.

<sup>22</sup> Alan synnystä Kuopus 1988 s. 35.

<sup>23</sup> Kuopus onkin kuvaillut yhdistäneensä työssään empiirisiä tosiasioita sekä moraalin maailman elementtejä. Tämä ei kuitenkaan hänen mukaansa estä tekniikan välineellisen luonteen arvioimista myös oikeudelliselta näkökannalta. Kuopus 1988 s. 1, alaviite 1.

<sup>24</sup> Kuopus 1988 s. 2–4.

tarvittavia tutkimusmenetelmiä.<sup>25</sup> Vaarana Kuopuksen mukaan on myös se, että laintulkintatehtävät siirtyvät atk-ammattilaisten kontolle, mikäli oikeustieteilijät eivät osallistu tutkimukseen ja tulkintatyön tekemiseen<sup>26</sup>.

Kuopuksen tutkimuksen lähtökohdat muistuttavat paljon omaani: hän määrittelee tutkimuksensa punaiseksi langaksi perinteisen oikeustieteen hallinto-oikeudellisen haaran ja uuden informaatio-oikeuden välisen vuorovaikutuksen. Hän myös osuvasti huomauttaa, että:

Ennen kuin tieteenala itsenäistyy, sen tutkimusalan ongelmat esiintyvät muiden tieteenalojen osaongelmina ja niitä tarkastellaan näiden tieteenalojen käsitteiden ja selitysperiaatteiden varassa. Kuitenkin oikeusjärjestyksen ja oikeusajattelun kehitys on jatkuva uudistumisprosessi, joka perustuu aiemmille peruskiville.<sup>27</sup>

Myös Kuopus on aikanaan joutunut tutkimuksessaan pohtimaan käsitteitä ja toteaakin väitöskirjansa alkupuolella, ettei käsitteille kuten ”oikeusinformatiikka”, ”tietokoneoikeus”, ”atk-oikeus” tai ”informaatio-oikeus” ole selkää ja hyväksytyä sisältöä, eikä sellaista oikeustieteeseen vakiintunutta suhdetta.<sup>28</sup> Myös itse – johtuen oikeudellisen käsitteistön ja määritelmien puutteesta – tukeudun tässä tutkielmassa tietojenkäsittelytieteiden määritelmiin liittyen tekoölyyn ja sen sovelluksiin, sekä pohtien myös näiden käsitteiden kirjoa.

Kuopuksen työtä verotuksen automaation parissa on jatkanut Sari Hakapää väitöskirjassaan *Sähköinen verohallinto – Automatisoitu arvonlisäverotusmenettely*. Hakapään vuonna 2008 julkaistussa väitöskirjan nimen mukaisesti tutkinut sähköistä verohallintoa automatisoidun arvonlisäverotusmenettelyn näkökulmasta. Myös tuolloin Hakapää on todennut Verohallinnon olevan yksi edistyksellisimpiä tietotekniikan käyttöönottajista ja kehittäjistä julkishallinnossa, ja jolla on eniten yksilöiden sekä yritysten talouteen liittyvää informaatiota. Sähköisillä asiointikeinoilla on pyritty

---

<sup>25</sup> Kuopus 1988 s. 11–12.

<sup>26</sup> Kuopus 1988 s. 25.

<sup>27</sup> Kuopus 1988 s. 24. Ks. myös Hakapää, joka toteaa, että: ”Lainsäädännön soveltamisessa vaaditaan usein vanhan ongelman tunnistamista uudessa toimintaympäristössä. Lainsäädännön soveltamistilanteet uuden teknologian aiheuttamassa tapauksessa ovat usein haasteellisia. Tällöin laintulkitsijoilta vaaditaan erinomaista perehtyneisyyttä sekä oikeudellisiin että teknisiin seikkoihin. Suoraan sovellettavan lainsäädännön puuttuessa on tukeuduttava muuhun käytettävissä olevaan aineistoon, kuten oikeusperiaatteisiin ja aikaisempiin tuomioistuinten ratkaisukäytäntöihin.” Hakapää 2008 s. 8.

<sup>28</sup> Kuopus 1988 s. 30. Sittemmin oikeudelliseen käsitteistöön ovat vakiintuneet erityisesti oikeusinformatiikka sekä informaatio-oikeuden käsitteet. Itsessään käsitettä ATK eli automaattinen tietojen käsittely ei enää juurikaan esiinny keskusteluissa, vaan tutkimuskohteet ovat siirtyneet ATK:n kehittyneempiin muotoihin, kuten koneoppimiseen.

asiakkaan ja viranomaisen välisen palvelusuhteen kehittämiseen, monipuolistamiseen ja parantamiseen. Reilun kymmenen vuoden takaisessa väitöskirjassa tuodaan esille, että Verohallinto osallistuu ja toteuttaa valtionhallinnon tuottavuusohjelmaa, jolla pyritään toiminnan sujuvuuteen, tuottavuuteen sekä menojen hillitsemiseen.<sup>29</sup>

Mielenkiintoista Hakapään tutkimuksessa on esiin nouseva huoli ihmiskontaktin katoamisesta. Hän huomauttaa, että automaattinen käsittely ja prosessin digitalisointi poistaa henkilökohtaisen kontaktin verovirkailijan kanssa, jolloin verotusasioiden hoitaminen voi näyttäytyä asiakkaan silmiin epäluotettavalta. Samalla neuvonnan tarve voi nousta henkilökohtaisen virkailijakontaktin puuttuessa ja verovelvollisten harteille jää vastuu kehittää teknistä osaamistaan. Hakapää myös painottaa, että arvonlisäverotuksessa hyödynnettävä automaatiojärjestelmä edellyttää ”määrätietoisesti ja systemaattisesti toimivaa valvontakoneistoa”, sillä sähköinen toimintatapa mahdollistaa väärinkäytösten lisääntymisen.

Hakapään tutkimuksessa nousevat esiin huolet hyvän hallinnon toteutumisesta – ihmiskontaktin puutteesta, valvonnasta, päätöksenteon avoimuudesta ja tietoturvasta – jotka eivät juurikaan eroa viime aikoina havaituista oikeudellisista ongelmista. Tiedonsaannin hankaluus asettaa painetta hallinnon avoimuudelle kuin tietotekniikalle. Jo tuolloin ”ohjelmistomaailmassa” koodit ovat jaettu suljetuin ja avoimin koodein toimiviin ohjelmiin. Hakapään mielestä ei voida suoraan sanoa kumpi näistä olisi parempi, tärkeämpää hänen mukaansa on riittävän täsmällisen informaation sekä toimintakuvauksen antaminen. Kansalaisten tulee saada Hakapään mukaan saada tietää, mitä ja minkälaista informaatiota heistä on kerätty tietojärjestelmiin. Myös lainsäädäntöön liittyvät haasteet ovat tunnustettu ja merkittävänä on pidetty sähköisten prosessien nousemista yhdenvertaiseen asemaan perinteisten käsittelytapojen kanssa. Samaten liiallista lailla säätämistä on pidetty kehitystä hidastavana.<sup>30</sup>

Hakapää kutsuu automaation käsitettä ”vanhahtuneeksi” ja käyttää mieluummin hallintosovelluksen käsitettä. Hallintoautomaatio luo Hakapään mielestä suppeamman mielikuvan ja merkityssisällön kuin hallintosovellukset. Olen myös itse käyttänyt tässä tutkielmassa *tekoälysovelluksen* käsitettä, taka-ajatukseni näin ollen saman suuntainen kuin Hakapäällä:

Sovellukset –sanalla vastaan nykypäivän tietotekniseen kehityksen mukanaan tuomiin terminologisiin vaatimuksiin. Tietotekniikan yleistyminen hallinnossa on mahdollistanut myös hallintosovellusten

---

<sup>29</sup> Hakapää 2008 s. 3.

<sup>30</sup> Hakapää 2008 s. 32–34.

yleistymisen ja monipuolistumisen. Hallintoversoelluksilla tarkoitan tietoteknisiä menetelmiä, joilla täydennetään tai korvataan aikaisemmin virkailijoiden toimesta tehtyjen hallinnollisia työtehtäviä.<sup>31</sup>

Väitöskirjassa tekoälyisäksi sovellukseksi voidaan katsoa olevan esitelty lomakkeiden optinen luku, jolla viitataan skannerien kykyyn lukea papereilla olevia merkkejä (optinen merkkientunnistus, eng. *Optical Character Recognition*). Luvun heikkoutena on sen kyky lukea epäselvää käsialaa, mikä on edelleen nykypäivän optisen luvun haasteena.<sup>32</sup>

Kuten alussa totesin, tekoäly hajaantuu useille eri tieteenaloille, kuten informaatio- ja tietojenkäsittelytieteisiin sekä filosofiaan. Jo oikeustieteen sisällä aihe jakautuu mm. hallinto-oikeuden, oikeusinformatiikan, tietosuojaoikeuden, lainsäädäntötutkimuksen, prosessioikeuden sekä oikeudelliseen teknologiatutkimuksen alueille<sup>33</sup>. Historiallisesti tietokoneita ja oikeustiedettä koskeva tutkimus voidaan sijoittaa myös oikeussosiologian, oikeusrealismin kuin analyttisen oikeustieteen alueelle<sup>34</sup>. Laajempaa oikeudellista tutkimusta algoritmeista ja tekoälystä ei ole vielä syntynyt kotimaisessa oikeustieteessä<sup>35</sup>, lähinnä valtionhallinnon teettämiä selontekoja sekä muutamia kandidaatin ja pro gradu -tutkielmia. Tutkielmat ovat suhteellisen tuoreita, ja aiheesta löytyy paljon oikeudellista keskustelua, mikä kertoo tutkimusaiheen uutuudesta.

Ida Koskinen on kirjoittanut koneoppimiseen liittyvistä tietosuojakysymyksistä pro gradu -tutkielmassaan *Koneoppiminen EU:n yleisen tietosuojasetuksen valossa – etenkin automaattisen päätöksenteon valossa* (2017). Koskisen tutkimus painottuu Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen arviointiin suhteessa koneoppimiseen, ja siihen kuinka tietosuojasetus vaikuttaa sen oppimisprosessin eri vaiheissa<sup>36</sup>. Koskinen käsittelee tutkielmassaan automaattista päätöksentekoa koneoppimisen esimerkkinä. Gradu käsittelee erityisesti ristiriitaa, joka vallitsee oikeudessa tällä hetkellä: juuri rakennetut henkilötietoja suojaavat instrumentit liittyen henkilötietoihin, profilointiin, tietojen keräämiseen, säilyttämiseen ja hyödyntämiseen, sekä samaan aikaan kehittyvät

---

<sup>31</sup> Hakapää 2008 s. 142.

<sup>32</sup> Mikäli optinen luku epäonnistuu joiltakin osin, siirtyy optisen luvun tehtävä ihmisvirkailijalle ks. Hakapää 2008 s. 129–130 sekä s. 168–172.

<sup>33</sup> Koulu ym. 2019 s. 15.

<sup>34</sup> Oikeusinformatiikan alasta Kuopus 1988 s. 33, jossa viitattu Seipel 1977 s. 12–15 ja s. 111.

<sup>35</sup> Ks. esim. Koulu ym. 2019 s. 14.

<sup>36</sup> Koskinen 2017 s. 29. Koskisen tutkielma keskittyy EU-oikeudelliseen näkökulmaan ja sen ulkopuolelle on rajattu kotimainen oikeus, toisin kuin omassa tutkielmassani tulee nimenomaa painottamaan kotimaisen oikeuden kehittyminen.

koneoppivat, automaattiset, tekoälyiset järjestelmät, jotka nimenomaa tarvitsevat kaikkea mahdollista dataa rajattomasti toimiakseen hyvin. Datavetoisten järjestelmien tiedonsaantioikeuksia rajoittaa tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus, säilyttämiseen liittyvät rajoitukset sekä tietojen minimoinnin periaate.<sup>37</sup>

Myös Mikko Koikkalainen on arvioinut Euroopan unionin yleistä tietosuojasetusta ohjelmistorobotiikan näkökulmasta kandidaatin tutkielmassaan *Ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen tietojenkäsittelyssä EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti* (2019). Koikkalainen luonnehtii tutkimustaan lainopilliseksi, soveltaen ohjelmistorobotiikan määrittelyyn tietojenkäsittelytieteiden määritelmää. Koikkalainen on myös tuonut esille, kuinka teknologinen kehitys on jatkuvassa muutoksessa. Koikkalaisen mukaan ”[o]hjelmistorobotiikan hyödyntämisen näkökulmasta rekisteröidyn oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksenteon kohteeksi on mitä suurimmassa määrin kytköksissä profilointiin eikä niinkään yleiseen henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn”<sup>38</sup>. Koikkalainen nostaa myös esille yksityisen ja julkisten toimijoiden erilaisen aseman rekisterinpitäjinä ja henkilötietojenkäsittelijöinä rangaistusvastuun näkökulmasta. Hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä useille julkishallinnon toimijoille (hallinnollinen seuraamus), sillä hallintoa sitoo lainmukaisuus, vahingonkorvaus- sekä virkavastuu.<sup>39</sup> Tämä Koikkalaisen havainto on mielenkiintoinen, erityisesti arvioitaessa sitä, miten virka- sekä vahingonkorvausvastuut rakennetaan julkishallinnon hyödyntäessä erityisesti tekoälyistettyjä automaattisia päätöksenteon järjestelmiä.

Kuten aikaisemmin mainitsin, ei ole yhdentekevää kenen asenteet, moraali ja oikeuskäsitys tekoälylle ja automaattisille päätöksentekojärjestelmille syötetään. Tällöin tulee siirtää katse oikeustieteen sisältä sen ulkopuolelle, sillä oikeustieteellä ei kyetä yksinään vastaamaan esimerkiksi teknologisiin ja filosofisiin kysymyksiin. Tietojenkäsittelytieteilijä Marja Ahonen on tutkinut pro gradu -tutkielmassa *Ohjelmistosuunnittelijan moraalinen ja eettinen vastuu* ohjelmistosuunnittelijoiden ajatuksia vallasta, vastuusta, valehtelusta ja moraalista. Tutkielmassa Ahonen esittelee ohjelmistosuunnittelun eettisiä ja moraalisia perusteita, sekä haastattelee kymmentä ohjelmistosuunnittelijaa. Haastatteluissa ohjelmistosuunnittelijoilta kysyttiin, ovatko he

---

<sup>37</sup> Koskinen 2017 s. 35–37.

<sup>38</sup> Koikkalainen 2019 s. 14.

<sup>39</sup> Koikkalainen 2019 s. 16.



joutuneet pohtimaan työssään eettisiä ja moraalisia kysymyksiä, valehtelemaan, ja että kokevatko ohjelmistosuunnittelijat olevansa vastuussa työstään.

Ahosen tutkielmassa oli erityisen mielenkiintoista se, kuinka eri tavalla ohjelmistosuunnittelijat suhtautuivat siihen, onko heillä valtaa ja vastuuta työssään. Joidenkin vastaajien mukaan ainoastaan työn tilaajalla on vastuu työn tuloksesta, suunnittelija vain toteuttaa pyydetyn. Joidenkin mielestä taas myös ohjelmistosuunnittelijoilla oli projektijohtajien sekä tilaajien kanssa valtaa sekä vastuuta työstään.<sup>40</sup> Tutkielma tuo hyvin esille erilaiset käsitykset vallasta vastuusta, ja tutkielmani kannalta on erityisen mielenkiintoista peilata näitä näkemyksiä virkamiesoikeudellisiin käsityksiin vallasta ja vastuusta, sillä myös perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että asiantuntijoiden valta kasvaa automaattisissa järjestelmissä.<sup>41</sup>

Oikeudellisesta näkökulmasta tekoälyä koskeva tutkimus on ollut hidasta. Tutkimusta on viime vuosina käynnistetty erityisesti Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa, jossa on parhaillaan käynnissä useampia pitkäaikaisia tutkimuksia liittyen tekoälyyn, algoritmiseen päätöksentekoon sekä koneoppimiseen<sup>42</sup>. Oikeudellisen tutkimuksen vähyteen on arvioitu vaikuttaneen teknologisen kehityksen uutuus sekä lainsäädännön puute liittyen tekoälyyn ja automatisoituun päätöksentekoon. Tekoälyä ei ole vielä oikeudellisesti ”syntynyt” eikä sille ole vakiintunut oikeudellista määritelmää.<sup>43</sup> Tämä ei sinällään ole uutta, sillä tietotekniikan dynaamisen kehityksen ja jäykähkön lainsäätötyön välillä voidaan nähdä pysyvästi olevan tietynlainen jännite: säänneltävät ongelmat muuttuvat nopeammin kuin yhteiskunnan kehitystä ohjailevat lait. Teknologisia sovelluksia ja uusi järjestelmiä kohtaan liittyy myös aina tietty määrä vastarintaa ja epäilyksiä, mikä on havaittavissa niin Kuopuksen kuin Hakapään väitöskirjoissa. Tänä päivänä epäilykset ovat siirtyneet automaatoista enemmän kohti oppivia sovelluksia. Kuopuksen mukaan selitystä kehityksen hitauteen voidaan hakea ihmismielistä ja siitä, että teknistyvän yhteiskunnan eettinen perusta kehittyy varsin hitaasti.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Ks. haastateltujen ajatuksia vastuusta Ahonen 2019 s. 38–40.

<sup>41</sup> PeVL 62/2018 vp. s. 8. Käsittelen aihetta tarkemmin kappaleessa 2.4.

<sup>42</sup> Tutkimus on käsittääkseni keskitetty *Legal Tech Lab*:n alle.

<sup>43</sup> Koulu ym. 2019 s. 14–15.

<sup>44</sup> Kuopus 1988 s. 59.

## 2 HALLINTO-OIKEUS JA JULKINEN VALTA

### 2.1 *Julkisen hallinnon ja vallanjoon perusta*

#### 2.1.1 Aluksi

Jotta voidaan ymmärtää tekoälysovellusten ja automaattisen päätöksenteon merkitystä julkisen vallan käytön näkökulmasta, tulee tarkastella sitä, *mitä julkinen valta on, kuka on julkisen vallan käyttäjä* ja näiden hallinnollista sekä oikeudellista perustaa. Tässä luvussa katse kohdistetaan yleishallinto-oikeuden alaan, jonka perusta voidaan kiinnittää muutamaani hallinnon teoreettisiin lähtökohtiin. Tässä luvussa tarkastelen ensin hallinnon teoreettista pohjaa, erityisesti Weberin byrokratian näkökulmasta, keskittyen samalla hallinto-oikeuden valtiosääntöisiin lähtökohtiin. Tämän jälkeen tarkastelen hallinto-oikeuden ydintä eli julkista valtaa sekä alan yleisiä oppeja eli periaatteita ja käsitteitä. Haluan huomauttaa, että oikeuskäsitteiden ja periaatteiden raja on häilyvä, eikä aina ole mahdollista erotella näitä toisistaan. Oikeudenalan käsitteisiin ja periaatteisiin sisältyy aina jossain määrin alan hiljaista oikeudellista tietämystä, jonka kautta ongelmia ja ilmiöitä kyseisellä oikeudenalalla tarkastellaan. Esimerkiksi *hyvä hallinto* on samaan aikaan oikeuskäsite sekä hallinnon toiminnan periaate. Periaatteen voidaan kuitenkin ajatella omaavan normatiivisen perustan, joka kumpuaa lainsäädännöstä ja oikeudesta.<sup>45</sup>

#### 2.1.2 Weberiläinen hallintoideaali ja perustuslaki – byrokratia julkishallinnon perustana

Julkishallinnon lähtökohtana on julkisen vallan jako, joka perustuu Montesquieun 1700-luvulla muotoilemalle vallan kolmijako-opille, jossa lainsäätämisen-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttö ovat erotettu toisistaan<sup>46</sup>. Tälle lähtökohdalle on myös suomalainen valtiosääntö rakennettu: Suomen perustuslain 731/1999 kolmannessa pykälässä julkinen valta jaetaan eduskunnalle kuuluvaan lainsäädäntävaltaan, tasavallan presidentille sekä valtioneuvostolle kuuluvaan hallitusvaltaan sekä riippumattomien tuomioistuinten tuomiovaltaan. Tätä teoreettista – julkisen vallan ja hallinnon – jakoa täydentävänä

---

<sup>45</sup> Koivisto 2011 s. 40.

<sup>46</sup> Paroni Montesquieu esitti oppinsa vallan kolmijaosta teoksessaan *De l'Esprit des Lois (suom. Lakien henki)*, vuonna 1748.

oppina voidaan ehdottomasti pitää Max Weberin 1900-luvun alkupuolella luomaa hallinnon ideaalimallia<sup>47</sup>. Weberin byrokratian ideaalimalli muodostuu oikeudellisesti säännellystä pysyvästä hallinnosta, selkeistä toimivaltarajoista ja virkahierarkiasta. Viranomaisella on oikeus käyttää julkista valtaa vain toimivaltansa rajoissa julkisen tehtävän toteuttamiseksi, kuitenkin hierarkiassa ylemmän valvonnan alaisuudessa.<sup>48</sup> Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Hallinnon lainalaisuus on osa demokraattisen oikeusvaltion perustaa<sup>49</sup> ja nämä pykälät ilmentävät perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp.) valtiojärjestyksen perusteiksi määritellyjä periaatteita: oikeusvaltioperiaatetta yhdessä julkisen toiminnan lainalaisuuden kanssa, sekä valtiollisten tehtävien perinteistä kolmijakoa lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan sekä tuomiovaltaan<sup>50</sup>.

Perustuslain 119.1 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Toisen momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Hallinto-organisaation näkökulmasta valtioneuvoston yleisistunto sekä ministeriöt toimivat yhdessä hallinnon johtajina ja yleistoimivallan käyttäjinä. Periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten asioiden ratkaiseminen kuuluvat täten yleisistunnolle, kun taas perustuslakia alemman asteisin säännöksin ministeriöille delegoitua valtaa on voitu antaa myös virkamiehille. Ministeriöiden toimialaan onkin kuulunut asioiden valmistelun lisäksi hallinnon alansa kuuluvien viranomaisten toiminnan ohjaus sekä valvonta.<sup>51</sup>

Toimeenpanovallan käyttäminen voidaan katsoa kuuluvan hallitusvallan käyttämiseen, vaikka perustuslaissa ei suoraan puhuta toimeenpanovallasta<sup>52</sup>. Toimeenpanovallan käyttäjiin hallintovallan lisäksi kuuluvat valtion viranomaiset ja

---

<sup>47</sup> Max Weber esitti byrokratian ideaalimallin teoksessaan *Wirtschaft und Gesellschaft*, vuonna 1922.

<sup>48</sup> Virtanen – Stenvall: Julkinen johtaminen > 3.1 Perinteinen malli, 2019, jossa viitattu Weber 1978 sekä Bourgon 2007 s. 9. Ks. myös Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Julkishallinnon erityispiirteitä > Byrokratia > Byrokratian ideaalimalli.

<sup>49</sup> Ks. esim. Tuori 2000 s. 72.

<sup>50</sup> HE 1/1998 vp. s. 71, sekä ks. myös s. 75 jossa vallanjaosta todetaan ” Lähtökohtana on perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan, joskaan hallitusmuodossa ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Ehdotettu säännös ilmaiseekin vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä”.

<sup>51</sup> Tuori 2000 s. 67–68.

<sup>52</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Hallinnon valtiosääntö > Perustuslaki ja hallintotoiminta > Valtiollisten tehtävien jako.

laitokset, maakunnat, kunnat ja näiden henkilöstö<sup>53</sup>. Julkisen vallan käytön valvonta on osoitettu ylimmille laillisuusvalvojille. Valvonta on jaettu valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kesken niin, että perustuslain 108.1 §:n mukaan oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta, ja oikeusasiamies valvoo 109.1 §:n mukaisesti tuomioistuinten, viranomaisten, virkamiesten, julkisyhteisöjen työntekijöiden sekä muiden julkista tehtävää hoitavien toimien lainmukaisuutta ja velvollisuuksien täyttämistä. Valvontatehtävät ovat osittain päällekkäiset, sillä oikeuskanslerin valvottavaksi on osoitettu myös oikeusasiamiehen valvonnan alaisuuteen kuuluvat julkisen vallan käyttäjät. Molemmat valvovat erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskansleri sekä oikeusasiamies käsittelevät viranomaistoimintaan kohdistuvia kanteluita sekä voivat puuttua huomaamiinsa epäkohtiin myös omasta aloitteestaan, mutta eivät voi sisällöllisesti muuttaa viranomaisten päätöksiä. Sen sijaan yleiset laillisuusvalvojat voivat antaa huomautuksen, sekä kiinnittää viranomaisen huomion lainmukaiseen menettelyyn sekä hyvä hallinnon periaatteisiin. Lisäksi perustuslain 110 §:n mukaan ylimmillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus puuttua lainvastaiseen toimintaan virkasyytteellä.<sup>54</sup>

Weberin ideaalimallissa hallinnon koneisto rakentuu asiantuntevista, puolueettomista virkamiehistä, jotka eivät omista virkaansa ja ovat täten vaihdettavissa, ja joiden tehtävänä on palvella julkista intressiä (*virkamieshallinnon periaate*). Hallinnon toimivuus perustuu mallissa virkamiesten asiantuntemukseen: virkamiesten tehtävänä on tarkan työnjaon mukaisesti käsitellä samankaltaisia asioita, mikä kartuttaa kokemusta ja lisää asiantuntemusta. Virkamiehiä ohjaavat toimivaltarajojen lisäksi, julkiseen toimintaan liittyvä etiikka ja erityisesti oikeudenmukaisuuden ja lainmukaisuuden periaatteet.<sup>55</sup> Perustuslaissa säädetäänkin 125.2 §:lla yleisistä virkaan nimittämisperusteista, joita ovat *taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto*. Perustuslain 21.1 §:ssa taas säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (*oikeusturva*).

---

<sup>53</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Julkishallinto ja toimeenpanovallan käyttö > Toimeenpanovallan käyttö valtion tehtävänä.

<sup>54</sup> Oikeusministeriön julkaisuja 2019:24 s. 11.

<sup>55</sup> Virtanen – Stenvall: Julkinen johtaminen > 3.1 Perinteinen malli. 2019.

Kyseisen pykälän toisen momentin mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta, samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 6.1 §:ssa turvataan ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä sekä kielletään ihmisten asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan alkuperän, iän, sukupuolen, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, vammaisuuden, terveydentilan, tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain säännöksillä on tarkoitus turvata hallinnon syrjimättömyyttä sekä objektiivisuutta. Tämän tehostamiseksi 22 §:ssä julkiselle vallalle osoitetaan erityinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintomenettely perustuu ideaalimallissa kirjalliseen menettelyyn ja dokumentaatioon, jolla valvotaan ja kontrolloidaan periaatteiden noudattamista, jolloin vastuutaho on aina selvitettävissä. Hierarkiassa ylempänä olevan tehtävänä on valvoa ja ohjata henkilöstön asiantuntemusta. Toiminnan perustan muodostaa lainsäädäntö, jota virkamiesten tulee noudattaa ja toteuttaa mahdollisimman rationaalisesti. Näin julkisesta hallinnosta tulee ideaalimallin mukainen, mielivallaton, poliittista tahtoa ennustavasti ja hallitusti toteuttava koneisto.<sup>56</sup> Perustuslain oikeusturvaa säätelevää 21 §:ää tukee 12.2 §:ssa säädetty asiakirjajulkisuus, jonka perusteella viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia ellei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden takia erikseen rajoitettu. Kyseisen lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Virkamiehen vastuusta virkatoimessa on säädetty perustuslain 118 §:ssä. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Samoin hän on myös vastuussa sellaisen monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Virkamiehen oikeutta käyttää julkista valtaa tiettyjen hallintoasioiden käsittelyssä on rajattu hallintolain (434/2003) pykälissä 27–29, joissa säädetään virkamiehen esteellisyydestä. Hallintolain 27.1 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua sellaisen asian käsittelyyn, johon hän on esteellinen.

Mallissa valtion oikeutus perustuu modernissa yhteiskunnassa demokratialle ja täten lainsäädännöstä päättäminen kuuluu poliittisille päätöksentekijöille<sup>57</sup>. Näin on myös todettu perustuslain esitöissä: hallitusmuodon lähtökohtana on se, että julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta ja täten julkisen vallan käytön tulee

---

<sup>56</sup> Virtanen – Stenvall: Julkinen johtaminen > 3.1 Perinteinen malli. 2019.

<sup>57</sup> Virtanen – Stenvall: Julkinen johtaminen > 3.1 Perinteinen malli. 2019.

perustua lakiin. Perustuslain 2.3 §:iin kirjattu julkisen vallan käytön lakisidonnaisuus ja lain tarkoin noudattamisen velvollisuus julkisessa toiminnassa muodostavat yhdessä oikeusvaltionperiaatteen, mistä johtuen viranomaisella ei ole toimivaltaa käyttää julkista valtaa ilman nimenomaista lainsäädännöstä.<sup>58</sup> Perustuslaki asettaa myös velvoitteita julkiselle vallalle ja sen käytölle. Perustuslain 14.4 §:ssa säädetään julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

On tunnustettu, ettei byrokratian ideaalimalli ole täydellinen ja se kaikista sopivin malli kaikkeen hallinnolliseen toimintaan. Hierarkkista mallia on moitittu jäykäksi ja muuttumattomaksi, mikä ei sovi jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä ja niukkojen resurssien kanssa kamppailevalle julkishallinnolle. Malliin kuitenkin liittyy sellaisia elementtejä, kuten puolueettomuuden sekä riippumattomuuden vaatimukset, jotka turvaavat edelleen myös nykyhallinnolle tärkeitä periaatteita, kuten oikeusturvaa, tasapuolisuutta ja toiminnan ennakoitavuutta. Mallin hierarkkisuus on kuitenkin nähty ongelmalliseksi ja sitä onkin pyritty julkishallinnossa purkamaan verkostoilla ja erilaisilla yhteistyömuodoilla.<sup>59</sup> Yhtenä ideaalimallin purkukeinona onkin ollut yksityisen ja julkisen välisen suhteen tiukkojen rajojen loiventaminen ja uusien yhteistyökeinojen muodostaminen<sup>60</sup>. Jäykän byrokraattisen hallinnon leimaa on myös haluttu liudentaa esimerkiksi edellä mainituilla *hyvän hallinnon periaatteilla* ja avoimuudella<sup>61</sup>, joita käsittelem tarkemmin tämän luvun loppupuolella.

## 2.2 *Julkinen valta ja julkisen vallan käyttäjät*

### 2.2.1 *Julkinen valta julkisoikeuden ytimenä*

Julkinen valta ja sen käyttäminen ovat siis perustuslailla sidottu lakiin. Mutta mitä julkinen valta oikein on? Vastausta voidaan hakea perinteisestä oikeusjärjestyksen jaottelusta julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen, joiden on katsottu eroavan toisistaan niiden sääntelyintressien (*intressiteoria*) sekä vallan muodon (*valtateoria*) suhteen.

---

<sup>58</sup> HE 1/1998 vp. s. 74.

<sup>59</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Julkishallinnon erityispiirteitä > Byrokratia > Byrokratian ideaalimalli > Ideaalimallin ongelmat.

<sup>60</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Julkishallinnon erityispiirteitä > Byrokratia > Palveluja tuottava byrokratia.

<sup>61</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Julkishallinnon erityispiirteitä > Byrokratia > Byrokratia ja virkavaltaisuus.

Yksityisoikeuden ytimenä on turvata yksityisten etuja ja sen lähtökohtana on yksilöiden tasapuolisuus. Julkisoikeuden intressinä taas on korostaa ja turvata yleistä, *julkista etua*. Julkisoikeus eroaa yksityisoikeudesta sen vallan käytön suhteen: valtio ja julkisyhteisöt ovat julkisen vallan käyttäjiä, joilla on viime kädessä oikeus pakkovallan käyttöön suhteessa kansalaisiin. Julkinen valta ja vallankäytön voidaan määritellä olevan luonteeltaan epätasa-arvoista ja yksipuolista, sillä julkisella vallan käytöllä voidaan määrätä henkilön oikeuspiiristä tai puuttua siihen ilman erillistä, yksityisoikeudelle tyypillistä sopimista.<sup>62</sup>

Erityisesti hallinto-oikeus on tässä jaottelussa kuulunut julkisoikeuden alaan ja täten ollut tiiviisti kytköksissä valtiosääntöön. Perustuslailla ei siten säädetä vain hallinto-organisaatiosta vaan myös hallinto-organisaation ja yksityisten välisistä suhteista asettamalla julkiselle vallalle velvoitteita suhteissa yksityisiin.<sup>63</sup> Julkisen vallan käyttö on sidottu lakiin ja oikeuden tehtävänä on muodollisesti tasapainottaa tätä hallintoviranomaisen ja yksityisen välistä suhdetta.<sup>64</sup> Koivisto huomauttaa, että hallinnon asiakkaan ja julkista valtaa käyttävän virkamiehen suhde on (weberiläisittäin) hierarkkinen ja epäsymmetrinen: hallinto ulottuu yksilön elämän piiriin, mutta virkamies edustaa julkista valtaa. Hallintotoiminnassa eivät ole vastakkain kaksi elämänpiiriä eikä kyseessä ole molempia osapuolia samalla tavalla hyödyttävä suhde. Virkamiehen asema perustuukin asiantuntemukselle ja vallankäytön mahdollisuuteen, mistä johtuen lailla säädetyt velvoitteet koskevat lähinnä julkista valtaa.<sup>65</sup>

Mutta mitä julkinen valta ja julkisen vallan käyttäminen konkreettisesti tarkoittavat? Edes perustuslain säännökset eivät anna yksiselitteistä määritelmää julkiselle vallalle, vaan vastauksia tulee etsiä perustuslain esitöistä. Esitöissä julkisen vallan käsite ymmärretään laajemmaksi kuin valtiovallan käsite. Sitä voidaan esityksen mukaan käyttää *toimintakäsitteenä* kuvaamaan tietyn tyyppistä toimintaa, mutta myös *subjektikäsitteenä* viittaamaan niihin tahoihin, joita lainsäädäntö velvoittaa.<sup>66</sup> Tällaisiksi tahoiksi voidaan määritellä olevan edellä mainitut julkisyhteisöt kuten valtio, kunnat ja

---

<sup>62</sup> Tuori 2000 s. 7.

<sup>63</sup> Tuori 2000 s. 66–67. Tuori tuo kuitenkin esille, että nykyisessä perustuslaissa ei juurikaan säädetä hallinto-organisaatiosta, vaan sen sijaan säännellään enemmänkin hallinto-organisaatiota johtavasta valtioneuvostosta.

<sup>64</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > I HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA > 3. Julkishallinnon muutosvaiheita > Oikeusvaltion hallinto > Hallinto julkisen vallan käyttönä > Yksipuolinen valta, sekä I HALLINTO-OIKEUS OIKEUDENALANA > 3. Julkishallinnon muutosvaiheita > Oikeusvaltion hallinto > Hallinto julkisen vallan käyttönä > Sitovat hallintopäätökset.

<sup>65</sup> Koivisto 2011 s. 129–130, jossa viitannut Koivisto 2007 s. 164–182.

<sup>66</sup> HE 1/1998 vp. s. 74.

kuntayhtymät, näiden toimielimet, viranomaiset ja laitokset, sekä näiden henkilöstö, joita voidaan pitää *julkisena valtana*. Perustuslain 2.3 §:ssä mainitulla ”julkisella toiminnalla” taas viitataan laajasti kaikkeen julkiseen toimintaan, myös sellaiseen, johon ei liity julkisen vallan käyttöä. Julkisten palveluiden tuottamisen ei ole katsottu olevan julkista toimintaa, johon liittyisi julkisen vallan käyttöä.<sup>67</sup> Esitöissä tuodaan ilmi, että julkinen valta ei ole vain valtion toimintaa vaan myös muut julkisoikeudelliset organit tunnustetaan esityksessä merkittävän *julkisen vallan käyttäjiksi*.<sup>68</sup> Julkinen valta voidaan siis jakaa julkisella vallalla viitattuihin tahoihin sekä toimintaan eli julkisen vallan käyttöön, joita käsittelem seuraavissa kappaleissa.

## 2.2.2 Henkilöimätön ja henkilöity julkisen vallan käyttäjä

Kuten edellä on huomattu, lähtökohtaisesti *julkiseksi vallaksi* ja julkisen vallan *käyttäjiksi* on osoitettu joukko julkishallinnollisia henkilöimättömiä elimiä, kuten viranomaisia, virastoja ja laitoksia. Tiivistetysti valtion viranomaisia ovat valtion toimielimet, joille kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa näiden tehtävien toteuttamiseksi. Viranomaiset taas ovat yleensä järjestetty virastoiksi ja laitoksiksi. Virastojen ja laitosten eroa voidaan selkiyttää tehtäväjaolla, jossa kirjallisia hallintotehtäviä ja julkista valtaa käyttävät lähtökohtaisesti virastot, kun taas laitoksien tehtäviksi lukeutuvat palveluiden tuottaminen ja jakaminen. Näillä määritelmillä ei kuitenkaan ole oikeudellisesti itsenäistä merkitystä. Valtion viranomaisia ovat keskushallintoviranomaiset, joiden toimivalta kattaa koko Suomen alueen, valtion laitoksia taas ovat mm. valtion tutkimuslaitokset ja -keskukset.<sup>69</sup>

Viranomaisella tarkoitetaan siis julkista tehtävää hoitavaa valtion tai muun julkisyhteisön toimielintä. Viranomainen on itsenäinen, toisin kuin esimerkiksi toimielimet, ja sillä on yleensä päätösvaltaa. Henkilöitävissä olevat virkamiehet työskentelevät viranomaisissa, ja käyttävät tosiasiallisesti tätä viranomaiselle kuuluvaa päätösvaltaa.<sup>70</sup> Valtion virkamieslain (750/1994, myöhemmin virkamieslaki) 1.2 §:n mukaan virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Täten lailla julkiselle vallalle ja vallan käytölle osoitetut

---

<sup>67</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 132.

<sup>68</sup> HE 1/1998 vp. s. 74.

<sup>69</sup> HE 72/2002 vp. s. 50–51. Keskushallintoviranomaisiin lukeutuvat Valtioneuvosto, ministeriöt ja näiden alaisuuteen kuuluvat hallintoviranomaiset.

<sup>70</sup> Ks. esim. Koskinen – Kulla 2009 s. 12.



velvoitteet realisoituvat virkamiesten toiminnassa. Virkamies on julkisyhteisössä virkasuhteessa olevan henkilön yleisnimitys ja henkilöity toimija, johon kohdistuu erityisiä vaatimuksia, kuten ammattitaito, sekä toimintaan liittyviä odotuksia, kuten objektiivisuus ja neuvontavelvollisuus. Erityisesti valtion virkasuhteissa olevia kutsutaan virkamiehiksi, kun taas kunnissa käytetään nimitystä viranhaltija.<sup>71</sup>

Julkisien tehtävien toimijat eivät tyhjenny vain edellä mainittuihin tahoihin, sillä tätä perinteistä julkisten hallintotehtäviä hoitavien toimijoiden joukkoa on laajennettu viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain esitöissä painotetaan, että mikäli julkista valtaa annetaan tämän valtiokoneiston ulkopuolelle, tulee varmistaa oikeusvaltioperiaatteen ulottuminen myös tähän toimintaan.<sup>72</sup> Seuraavaksi tarkastelen julkista hallintotehtävää sekä 124 §:n asettamia kriteereitä annettaessa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle.

### 2.2.3 Julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä

Jäykäksi ja hitaasti muuttuvaksi nimitettyä julkishallintoa on joustavoitettu rikkomalla perinteistä ja ”selkeää” jakoa julkiseen ja yksityiseen, mahdollistamalla perustuslain 124 §:llä julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle lailla tai sen nojalla. Edellytyksenä on, että se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan pykälän mukaan antaa vain viranomaiselle. Säädetyn perustuslain 124 §:n tarkoituksena on kuitenkin korostaa, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu lähtökohtaisesti asiantunteville ja valvonnanalaisille viranomaisille, jolloin *hyvä hallinto* ja oikeusturva toteutuvat<sup>73</sup>.

Mikä on julkinen hallintotehtävä ja mikä tekee *julkisesta vallasta* niin *merkittävän*, ettei sitä voisi perustuslain nojalla antaa yksityiselle toimijalle? Onko hallintopäätöksen tekemiseen liittyvä julkisen vallan käyttö merkittävää julkisen vallan käyttöä vai voiko sen antaa yksityiselle toimijalle? Mäenpään mukaan viranomaisen julkisen vallan käyttö voidaan kolmeen eri muotoon: hallintopäätösten tekemiseen, yleisten normien

---

<sup>71</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > VII VIRKAMIESOIKEUS > 2. Virka, virkasuhde ja virkamies > Virkamiesoikeuden peruskäsitteet > Virkamies.

<sup>72</sup> HE 1/1998 vp. s. 74.

<sup>73</sup> HE 1/1998 vp. s. 178–179.

antamiseen ja välittömien voimakeinojen käyttämiseen. Yleisin julkisen vallan käytön muoto ja tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohde, on kirjallisen, lain soveltamista sisältävän, lopullisen ratkaisun eli hallintopäätöksen tekeminen.<sup>74</sup> Hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp.) huomautetaan, että julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein myös mahdollisuus julkisen vallan käyttöön. Täten julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön elementit ovat hankala erottaa toisistaan.<sup>75</sup>

Esitöiden mukaan julkisen vallan käytöksi määritellään hallintopäätösten tekeminen sekä asioiden ratkaisemista välittömästi palvelevat valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävät sekä yksityisiin kohdistuvien kieltojen ja käskyjen antaminen. Julkisen vallan käyttäminen voidaan edelleen jakaa sen vallan käytön merkittävyyden perusteella merkittävään ja lievään julkisen vallan käyttöön, mutta esimerkiksi hallintolain esitöissä merkittävää julkisen vallan käyttämistä ei ole eroteltu, vaan hallintolaissa julkisen hallintotehtävän käsitteellä viitataan kaikkiin julkisen vallan käytön muotoihin. Kuitenkin merkittävää vallankäyttöä on esitöiden mukaan itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai muutoin oikeutta merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin.<sup>76</sup>

Perustuslain esitöissä julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi ”lakien toimeenpanoon ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Kuitenkin esitöiden mukaan lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa ei voida pitää julkisena hallintotehtävänä ja täten ulkoistettavissa olevana julkisen vallan käyttöä.<sup>77</sup> Lähtökohtaisesti yksityinen julkista hallintotehtävää hoitava halutaan asettaa samaan asemaan kuin ”alkuperäinen” julkista hallintotehtävää toteuttava viranomaisen ja virkamies. 124 § mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan ulkoistaa:

1. vain lailla tai lain nojalla,
2. jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi,

---

<sup>74</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot > Viranomaisen toimintamuodot > Julkinen valta ja sen käyttäminen > Julkisen vallan käyttäminen. Muita julkisen vallan käyttämisen muotoja ovat esimerkiksi viranomaisen oikeus antaa viraston määräyksen tai kunnallisen normin, sekä toteuttaa täytäntöönpanoon liittyvää hallintopakkoa tai voimakeinoja.

<sup>75</sup> HE 72/2002 vp. s. 52–54.

<sup>76</sup> HE 72/2002 vp. s. 53. Ks. myös Voutilainen – Kurvinen 2015 s. 15, jotka ovat käsitelleet erityisesti kunnallisen tietohallinnon järjestämistä ja ulkoistamiselle asetettuja rajoituksia.

<sup>77</sup> HE 1/1998 vp. s. 179. Voutilainen ja Kurvinen huomauttavat, että perustuslain 124 §:n asettamat rajoitteet julkisen hallintotehtävän ulkoistamiseksi ulottuvat myös tietohallinnon hallintotehtävien ulkoistamiseen. Ks. Voutilainen – Kurvinen 2015 s. 14–21.

3. ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, sekä
4. merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Kaikki pykälän asettamat ehdot tulee täyttyä, jotta hallintotehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle. Jo itsessään pykälän asettamista velvoitteista voidaan huomata julkisen hallintotehtävän kuin myös julkisen vallan käyttöön liittyvät elementit: vastuu ja yksilön oikeusturvan takaaminen. Tavallaan pykälä ei aseta mitään uusia velvoitteita kuin mitä kohdistuu ”perinteisiin” julkisen vallan käyttäjiin, eikä muuta sitä perusasetelmaa, että julkisen vallan käyttöön sisältyy myös vastuu.

Jos julkisen vallankäyttö on lievää, voidaan *julkinen hallintotehtävä* ulkoistaa ensimmäisen ehdon mukaisesti vain lailla. Viranomaisen itse ei siis voi määritellä hallintotehtävän ulkoistamisesta ja sen laajuudesta, vaan hallintotehtävän ulkoistaminen edellyttää laintasoista sääntelyä. Hallintotehtävän siirtäminen edellyttää, että ulkoistettava tehtävä kyetään tarkoin määrittelemään. Tällöin myös lailla voidaan asettaa edellytyksiä, joiden perusteella hallintotehtävä voidaan (asetuksen puitteissa) viranomaispäätöksellä tai hallintosopimuksella antaa muulle kuin viranomaiselle.<sup>78</sup>

Arvioitaessa sitä, onko kyseessä lievää julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä, tulee toisen kohdan mukaisesti tehdä *tarkoituksenmukaisuusarviointi*: onko tehtävän antaminen ulkopuoliselle hallinnon tehokkuuden ja hallinnon tarpeiden sekä yksityisten henkilöiden sekä yhteisöjen tarpeisiin soveltuva ulkoistettavaksi.<sup>79</sup> Samalla esitöissä kuitenkin todetaan, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi ”palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla”. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttyminen on esitöiden mukaan arvioitava aina tapauskohtaisesti ja se olisi samalla myös oikeudellinen edellytys ulkoistamiselle.<sup>80</sup> 124 §:n soveltamisen ensisijaiseksi alueeksi on määritelty julkisten *palvelutehtävien* ulkoistaminen. Yksilöä sekä yrityksiä koskevia hallintopäätöksien ulkoistamisen suhteen kynnys on siis nostettu korkeammalle kuin palveluille. Päätöksenteon

---

<sup>78</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 5. Viranomaiset ja hallintokoneisto > Hallintotehtävien hoitaminen julkishallinnon ulkopuolella > Hallintotehtävän ulkoistaminen > Ulkoistamisen toteuttamistapa.

<sup>79</sup> Voutilainen ja Kurvinen huomauttavat, että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa painoarvoa on erityisesti annettu taloudellisille, resursointiin sekä osaamiseen liittyvillä perusteluilla. Voutilainen – Kurvinen 2015 s. 16.

<sup>80</sup> HE 1/1998 vp. s. 179.

ulkoistamista ei kuitenkaan ole siis suoranaisesti kielletty, sillä ulkoistaminen perustuu *tarpeellisuuden arviointiin*.

Perustuslain esitöissä todetaan, että kolmannen kohdan ehdolla halutaan ”korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa.”<sup>81</sup> Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetaan erityinen velvoite perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta ja toteutumisesta. Nämä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteet tulee ymmärtää laajasti: julkisyhteisöjen velvollisuus on pidättäytyä näitä oikeuksia rajoittavista toimista sekä samalla aktiivisin toimin toteuttaa ja suojata oikeuksia. Turvaamisvelvoite koskee kaikkia julkishallinnon tasoja, niin eduskunnasta hallinnon henkilöstöön.<sup>82</sup> Esitöissä kiinnitetään huomiota nimenomaa *tehtäviä hoitavien henkilöiden* asiantuntemuksen ja valvonnan alaisuuteen. Oikeusturva on perinteisesti kiinnitetty virkavastuuseen, jota on ilmentänyt virkamieshallinnon periaate, jonka mukaan julkista valtaa voivat yleensä käyttää vain viranomaiset ja virkamiehet.<sup>83</sup> Tällöin julkisen vallan käyttö on virkavastuun ja valvonnan alaista toimintaa, jolloin yksityisen ja julkisen epäsymmetrinen suhde on ”tasapainoinen”. Hallintotoiminnan kohteella on mahdollisuus vaatia julkishallintoa tilille, sillä oikeusturvakysymykset ovat oikeudellisesti säänneltyjä ja henkilöidylle, hallintopäätöksiä tekeväälle, julkisen vallan käyttäjälle on asetettu velvollisuuksia rikoslailta ja vahingonkorvauslailta.

Neljännän ehdon mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ovat vallankäyttäjän itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai muutoin merkittävällä tavalla puuttua yksilön perusoikeuksiin (esimerkiksi karanteeriin määräämisestä)<sup>84</sup> sekä rangaistuksenluonteisten, hallinnollisten seuraamusten tai uhkasakon määrääminen<sup>85</sup>. Julkisen tehtävien hoitamisen täytyy olla virkavastuun kuin (toimen luonteen salliessa)

---

<sup>81</sup> HE 1/1998 vp. s. 179.

<sup>82</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 392–393.

<sup>83</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot > Viranomaisen toimintamuodot > Julkinen valta ja sen käyttäminen > Toimivalta julkisen vallan käyttöön.

<sup>84</sup> HE 1/1998 vp. s. 179. Ks. myös Mäenpää: Hallinto-oikeus > II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 5. Viranomaiset ja hallintokoneisto > Hallintotehtävien hoitaminen julkishallinnon ulkopuolella > Hallintotehtävän ulkoistaminen > Merkittävä julkisen vallan käyttö, sekä > 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot > Viranomaisen toimintamuodot > Julkinen valta ja sen käyttäminen > Merkittävä julkinen valta.

<sup>85</sup> PeVL 57/2010 vp. s. 5.

hallintolainkäyttöön kuuluvan muutoksenhakuoikeuden piirissä. Perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaan viranomaiskoneiston ulkopuolisen julkisen vallan käytön osuuden tulee jäädä viranomaisen toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi.<sup>86</sup>

Kuitenkin Mäenpää katsoo, että julkisen vallan käyttö on lievempää hallinnollisessa sääntelyssä, eli erityisesti rajoittavia ja velvoittavia hallintopäätöksiä tehtäessä. Julkisen vallan käyttöä lieventää se, että vallankäyttö on menettelyllisesti sidottua ja laillisuus jälkikäteen kontrolloitavissa. Erityisesti oikeuksien ja etujen jakamiseen liittyvä julkisen vallan käyttö perustuu mahdollisuuteen evätä tietty etu ja valvoa edun käyttöä. Kuitenkin taloudellisten etuuksien, kuten erilaisten tukien saaminen, edellyttää useimmiten yksityiskohtaisesti määriteltyjen edellytysten täyttymistä ja noudattamista, mikä taas edellyttää niukkojen etujen jakamisen karsimista ja etujen saamisen rajoittamista. Mäenpää kutsuu tätä ”todellisten olosuhteiden byrokraattista yksinkertaistamista hienovaraiseksi vallan käytöksi, jossa etujen käyttäjiin kohdistuu hallinnollista valtaa”.<sup>87</sup> Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on hyväksyttävää, mikäli hallintotehtäviä toteutettaessa noudatetaan oikeusturvan sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti hallinnon yleislakeja ja että virkavastuu on ulotettu hallintotehtävien hoitajiin.<sup>88</sup> Jyränki ja Husa kuitenkin huomattavat, että julkinen palvelutehtävä ei ole aina selkeästi eroteltavissa julkisen vallan käytöstä.<sup>89</sup> Tekoälyn sovelluksissa palvelun ja julkisen vallan käytön rajat voivat jo lähtökohtaisesti hämärtyä, mikäli järjestelmä hoitaa asiakkaan neuvonnan, koostaa tarvittavat tiedot sekä tilastoinnit, tekee ratkaisuehdotuksen virkamiehelle tai jopa tekee itsenäisesti päätöksen.

---

<sup>86</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 342–343. Ks. myös PeVI 57/2010 s. 5 sekä PeVL 20/2002 s. 2–3.

<sup>87</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot > Viranomaisen toimintamuodot > Julkinen valta ja sen käyttäminen > Aste-erot julkisen vallan käyttämisessä.

<sup>88</sup> PeVL 62/2018 vp. s. 8.

<sup>89</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 207.

## 2.3 *Julkisen vallan käyttäjälle asetetut vaatimukset oikeusturvan takaajina*

### 2.3.1 Julkisen vallan käyttäjä oikeussuojan toteuttaja

Julkiselle vallalle ja erityisesti julkisen vallan käyttäjille on asetettu oikeussuojavelvoitteita suhteessa yksilöihin. Oikeussuoja voidaan jakaa ennakolliseen sekä jälkikäteiseen oikeussuojaan, joista tämän tutkielman tarkastelun kohteena ovat automaattisen päätöksenteon ja tekoälysovellusten kannalta merkittävimmät julkiselle vallan käytölle asetetut ennakolliset oikeussuojavelvoitteet – jo edellä käsitellyn lainalaisuuden lisäksi hyvän hallinnon takeet sekä virkamiesten ammattitaito – sekä suppeasti jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista virkavastuu. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan ole tarkoituksena perehtyä suoranaisesti jälkikäteisen oikeusturvan arvioimiseen, vaan enemmänkin katsoa virkavastuuta vallan käytön pidäkkeenä ja toiminnan moraalisen ohjaajana eli mahdollisuutena toiminnan jälkikäteiseen uudelleenarviointiin. Yksilöllä on oikeus saada perustuslain 88 §:n nojalla se mikä hänelle laillisesti kuuluu, määrärahojen riittävydestä riippumatta. Viime kädessä viranomaisen vastuu kohdistuu julkisyhteisöön, jonka toimielin se on, eli valtio vastaa virastojensa velvoitteista<sup>90</sup>. Mutta voidaanko virkavastuu ohittaa ja siirtää kokonaisuudessaan henkilöimättömän viranomaisen tai valtion vastattavaksi? Se mihin ja kenen harteille, tekoälysovellusten ja automaattisen päätöksenteon virkavastuun viitta asetetaan, on mielenkiintoinen kysymys, sillä jo lähtökohtaisesti rima virkamiehen virkavastuun toteutumiseksi on asetettu korkealle<sup>91</sup>.

### 2.3.2 Hyvän hallinnon takeet

Perustuslain 21.2 §:ssa mainitut hyvän hallinnon takeet ovat turvattu hallintolaililla, jonka ensimmäisen pykälän mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa, sekä edistää hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. Toisen pykälän mukaisesti hallintolaki säättää hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavista menettelyistä. Hallintolakia sovelletaan valtion sekä kuntien viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa, sekä myös valtion

---

<sup>90</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II.YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 9. Viranomaisen vastuu ja virkavastuu > Viranomaisen vastuu velvoitteistaan > Viranomaisen vastuun perusteet.

<sup>91</sup> Esimerkiksi korkeimman oikeuden tapauksessa KKO: 2009:24, jossa virkamiehen virheellinen neuvonta ei aiheuttanut julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta yhtiölle.

liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolakia sovelletaan 3.1 §:n mukaisesti myös hallintosopimuksiin, joissa sovitaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä sopimukseen, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön.

Hyvän hallinnon perusteet ovat määritelty hallintolain toisessa luvussa. Kuudennen pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaa lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, sekä niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7.1 §:ssa määritellään hallinnon palveluperiaate, jonka mukaan asiointi sekä asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita, kuitenkin niin, että viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. 7.2 §:n mukaisesti viranomaisen tulee tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan, sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 20.2 §:n mukaisesti.

Viranomaisella on myös hallintolain 8.1 §:n mukaisesti neuvontavelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Kyseisessä lainkohdassa säädetään myös, että neuvonnan tulee olla maksutonta. Yhdeksännen pykälän mukaisesti viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolain esitöissä hyvän hallinnon takeet määritellään vaatimuksiksi tehokkaasta ja palveluperiaatteen mukaisista virkatehtävien hoidosta<sup>92</sup>. Koivisto määrittelee hyvän hallinnon olevan nimenomaa menettelyä koskeva perusoikeus<sup>93</sup>. Myös Tuori katsoo, että osa perusoikeussäännöksistä kohdentuu nimenomaa hallinnossa noudatettavaan menettelyyn, mutta jotka eivät itsessään sääntele hallintotoiminnasta tai hallintopäätösten sisällöstä. Kuitenkin perusoikeuksien voidaan katsoa vaikuttavan hallintopäätösten sekä muun hallintotoiminnan sisältöön, kuten velvollisuus olla puuttumatta vapausoikeuksien alaan sekä julkiseen valtaan kohdistuva velvoite aktiivisesti suojata esim. TSS-oikeuksia. Näiden ”julkista valtaa” yleisesti velvoittavien velvoitteiden voidaan kuitenkin katsoa ensisijaisesti kohdistuvan nimenomaa

---

<sup>92</sup> HE 72/2002 vp. s. 4.

<sup>93</sup> Koivisto 2011 s. 138.

*lainsäätäjään*, sillä *hallinnon* pääasiallinen tehtävä on – vallan kolmijako-opin mukaisesti – toimeenpanna lainsäädäntöä ja poliittisten päätöstekijöiden päätöksiä, ei luoda niitä.<sup>94</sup> Mäenpää kuitenkin huomauttaa, että perusoikeudet voivat saada aikaan välittömiä oikeusvaikutuksia jo yksinään. Lainsäädännön puutteet, epäselvyydet ja tulkinnanvaraisuudet eivät voi estää hyvän hallinnon toteutumista.<sup>95</sup> Perustuslain säännökset ovat asetettava perustuslain 107 §:n sekä 106 §:n mukaan ristiriitatilanteissa etusijalle.

Hyvän hallinnon takeiden turvaaminen ulottuu myös yksityisiin toimijoihin, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Hallintoasian käsittely ei saa esitöiden mukaan määräytyä ratkaisijan oikeudellisen luonteen perusteella<sup>96</sup>. Hyvän hallinnon periaate pitää sisällään joukon julkiselle vallan käytölle asetettuja vaatimuksia. Mikäli hyvän hallinnon periaatteesta haluttaisiin poiketa tai sen sisältöä haluttaisiin muuttaa, tulee se tehdä lailla. Perusoikeuksia voidaan rajoittaa täsmällisillä ja tarkkarajaisilla, lailla määritellyillä rajoituksilla. Rajoituksen tulee olla yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, eikä viranomaisen voi rajoittaa perusoikeuksia siirretyn toimivallan puitteissa – asetuksella tai viranomaisen määräyksellä. Viranomaisen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta eli sen toimien tulee olla mitoitettu oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, eikä viranomaisen voi kajota perusoikeuden ytimeen. Perusoikeuksien rajoittamiselle tulee olla erityisen painavat perusteet ja niiden käyttö on sallittua vain sellaisissa tilanteissa, jolloin vaihtoehtoista keinoa ole käytettävissä. Tällöinkin kansalaisten oikeusturva on pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman tehokkaasti.<sup>97</sup>

### 2.3.3 Hallintoasian käsittelyä koskevat vaatimukset

Hallintolain viidennessä luvussa säädetään asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista. 23.1 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja 24.1 §:n mukaan asia käsitellään julkisesti, jos niin on säädetty tai erityisen säännöksen nojalla päätetty. 25 §:n mukaan viranomaisen tulee valmistella ja ratkaista

---

<sup>94</sup> Tuori 2000 s. 69–71.

<sup>95</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Perus- ja ihmisoikeudet hallintotoiminnassa > Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen hallintotoiminnassa > Perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen viranomaisen tehtävänä > Perusoikeuksien erityispiirteet.

<sup>96</sup> HE 72/2002 vp. s. 52.

<sup>97</sup> HE 309/1993 vp. s. 29–30 sekä Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Perus- ja ihmisoikeudet hallintotoiminnassa > Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen hallintotoiminnassa > Perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen viranomaisen tehtävänä > Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset hallintotoiminnassa.



samanaikaisesti viranomaisessa vireillä olevat ja toisiinsa vaikuttavat asiat yhdessä, jollei yhdessä käsittelemisestä ei aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun tai luonteen vuoksi tarpeetonta.

Hallintolain kuudes luku säättää hallintoasian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta. 31.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä sekä asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. 34 §:n ensimmäisen momentin mukaan asianosaista on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selvitystä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kyseisen pykälän toisessa momentissa kuitenkin säädetään, että asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos vaatimus hylätään heti perusteettomana tai vaatimus jätetään tutkimatta, asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, hakijan ominaisuuksiin perustuvan edun myöntämistä, kuuleminen vaarantaisi tai viivyttäisi ihmisen terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle vaikuttavan asian käsittelyä; tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain 7 luku säättää hallintopäätöksen sisällöstä. 43.1 §:n mukaan päätös on annettava kirjallisesti. 44 §:n mukaan päätöksestä on käytävä selkeästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen sekä päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös kohdistuu, päätöksen perustelut sekä yksilöidyt tiedot siitä, mihin asianosainen on oikeutettu, velvoitettu tai muutoin ratkaistu; sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. 45.1 §:n mukaan päätökset on perusteltava ja perusteluissa on tuotava esille ne seikat ja selvitykset, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava päätökseen sovelletut säännökset. Kyseisen pykälän toisen momentin mukaan päätöksen perustelut voidaan kuitenkin jättää esittämättä mikäli:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta; taikka

5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kolmannen momentin mukaan päätöksen perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, mikäli päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

#### 2.3.4 Oikeusturva ja virkavastuu

Hallintotoimintaan kohdistuvalla oikeusturvalla tarkoitetaan niitä keinoja, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Lähtökohtaisesti näillä keinoilla pyritään turvaamaan yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan antamalla tarvittaessa konkreettista turvaa, jos yksilön aineellista oikeutta tai etua loukataan. Tällaisissa tilanteissa pyritään ensisijaisesti loukatun oikeuden palauttamiseen tai korjaamiseen. Mikäli viranomainen laiminlyö yksilön oikeuden tai edun toteuttamiseen tai puuttuu siihen rajoituksella tai kiellolla, jolla ei ole lainmukaista perustetta, voidaan oikeustila palauttaa tai saada oikeus täysimääräisesti toteutetuksi oikeusturvakeinoilla. Aina tämä ei ole mahdollista, jolloin yksilöllä voi olla oikeus hyvityksen tai korvauksen saamiselle.<sup>98</sup> Jälkikäteiset, korjaavat oikeusturvan takeet koskevat jo tehtyjä päätöksiä, käytettyä menettelyä tai toimintaa, jolloin keinoina ovat hallintopäätöksen tai menettelyn korjaaminen, oikaisu, muutoksenhaku tai kumoaminen, sekä joissain tapauksissa asian uudelleen käsittely.<sup>99</sup> Olennainen yksilön sekä myös virkamiehen virkavastuun arvioimisen kannalta, on perustellun ja kirjallisen päätöksen antaminen.

Vallan käytön henkilöllisyys ja henkilöimättömyys heijastuu myös virkavastuuseen, sillä virkavastuuta koskevat vaatimukset kohdistuvat lähtökohtaisesti yksittäiseen virkamieheen. Perustuslain 125.2 §:ssa säädetään yleisistä kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista valtion virkoihin, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Virkamieslain 8.1 §:ssa virkamiehen nimittämisen ehdoksi asetetaan täysi-ikäisyys. Toisen momentissa kansliapäällikön, alivaltiosihteerin ja

---

<sup>98</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II.YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 8. oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa > Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva > Oikeusturvan sisältö, sekä saman luvun > Oikeusturvan funktiot hallintotoiminnassa.

<sup>99</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II.YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 8. oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa > Suojaava, korjaava ja menettelyllinen oikeusturva > Oikeusturvan ajalliset vaiheet. Näitä jälkikäteisiä korjauskeinoja ei käsitellä sen tarkemmin tässä tutkimuksessa, kuten jo tutkimuksen alussa rajasin. Aihe vaatisi ehdottomasti oman tutkimuksensa ja edistyneempää pohdintaa prosessioikeudellisesta näkökulmasta.

osastopäällikön sekä näitä virka-asetmaltaan vastaavien ministeriön virkamiesten sekä virastojen päälliköiltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa, tehtävän edellyttämää monipuolista kokemusta, käytännössä osoitettua johtamistaitoa sekä johtamiskokemusta. Virkamieslain 8 c §:n ensimmäisen momentin mukaan viranomaisen nimitysharkinnassa on otettava huomioon nimitettävän tai tehtävään määrättävän nuhteettomuus sekä esteettömyys ja se, ettei nimitettävällä ole tehtävän hoitamista vaarantavia sidonnaisuuksia, jotta tämä kykenee hoitamaan tehtävänsä riippumattomasti ja muutoinkin luotettavasti. Lisäksi on otettava huomioon täytettävän viran tai tehtävän luonne ja nimitettävän henkilön aikaisemmat palvelussuhteet valtioon sekä näiden tehtävien asianmukaisen hoitaminen ja viranomaisen käytössä olevien keinojen nimitettävän taustan selvittämiseksi. Nimitettävällä tulee myös olla voimassa oleva turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitettu henkilöturvallisuusselvitystodistus.

Virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä ja hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamies veloitetaan käyttäytymään asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Virkamiehen oikeuteen sekä velvollisuuteen käyttää julkista valtaa hallintopäätösprosessissa, liittyy virkavastuu: vastuu tehdyistä ratkaisuista ja päätöksistä. Virkamieshallinnonperiaatteen mukaan hallinnollisella vallankäytöllä tulee olla erityiset oikeudelliset takeet, joilla turvataan päätöksenteon lainmukaisuus, objektiivisuus ja yhtenäisyys. Virkavastuulla toteutetaan siis yksilöiden oikeusturvaa, joka on hallinnossa yhtenäisesti järjestetty. Hallintotehtävät, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, edellyttävät virkamiesasemaa, asiantuntemusta ja koulutusta sekä virkavastuuta.<sup>100</sup>

Virkamiehen virkavastuun perusteista on säädetty perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä on vastuussa sellaisen monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota virkamies on toimielimen jäsenenä kannattanut. Toisen momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esityksestään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään.

---

<sup>100</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II Yleinen hallinto-oikeus > 1. Julkishallinnon valtiosääntöiset perusteet > Julkishallinnon erityispiirteitä > Virkamieshallinto > Virkamieshallintoperiaate.

Kolmannen momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tähän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta.

Virkarikoksista säädetään rikoslain 40 luvussa, kuten virkamiehen lahjuksen vastaanottamisesta sekä antamisesta, virkasalaisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäyttämistä sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta. Virkavastuu kohdistetaan rikoslain 40:11.5 §:ssa nimenomaisesti julkista valtaa käyttävää *henkilöön*. Julkista valtaa käyttävä henkilö on se, 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, mutta myös se, jonka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua edellä mainitun ja tarkoitettujen päätösten valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Virkavastuun kohteena on virkatoimen suorittaminen, ja sillä viitataan virkamiehen erityiseen ja yksilölliseen vastuuseen toiminnastaan. Rikoslain 40:12:1 §:n mukaisesti virkamiehiä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön sekä myös julkista valtaa käyttävään henkilöön. Täten virkavastuu ulottuu niin julkisyhteisöjen virkasuhteessa olevaan henkilöstöön, luottamushenkilöstöön kuin virkamieskoneiston ulkopuolelle annettujen hallintotehtävien tuottajiin, ja se kohdistuu nimenomaa julkisen vallan käyttöön. Kun julkista hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisten hoidettavaksi, kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu myös näihin henkilöihin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä.<sup>101</sup> Kuten perustuslain 118 §:stä huomataan, vastuun realisoitumisen perusteena on lain noudattamisen tai velvollisuuksien rikkominen. Virkavastuu voi täten realisoitua kolmella eri tavalla: hallinnollisena seuraamuksena tai

---

<sup>101</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > VII VIRKAMIESOIKEUS > 6. Virkavastuu ja sen toteuttaminen > Virkavastuun perusteet eri virkatehtävissä > Virkavastuun yleiset perusteet > Virkatoimet, sekä Mäenpää: Hallinto-oikeus > VII VIRKAMIESOIKEUS > 6. Virkavastuu ja sen toteuttaminen > Virkavastuun sisältö ja luonne > Virkavastuun sisältö.

rangaistusseuraamuksen määrittämisenä virkavirheestä tai vahingonkorvausvastuun realisoitumisella virkavirheestä johtuneesta vahingosta.<sup>102</sup>

#### 2.4 Julkinen valta ja vallan käytön tulevaisuus

Pöysti on todennut, että hallinnon tehtävänä on ongelmien ja riskien hallinta. Hallinto onkin saanut yksityiselle sektorille ja yksityisoikeudelle tyypillisiä piirteitä, ja samalla valta ja vallankäyttö ovat lähentyneet yksityisoikeudelle tyypillistä sopimuksenluonteisuutta. Hänen mukaansa valta muuttuu verkostomaiseksi ja sitä yksityistetään. Samalla uhaksi muodostuu vallan mahdollinen katoaminen yhteistyö- ja kumppanuusverkostoihin.<sup>103</sup> Pöysti huomauttaa, että ”alustoille rakentuvassa julkisessa hallinnossa tiedonhallinta nousee yhtä tärkeämmäksi koko hallinnon toimintaa määritteleväksi toiminnoksi ja että siihen sisältyy huomattava määrä rakenteellista valtaa”. Tiedonhallinta määrittää siis oikeuksien toteutumisen käytännön ehtoja digitaalisessa hallinnossa.<sup>104</sup>

Vallan ja sen uusjaon problematiikkaa on pohdittu jo ATK-aikakauden alkupuolella, jolloin myös Kuopus on todennut tietotekniikan vaikuttavan vallanjaon rakenteisiin toteamalla, että ”[h]allintotoiminnan ja politiikan ylin johto joutuu tekemään päätöksiä atk-hankkeiden rahoituksesta likimääräisen tietotekniikkatietämyksen perusteella. Tällöin tietotekniikka saattaa vallan kolmijako-opin kannalta lisätä epätasapainoa asiantuntijavaltaisen hallinnon eduksi ja kansanedustuslaitoksen tappioksi”.<sup>105</sup>

Valta ei ainoastaan Pöystin havainnon mukaisesti katoa verkostoihin ja rakenteisiin, vaan myös muuttuu enenevässä määrin asiantuntijavallaksi. Perustusvaliokunta on huomauttanut, että tosiasiallinen valta automaattisissa päätöksentekojärjestelmissä on asiantuntijoilla, jotka päättävät käsittelyn säännöistä ja joilla on kompetenssi muuttaa sääntöjä. Tästä johtuen myös tällaisten asiantuntijoiden tulee olla valiokunnan mukaan virkavastuun piirissä.<sup>106</sup> Myös Jyränki ja Husa huomauttavat, että 124 §:ssä asetetut rajoitukset ovat pääasiassa oikeusvaltiollisia, eivätkä kiinnity juuri lainkaan parlamentarismiin. Yksityisen mahdollisuudet saattaa

---

<sup>102</sup> Mäenpää: Hallinto-oikeus > II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 9. Viranomaisen vastuu ja virkavastuu > Virkavastuu > Virkavastuun perusteet.

<sup>103</sup> Pöysti 2018 s. 882. Ks. myös sopimuksenluonteisuudesta HE 72/2002 vp. s. 5

<sup>104</sup> Pöysti 2018 s. 887.

<sup>105</sup> Kuopus 1988 s. 139–140.

<sup>106</sup> PeVL 62/2018 vp. s. 8

poliittinen hallitus vastuuseen ulkoistettuiden palveluiden puutteista heikentyy. Tällöin erityisesti julkista valvontaa hoitavien virastojen, kuten Aluehallintovirastojen ja Valviran, tehtävät korostuvat.<sup>107</sup>

Weberiläinen asiantunteva virkamieskunta on siis muutoksessa. Virkamiehet eivät voi Weberin ideaalimallissa omistaa ja myydä virkaansa, mutta nykyisessä julkishallinnossa voidaan kilpailuttaa ja ulkoistaa ”lievää” julkista vallan käyttöä sisältävän julkisen hallintotehtävä, kunhan tehtävänhoitavaan tahoon kohdistuu samat virkaan liittyvät vastuut. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida antaa viranomaisten ulottumattomiin, mutta voisiko sellaiset tehtävät antaa ihmisen sijaan itsenäiseen ajatteluun kykenevälle koneelle? Mielenkiintoista on myös hallintopäätöksen oikeudellinen luonne ja sen syntymenettelyn muuttuminen: voisiko kyseessä olla merkittävää julkisen vallan käyttöä vai ulkoistettavissa oleva hallintotehtävä, tai entä miten vastuu jakautuu yksityisen yrityksen rakentamassa tekoälyisessä päätöksentekojärjestelmässä?

Voidaan huomata, että mahdollisuus itsenäisen harkintavallan käyttämiseen hallintopäätösprosessissa on muodostanut jonkinlaisen vedenjakajan: jos päätöksentekijällä on mahdollisuus puuttua harkintansa kautta yksilön perusoikeuksiin, on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Mikäli siis luodaan tai hankitaan sellainen automaattinen, tekoälyinen päätöksentekojärjestelmä, joka kykenee käyttämään julkisen vallan käyttäjälle kuuluvaa, itsenäistä harkintavaltaa yksilöä koskevassa päätöksenteossa, on kyseessä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kysymys onkin oikeastaan siitä, miten harkintavalta ja harkintavallan käyttö muuttuvat, koska jo nyt virkamiesten harkintavallan alaa on yritetty kaventaa ja yksinkertaistaa esimerkiksi Verohallinnossa seuraamusmaksujen menettelyä kiristämällä. Väitän, että yhtenä tausta-ajatuksena on ollut päätöksenteon yksinkertaistaminen, jotta se voidaan antaa automaation tehtäväksi. Palaan käsittelemään tätä aihetta tarkemmin luvussa 4.

Keskustelussa ei myöskään voida välttyä virkavastuun pohtimiselta. Kuten edellä huomattiin, 124 §:n kriteereillä velvoitetaan yksityiset toimijat hoitaessa hallintotehtäviä ammattitaitoisuuteen ja julkisen valvonnan alaisuuteen. Tällöin julkisen vallan käyttö muuttua tavallaan muotoaan suoranaisestä vallan käytöstä julkiseksi valvonnaksi. Julkisen toiminnan vastuunalaisuutta pyritään ylläpitämään valvontaelementeillä ja edellyttämällä toiminnan avoimuutta. Itsessään jo avoimuuden ja läpinäkyvyyden

---

<sup>107</sup> Jyränki – Husa 2012 s. 207–208.

periaatteiden toteuttaminen voivat osoittautua haasteellisiksi automaation ja tekoälysovellusten suhteen, joita tarkastelen seuraavissa luvuissa. Myös siitä voi olla montaa eri mieltä, kuinka hyvin tällainen valvonta tavoittaa yksityiset toimijat ja kykenee arvioimaan toiminnan ammattimaisuutta.

### 3 TEKOÄLY, KÄSITTEET JA OIKEUSTIEDE

#### 3.1 Käsitteiden merkityksestä oikeustieteelle

Kuten tutkimuksen ensimmäisessä luvussa toin esille, yhteiskunnasta nousevat ilmiöt tulee kääntää oikeuden kielelle. Ilmiön kääntäminen oikeuden kielelle tapahtuu oikeudellisin käsittein. Kielellä ja kielen valinnoilla on oikeudessa erityinen asema, sillä kieli määrää oikeuden sisältöä.<sup>108</sup> Vain oikeudellisen kielen kautta voimme tavoittaa ja tunnistaa oikeudelliset ilmiöt sekä käynnistää lainvalmisteluprosessin<sup>109</sup>. Kääntäminen voi myös myöhästyä, jolloin oikeuskäsitteet jäävät jälkeen yhteiskunnallisesta muutoksesta, eivätkä kykene enää tarjoamaan sopivaa sanastoa yhteiskunnallisen ongelman kääntämiseen. Samalla oikeuden ja yhteiskunnan ilmiöiden kehittyminen eri tahtia voi johtaa siihen, ettei uusi ilmiö noudata oikeustieteen oppirajoja.<sup>110</sup> Tällöin ”aikaero” tulee Tuorin mukaan kuroa umpeen arvioimalla kriittisesti oikeudellista käsitteistöä ja uudistamalla käsitteitä tietoisesti<sup>111</sup>.

Oikeuden sanaston muodostavat oikeuskäsitteet, jotka mahdollistavat oikeudellisen keskustelun käymisen. Tällöin oikeudelliseen keskusteluun osallistujat liittävät oikeudelliseen termiin saman käsitteellisen sisällön.<sup>112</sup> Oikeuskäsitteet toimivat tulkkeina oikeuden ulkopuolella syntyville ongelmille kääntäen ne oikeuden kielelle, jolloin niistä vasta tulee oikeudellisia ongelmia<sup>113</sup>. Mikäli keskusteluun osallistujat eivät löydä viestinnälleen yhteistä kieltä, viestintä epäonnistuu. Haasteena on erityisesti sellaisen terminologian käyttö, jolla ei ole vakiintunutta merkitystä oikeudellisessa kielessä ja sanastossa. Tällöin riskinä on se, etteivät keskustelun osapuolet ymmärrä toisiaan.<sup>114</sup> Aarnion mukaan pohdittaessa oikeudellisia tosiasioita, nousevat avainasemaan merkitykset: mikä merkitys kullakin asialle meille on. Tulkinta on näiden merkitysten selvittämistä, joka onnistuessaan kohtaa ymmärtämisen. Aarnion mukaan

---

<sup>108</sup> Tuori 2007 s. 137. Kielen valintoja voidaan myös kutsua eräänlaiseksi valtapeliksi: se, joka määrää oikeuden kielestä, määrää myös sen sisällöstä.

<sup>109</sup> Tuori 2007 s. 143–144.

<sup>110</sup> Tuori 2007 s.145 ja s. 147, sekä Koivisto 2015 s. 956.

<sup>111</sup> Tuori 2007 s. 145.

<sup>112</sup> Tuori 2007 s. 135–136.

<sup>113</sup> Tuori 2007 s. 136 sekä 143.

<sup>114</sup> Tuori 2007 s. 137.



lakimiesten olemassa olevan todellisuuden muodostaa säännöt, periaatteet ja instituutiot, jotka vaativat tulkintaa tullakseen ymmärretyksi.<sup>115</sup>

Tässä luvussa perehdyn ensin erityisesti tietojenkäsittelytieteiden käsitteistöön, pyrkien jäsentelemään tekoälykeskustelussa esiin nousseita käsitteitä. Koska alue on muuttuva ja uusia käsitteitä syntyy jatkuvasti, olen keskittynyt tämän tutkielman kannalta oikeudellisen kentän rakentamiseksi olennaisimpiin ja yleisimpiin käsitteisiin. Luvun loppupuolella keskityn erityisesti oikeustieteellisessä keskustelussa käytettyyn hajanaiseen käsitteistöön.

### 3.2 Mitä tekoäly on?

Tekoäly (eng. *Artificial Intelligence, AI*) on käsitteenä haasteellinen ja monitulkintainen. Ajallisesti *tekoälyn* käsitteen syntyminen on kiinnitetty vuonna 1956 järjestettyyn *Dartmouth Summer Research Project of 1956* –seminaariin, jolloin silloinen Dartmouthin matematiikan professori, John McCarthy käytti ensimmäistä kertaa käsitettä *Artificial Intelligence*. Käsite syntyi McCarthy'n pettymyksestä silloiseen automaattitutkimukseen (eng. *Automata Studies*), jossa ei puhuttu mitään koneiden mahdollisuudesta älykkyyteen.<sup>116</sup> Seminaarin tarkoituksena olikin synnyttää uusi, tekoälyyn suuntautuva tutkimusala, joka jäi kuitenkin metodologisesti hajanaiseksi, sillä seminaarissa ei muodostettu yhteistä ja selkeää yleisteoraa. Osallistujilla oli kuitenkin yhteinen visio, josta muodostui tieteenalan ydinidea ja julistus: mikä tahansa älykkyyden ominaisuus voitaisiin periaatteellisesti kuvata niin tarkasti, että kone voitaisiin simuloida tekemään sitä<sup>117</sup>.

Mutta miten määritellä mitä älykkyyys on? Minkälainen toiminta on älykästä? Entä mihin tarvitsemme tekoälyä? Kansantajuisesti tekoälystä mieleen voi piirtyä esimerkiksi RoboCob, kyborgi, yli-ihminen, jossa yhdistyy ihmisen aivot koneeseen. Mielikuvissamme tekoälyllä on valtava määrä osaamista: se osaa mm. puhua kieliä, ratkaista matemaattiset ongelmat ja taistella väsymättömästi. Tekoäly ei tarvitse lepoa eikä se ole kuolevainen kuten ihmiset. Scifi-fantasioiden sijaan tosielämän tekoäly on jo pitkän aikaa ”soluttautunut” elämiimme. Autosta löytyy tekoälyinen järjestelmä, joka

---

<sup>115</sup> Aarnio 1988 s. 46.

<sup>116</sup> Moor 2006, s. 87.

<sup>117</sup> “To proceed on the basis of the conjecture that every aspect of learning or any other feature of intelligence can in principle be so precisely described that machine can be made to simulate it”. Kyseinen teksti on kirjattu Summer Research Project –seminaarin muistolaattaan Dartmouth Hall:in. Ks. esim. Moor 2006 s. 87 sekä 90.

kykenee mm. säätelmään nopeuden edellä ajavan auton nopeuteen, lukemaan nopeusrajoitusrajoitukset liikennemerkeistä ja havainnoimaan mahdolliset esteet. Älypuhelin ehdottaa automaattisesti lyhintä reittiä työpaikalta kotiin, yhdistää otetun kuvan henkilön nimeen kasvojentunnistuksella, tekee sähköpostin perusteella kalenterimerkinnät ja muistuttaa tapaamisista. Googlen hakukone etsii sopivat sivustot sekä tarjoaa kohdennettua mainontaa ja viranomaisen verkkosivun alalaitaan pompahtaa chatbot, joka tarjoaa apua tiedon löytämiseen. Katseilta piilossa, verkossa täytetty hakemus tarkistetaan automaattisesti ja päätös tulostetaan sekä postitetaan asiakkaalle ilman ihmiskäsittelijää.

Nämä edellä mainitut esimerkit ovat vain pieni esitys uusista tekoälyisistä sovelluksista, ja samalla mikään näistä ei vielä yksinään muodosta *tekoälyä*. Tekoälyn määrittelyn vaikeus on se, ettei sen voida katsoa olevan vain yksi tietty teknologian muoto. *Tekoäly* on enemmänkin yläkäsite erilaisille teknologioille, sovelluksille ja menetelmille. Tekoälyn erilaisia muotoja ovat esimerkiksi konenäkö, kyky luonnollisen kielen käsittelyyn sekä robotiikka<sup>118</sup>. Tekoälyyn liitetään usein nimenomaa itsenäisyys ja oppiminen, mutta toisaalta tekoäly voidaan yläkäsitteenään ymmärtää olevan vain yksi digitalisaation kehityssuunta muiden joukossa.<sup>119</sup>

Lähtökohtaisesti kaikki tekoälysovellukset rakentuvat tietokoneille, jotka eivät itsessään tee mitään, vaan ne ovat ohjelmoitu toimimaan tietyllä tavalla<sup>120</sup>. Tietokoneen ohjelmointi taas perustuu sen määrittelyyn, missä muodossa dataa tallennetaan tietokoneen muistiin sekä siihen millä periaatteilla tätä dataa käsitellään. Näitä tietokoneen hyödyntämiä periaatteita eli toimintaohjeita kutsutaan *algoritmeiksi* (eng. *Algorithm*).<sup>121</sup> Algoritmit ovat tietokoneen vaiheittaisia toimintaohjeita, joilla jokin haluttu tehtävä voidaan suorittaa. Ne voivat olla muodoltaan matemaattisia tai ohjelmointikielisiä ohjeita, kuvauksia tehtävän suorittamisesta tai siitä, miten ohjelmiston tulisi reagoida.<sup>122</sup> Toimiakseen sekä oppiakseen tekoälysovellukset tarvitsevat valtavia määriä tietoa eli dataa. Datalla tarkoitetaan digitaalista aineistoa,

---

<sup>118</sup> Kääriäinen ym. 2018 s. 21.

<sup>119</sup> Ailisto ym. 2018 s. 6. Ks. myös Kääriäinen ym. 2018 s. 8. Myös Koulu ym. 2019 kiinnittäneet selvityksessä käsitteen jäsentymättömyyteen, s. 14.

<sup>120</sup> Ala-Korpela – Inkinen – Suna 2007 s. 60.

<sup>121</sup> Ala-Korpela – Inkinen – Suna 2007 s. 58.

<sup>122</sup> Koulu ym. 2019 s. 21.

johon ei liity tulkintaa<sup>123</sup>. Tätä tekoälyn tiedontarvetta voidaan kutsua esimerkiksi tekoälysovellusten *datavetoisuudeksi* tai *dataintensiivisyydeksi*<sup>124</sup>.

Tekoälysovellusten esikuvana ovat ihmisen aivojen hermoverkostot ja niiden toimintaperiaatteet<sup>125</sup>. Tavoitteena on siis luoda sellainen itsenäinen, keinotekoinen järjestelmä, joka kykenee selviytymään tehtävistä, jotka vaativat inhimillistä älykkyyttä ja joka kykenee ihmismäiseen luovaan prosessiin. Älykkyydellä tarkoitetaan kykyä oppia ja ymmärtää asioita sen sijaan, että asioita toteutettaisiin vaistonvaraisesti tai automaattisesti.<sup>126</sup>

### 3.3 *Tekoäly, koneoppiminen vai ohjelmistorobotti?*

Tekoäly voidaan jakaa eri sovellusten ominaisuuksien perusteella osiin, esimerkiksi heikkoon (*weak AI*) ja vahvaan (*strong AI*, tai *general AI*) tekoälyyn. Kapealla tekoälyllä (*narrow AI*) taas viitataan sellaisiin koneisiin, jotka toimivat älykkäästi ja järkevästi, mutta eivät täytä vahvan tekoälyn kriteerejä.<sup>127</sup> Vahvan tekoälyn kriteerinä on tietoisuus sekä inhimillisen älykkyyden tason saavuttaminen. Tekoälyn tällä hetkellä kehittynein muoto on *koneoppiminen* (eng. *Machine Learning*), joka voidaan jakaa muodoiltaan ohjattuun oppimiseen, ohjaamattomaan oppimiseen sekä vahvistusoppimiseen.<sup>128</sup> Ohjatussa oppimisessa koneoppijaa koulutetaan esimerkiksi luokittelemaan kuvia niiden ominaisuuksien perusteella (esimerkiksi onko kuvassa jokin tietty esine vai ei), kun taas ohjaamattomassa koneoppimisessa koneelle ei anneta valmiita luokkia, johon lajitella sille syötettyä dataa. Tällöin koneoppijan tehtävä on itse etsiä datasta samankaltaisuuksia ja luokitella dataa tärkeimpien muuttujien kautta. Kolmas koneoppimisen muoto on vahvistusoppiminen, jossa koneoppija toimii itsenäisesti koodattujen peruseriaatteiden pohjalta, soveltaen niitä monimutkaiseen ympäristöön. Tällöin koneoppija tekee itsenäisiä ratkaisuja ja saa tehtävän suoritettuaan palautetta ratkaisustaan: oliko ratkaisu

---

<sup>123</sup> Tieteen termipankki > data. Vierailtu 26.11.2019.

<sup>124</sup> Koulu ym. 2019 s. 13.

<sup>125</sup> Neuroverkolla tarkoitetaan ”suuresta joukosta yksinkertaisia suorittimia koottua hermoston toimintaa jäljittelevää, mukautuvaa signaalinkäsittelyn ja tietojenkäsittelyn järjestelmää, tai sellaisen toteuttamista simuloituna tietokoneessa”. MOT Dictionaries > MOT Tietotekniikan liiton ATK-sanakirja > Neuroverkko.

<sup>126</sup> Ala-Korpela – Inkinen – Suna 2007, s. 51.

<sup>127</sup> Ailisto ym. 2018 s. 52, ks. Kääriäinen ym. 2018 s. 21 sekä Elements of AI > Luku 1: Mitä tekoäly on? > III. Tekoälyn filosofiaa > Kuinka filosofialla on käytännössä merkitystä? Ailisto ym. myös huomauttavat, että heikko ja kapea tekoäly eivät ole toistensa synonyymejä vaan niillä on sisällölliset eroavaisuutensa. Tähän keskusteluun ei kuitenkaan ole hedelmällistä käydä syvemmin tässä tutkielmassa.

<sup>128</sup> Ailisto ym. 2018 s. 47–48, ks. Kääriäinen ym. 2018 s. 21 sekä Elements of AI > Luku 4: Koneoppiminen > I. Koneoppimisen lajit.

oikea vai väärä. Esimerkkinä vahvistusoppijasta voidaan mainita esimerkiksi itseohjautuvat autot.<sup>129</sup>

Koneoppivat sovellukset sopivat erityisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa selvitettävästä ilmiöstä on paljon dataa, mutta jota ei kuitenkaan ymmärretä tai kyetä ennustamaan. Koneoppiva järjestelmä koulutetaan ensin antamalla sille opetusdataa, josta koneoppijan algoritmit oppivat tunnistamaan ilmiön eri muuttujat, joiden perusteella se luokittelee opetusdatan eli klusteroi ja antaa näiden tulostensa perusteella ennusteen.<sup>130</sup> Viime aikaisena esimerkkinä tällaisesta ilmiöstä voidaan mainita eri tahojen pyrkimykset seurata ja ennustaa koronaviruksen leviämistä globaalisti koneoppimisen keinoin<sup>131</sup>.

Valtioneuvoston selvityksessä *Tekoälyn kokonaiskuva ja osaamiskartoitus* koneoppimisen alaa kuvataan yhdistelmäksi tekoälyä, tietojenkäsittelytiedettä sekä data-analytiikan menetelmiä ja tutkimustraditioita<sup>132</sup>. Koneoppimiseksi voidaan tiivistetysti määritellä sellaiset järjestelmät, jotka parantavat suorituskykyään sitä mukaa kun kokemusta ja dataa kertyy järjestelmän tehtävään liittyen.<sup>133</sup> Syväoppiminen onkin yksi koneoppimisen osa-alue.

Koneoppija tarvitsee toimikseen nimenomaa paljon dataa, jotta se kykenee oppimaan ja muodostamaan tunnistettavissa olevia malleja. Se on myös samalla riippuvainen saamastaan datasta: jos data on vääristynyttä tai manipuloitua, tuottaa se myös sen mukaisia malleja. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tuomioistuimissa hyödynnetään COMPAS-algoritmia, jolla ennustetaan syytetyn rikoksen uusiutumistodennäköisyyttä. Vaikka algoritmille annettiin riskiarvion tekemiseksi tietoaineistoa, johon ei sisällynyt vastaajan etnistä taustaa, antoi algoritmi tutkimuksen mukaan tummaihoisille korkeamman riskiarvon kuin valkoihoisille vakaville monirikollisille. Algoritmi toisti siis yhteiskunnassa vallitsevia rasistisia rakenteita, eikä osoittautunut sen objektiivisemmaksi kuin tuomarikaan.<sup>134</sup> Koulu nostaa erityisesti esille, että tällaiset massadatalalla koulutetut järjestelmät voivat toistaa inhimillisiä, tiedostamattomia rakenteellisia ennakkoasenteita, ja vaikka syrjivät tekijät poistettaisiin

---

<sup>129</sup> Verkkokurssi Elements of AI > Luku 4: Koneoppiminen > I. Koneoppimisen lajit. Kurssi myös huomauttaa, että ohjatun ja ohjaamattoman koneoppimisen lisäksi on myös olemassa näiden yhdistelmiä eli puoli-ohjattuja koneoppimista.

<sup>130</sup> Ailisto ym. 2018 s. 14–15.

<sup>131</sup> Ks. esim. U.S.News: How AI Tracks the Coronavirus Spread. 11.3.2020.

<sup>132</sup> Ailisto ym. 2018 s. 14.

<sup>133</sup> Verkkokurssi Elements of AI > Luku 1: Mitä tekoäly on? > II. Muita aihepiirejä.

<sup>134</sup> Ks. tutkimuksesta kirjoitettu artikkeli *Machine Bias* sekä *How We Analyzed the COMPAS Recidivism Algorithm*, joka paljasti COMPAS-algoritmin puutteet. Angwin ym. 2016 sekä Larson ym. 2016.

algoritmilta annettavasta massadatasta, ei ongelma siltikään välttämättä poistuisi<sup>135</sup>. Oikeudellisesti ongelmalliseksi muodostuu myös tietojen laaja keruu, joka ei sovellu yhteen tietosuojavelvoitteiden ja tarpeettoman tiedon säilyttämiseen kieltoon<sup>136</sup>.

Koneoppiminen on yksi esimerkki heikosta tekoälystä, sillä se ei omaa tietoisuutta tai inhimillistä älykkyyttä.<sup>137</sup> Lähtökohtaisesti kaikki tähän mennessä luodut tekoälyjärjestelmät lukeutuvat heikon tekoälyn piiriin<sup>138</sup>. Omaksi tekoälyn muodoksi on myös eritelty tulevaisuuden ”super tekoäly” (*Super AI, superhuman AI*), joka ymmärretään olevan ihmistä älykkäämpi joka suhteessa<sup>139</sup>. Tekoälystä, ja sen nykyisin vahvimma muodosta koneoppimisesta, voidaan erottaa *ohjelmistorobotiikka* (eng. *Robotic Process Automation, RPA*), jolla viitataan nimenomaa ei-itsenäisiin automaattisiin järjestelmiin, jotka ovat välittömän ihmiskontrollin alaisuudessa<sup>140</sup>. Ohjelmistorobotiikka soveltuu erityisesti rutiininomaisiin, ehkä jopa yksitoikkoisiksi kuvattuihin tehtäviin, joihin ei liity harkintaa<sup>141</sup>. Ohjelmistorobotiikalla pyritään toimintaprosessien automatisointiin, kun taas koneoppiminen tuodaan näiden automatisoitujen prosessien sisälle, esimerkiksi tämän tutkielman kannalta viranomaisten sekä asiakkaiden kanssa käytävään kommunikaatioon. Näiden sovellusten käyttöön julkisoikeudellisessa ympäristössä liittyvät omat erityiset haasteensa, sillä useissa viranomaisissa käytetään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttäminen on sidottu lakiin ja siihen kohdistuu ohjaavia normeja ja arvoja, jotka heijastuvat viranomaisen työjärjestykseen.<sup>142</sup>

Esimerkkinä viranomaistenkin kommunikoinnissa sovellettavista ohjelmistoroboteista voidaan mainita chatbotit, jossa yhdistyy koneoppiminen sen ohjatussa muodossa. Chatbot on nimensä mukaisesti keskusteleva ohjelmistorobotti, joka voi kommunikoida ja käydä keskustelua vastapuolen kanssa esimerkiksi äänellä tai tekstillä. Chatbotteja hyödynnetään erityisesti verkossa tapahtuvassa asiakaspalvelussa ja ne ovat lisääntyneet viime vuosina myös viranomaistoiminnassa, kuten esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ”Kamu” ja Verohallinnon ”Vertti” -chatbotit. Ominaisuuksiltaan chatbot eroaa roboteista siinä, että sillä ei ole robotin kaltaisia

---

<sup>135</sup> Koulu 2018 s. 858–859.

<sup>136</sup> Tarpeettoman tiedon keruusta ks. esim. Koulu ym. 2019 s. 72.

<sup>137</sup> Kääriäinen ym. 2018 s. 21.

<sup>138</sup> Ks. esim. Elements of AI > Luku 1: Mitä tekoäly on? > III. Tekoälyn filosofiaa > Kuinka filosofialla on käytännössä merkitystä?

<sup>139</sup> Ailisto ym. 2018 s. 52. Tämä on vielä utopistinen ajatus tulevaisuudesta, joka perustuu Mooren lakiin.

<sup>140</sup> Koulu ym. 2019 s. 13.

<sup>141</sup> Kääriäinen ym. 2018 s. 2 sekä 8.

<sup>142</sup> Kääriäinen ym. 2018 s. 1.

ympäristöään havainnoivia antureita sekä aktuaattoreita, joilla robotit voidaan ohjelmoida tekemään erilaisia tehtäviä. Täten asiakaspalveluun luodut chatbotit eivät ole ”oikeita” robotteja vaan ohjelmistoilla luotuja ohjelmistorobotteja.<sup>143</sup> Chatbot kartuttaa kokemusta keräämällä ja tallentamalla sille esitetyt kysymykset. Mikäli chatbot ei ymmärrä kysymystä eikä osaa vastata siihen, siirtyy vastausvuoro *bottikuiskaajille* eli alan ihmisasiantuntijoille. Näin bottikuiskaajat kouluttavat chatbottia vastaamaan samankaltaisiin kysymyksiin koodaamalla tälle uusia vastauksia.<sup>144</sup> Hallinto- ja viranomaistoiminnan näkökulmasta chatbotit ovat asiakasrajapintaan kuuluvaa neuvontaa, eikä päätöksentekoa.<sup>145</sup>

Helsingin yliopiston avoin ja ilmainen verkkokurssi *Elements of AI* huomauttaa, että tekoälyn käsite on jatkuvassa muutoksessa. Vanhan vitsin mukaisesti tekoäly on määritelty ”siisteiksi jutuiksi, joihin tietokoneet eivät pysty”. Kun siis jokin uusi ongelma onnistutaan ratkaisemaan tietokoneen keinoin, ongelmaa ei enää katsota kuuluvan tekoälyyn.<sup>146</sup> Koulu huomauttaa, että tekoäly on digitalisaatiotakin jäsentymättömämpi termi ja kutsuu edellä mainittua vitsiä tekoälyefektiksi (*AI effect*), jonka mukaan tekoälynä pidetään sellaisia teknologioita toiminnallisuuksia, joita ei ole vielä kyetty toteuttamaan<sup>147</sup>. Siksi kurssin aineiston mukaan tekoälyn määrittelyn sijaan olisi hedelmällisempää luetella tekoälylle lukeutuvia ominaisuuksia. Kurssi määrittelee tekoälyn tärkeimmiksi ominaisuuksiksi autonomisuuden sekä adaptiivisuuden<sup>148</sup>. Samalla kuitenkin huomautetaan, että käsitteet kuten älykkyys, oppiminen ja ymmärtäminen ovat epämääräisiä ja harhaanjohtavia<sup>149</sup>.

Myös algoritmin luonne *toimintaohjeena* on jäänyt taka-alalle, ja keskusteluissa sillä usein viitataan tekoälyyn. Ala-Korpi, Inkinen ja Suna ovat määritelleet algoritmin

---

<sup>143</sup> Verkkokurssi *Elements of AI* > Luku 1: Mitä tekoäly on? > II. Muita aihepiirejä.

<sup>144</sup> Voutilainen 2018 s. 912.

<sup>145</sup> Ks. esimerkiksi digitaalista neuvontaa käsitelleet Voutilainen 2018 sekä Koulu ym. 2019 s. 17. Koulu ym. kutsuvat chatbottia myös virtuaaliseksi assistentiksi. Ks. myös Vero.fi > Verohallinto > Ohjelmistonkehittäjät > Sähköisten palvelujen kehitys, jossa myös todettu, ettei chatbottia hyödynnetä luottamuksellisen tiedon käyttöön vaan tiedonhakuun yleisluonteisissa ongelmissa.

<sup>146</sup> Verkkokurssi *Elements of AI* > Luku 1: Mitä tekoäly on? > I. Miten tekoäly määritellään? > Mikä sitten on tekoälyä ja mikä ei? Haastava kysymys! > Syy 1: ei yleisesti hyväksyttyä määritelmää.

<sup>147</sup> Koulu 2018 s. 856.

<sup>148</sup> Autonomisuudella tarkoitetaan ”Kyky[ä] suorittaa tehtäviä monimutkaisessa ympäristössä ilman jatkuvaa käyttäjän ohjausta. Adaptiivisuudella taas tarkoitetaan ”Kyky[ä] parantaa suorituskykyä oppimalla kokemuksesta”. Verkkokurssi *Elements of AI* > Luku 1: Mitä tekoäly on? > I. Miten tekoäly määritellään? > Mikä sitten olisi parempi määritelmä?

<sup>149</sup> Marvin Minsky kutsuisi näitä *matkalaukkutermeiksi* (eng. *suitcase word*), joilla hän viittaa käsitteisiin, jotka kantavat mukanaan useita merkityksiä, vaikka tarkoittaisimme vain yhtä merkitystä kerrallaan. Verkkokurssi *Elements of AI* > Luku 1: Mitä tekoäly on? > I. Miten tekoäly määritellään? > Mikä sitten olisi parempi määritelmä? > Sanat voivat johtaa harhaan. Minsky oli yksi Dartmouthin Summer Research Projectin tekoäly –julistukseen osallistuneista tieteentekijöistä. Ks. Moor 2006, s. 87–90.

olevan yksinkertaisista askelista muodostuva operaatiojono, joka käsittelee sille annetun syötteen ja tuottaa sen perusteella jonkin vasteen. Algoritmin ja tietokoneohjelman välinen ero on se, että tietokoneohjelma on suurempi kokonaisuus, joka kykenee käyttämään yhtä tai useampaa algoritmia ongelman ratkaisemiseen. Algoritmit ovat eräänlaisia ongelmanratkaisun työkaluja, joista osa pyrkii vain ratkaisemaan ongelman ottamatta kantaa, onko ratkaisu optimaalinen – yksinkertaistaen kutsuisin näitä sääntöpohjaisiksi menetelmiksi – kun taas osa niistä pyrkii nimenomaa ratkaisemaan ongelman mahdollisimman optimaalisella tavalla – oppivat menetelmät. Optimaalisella tavalla ratkaisevat algoritmit ovat monimutkaisempia kuin muut algoritmit. Algoritmit voidaan myös jakaa joko kovien tai pehmeiden menetelmien piiriin. Kovat menetelmät ovat matemaattisesti todistettavissa, kun taas pehmeät menetelmät pyrkivät mallintamaan luontoa, luonnon mekanismeja ja *inhimillistä ajattelua*. Kovien menetelmien toiminta edellyttää toimiakseen tarkkaa dataa, kun taas pehmeät menetelmät voivat toimia jopa puutteellisen tai vääristyneen datan perusteella. Kovat menetelmät edellyttävät, että ratkaistavasta ilmiöstä tiedetään jotain, kun taas pehmeitä menetelmiä voidaan hyödyntää ns. ”mustan laatikon” -ajattelumalliin (eng. *Black box*), jolloin ilmiöstä ei tarvitse tietää mitään, kunhan funktion arvo voidaan laskea. Kovat ja pehmeät menetelmät eivät kuitenkaan ole kilpailevia keskenään vaan niitä usein käytetään myös yhdessä, ns. hybridimenetelmänä.<sup>150</sup> Tekoälysovellukset voivat siis sisältää useita eri menetelmiä ja algoritmeja.

#### 3.4 *Automaattinen vai algoritminen päätöksenteko? Oikeudellisessa keskustelussa käytetyt käsitteet*

Lähtökohtana tekoälyn kehittämiselle on tehokkuus: hallinnossa tavoitellaan palveluiden nopeutta, vaivattomuutta ja virheettömyyttä, mutta myös taloudellisia etuja ja resurssien tehokasta käyttöä<sup>151</sup>. Tekoälysovellusten keinoin voidaan merkittävästi tehostaa tietokoneiden kykyä selviytyä vaikeista tehtävistä verrattuna perinteiseen ohjelmointiin sekä mahdollistaa tietokoneen toimiminen joustavammin<sup>152</sup>. Tekoälyn määrittelyn haastavuus, sisällön jatkuva muuttuminen ja teknologinen kehitys ovat myös

---

<sup>150</sup> Ala-Korpela – Inkinen – Suna 2007 s. 69–71.

<sup>151</sup> Ks. esim. Kääriäinen ym. 2018 s. 6, jossa todetaan myös: ”On myös arvioitu, että viranomaistoiminnan nopeus, virheettömyys ja osittain riippumattomuus paranisivat ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn (koneoppimisen) käytön tuloksena. Lisäksi arvioidaan, että ohjelmistorobotiikan ja tekoälyn soveltaminen mahdollistaa työtehtävien ja resurssien paremman skaalautumisen.”

<sup>152</sup> Ala-Korpela – Inkinen – Suna 2007 s. 69.

heijastuneet keskusteluun automatisoidusta päätöksenteosta sekä sen määrittelyyn ja eri nimityksiin.

Esimerkiksi jo 80-luvulla Kuopus on määritellyt *tekoälyn sovelluksiksi* asiantuntijajärjestelmät (AJ), joilla hän viittaa vuorovaikutteisiin tietokoneohjelmiin tai tietokoneen, sen ohjelman sekä käyttäjäliittymän kokonaisuuteen, johon on tallennettu tietyn ammattialan asiantuntijoiden tietämystä. Kuopus määrittelee väitöskirjassaan AJ-sovellukset ns. sääntöpohjaisiksi systeemeiksi<sup>153</sup>. Hakapää taas suosii väitöskirjassaan hallintsovelluksen käsitettä suppean hallintoautomaation käsitteen sijaan. Tekoälyksi Hakapää nimittää ns. pitkälle vietyjä asiantuntijajärjestelmien sovelluskokonaisuuksia, joihin on tallennettu alan asiantuntijoiden tietämystä ja jotka ”kattavat hyvinkin yksinkertaisten asioiden yhdistelemiseen ja erittelyyn pohjautuvat automaattiset päätöksentekojärjestelmät, kuin myös pitkälle tekoälyyn pohjautuvat, varsinaiset, asiantuntijajärjestelmät”.<sup>154</sup>

Muutaman vuoden takaisessa valtiovarainministeriön julkaisussa *Pilkahduksia tulevaisuuteen* taas käytetään nimitystä *keinoäly*, jolla viitataan *artificial intelligence* (AI) -nimitykseen<sup>155</sup>, kun taas Kurki viittaa artikkelissaan tekoälyllä ”ihmisten luomaan algoritmiin, joka kykenee ottamaan vastaan tietoa, käsittelemään sitä ja aiheuttamaan sen perusteella muutoksia maailmaan ilman jatkuvaa ihmisen ohjausta”<sup>156</sup>. Koulu on tulkinnut, että tällä hetkellä ”- yleiskielisellä tekoälyllä viitataan useimmiten ohjatussa koneoppimisessa käytettäviin kerroksellisiin neuroverkkoihin, jotka löyhästi jäljittelevät biologisten aivojen toimintaa”<sup>157</sup>. Oikeusministeriön tekemässä esiselvityksessä ”[t]ekoälyllä viitataan järjestelmiin, jotka jäljittelevät erilaisia ihmisälyyn liittyviä ominaisuuksia, esimerkiksi loogista päättelyä, kielellistä ymmärrystä tai visuaalista havaitsemista”<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Kuopus 1988 s. 39–40.

<sup>154</sup> Hakapää 2008 s. 142–143.

<sup>155</sup> Rousku ym. s. 18.

<sup>156</sup> Kurki 2018 s. 820. Esimerkiksi tässä määrittelyssä voidaan huomata yhdysmerkkien veto algoritmin ja tekoälyn välille.

<sup>157</sup> Koulu 2018 s. 856.

<sup>158</sup> OM 2/2020 s. 3, jossa myös kuvataan oppivaa päätöksentekojärjestelmää seuraavasti: ”- päätöksentekojärjestelmä voi perustua *oppivan tekoälyn* käyttämiseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tekoälyohjelmisto löytää sille annetusta suuresta aineistosta, esimerkiksi joukosta hakemuksia ja niistä tehtyjä hallintopäätöksiä, säännönmukaisuuksia hakemuksen ja päätöksen välillä. Löytämänsä tilastollista säännönmukaisuutta ohjelmisto voi soveltaa sille annettuihin uusiin hakemuksiin. Oppivan järjestelmän ongelmana lain soveltamisen näkökulmasta on se, että kyseessä on vain todennäköisyyksiin perustuva ennuste, ei oikeudellinen arvio.”



Automaatiolla tarkoitetaan sanakirjan mukaan ”sellaisen tekniikan käyttämistä, jonka avulla toiminta tapahtuu ilman ihmisen ohjaavaa tai suorittavaa osuutta, tavallisesti suorittimen tai tietokoneen ohjauksessa”<sup>159</sup>. Tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivujen mukaan päätöksenteko on automaattista silloin kun päätöksenteko liittyy puhtaasti automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn sekä kun tehdyillä päätöksillä on oikeusvaikutuksia tai muutoin vaikuttavat merkittävästi rekisteröityyn. Profiloinnilla taas tarkoitetaan henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa arvioidaan ihmisen henkilökohtaisia ominaisuuksia. Profiloinnin tarkoituksena on luokitella henkilöitä henkilötietojen perusteella, analysoida, vertailla ja ennakoita ihmisten todennäköistä käyttäytymistä, kykyä suoriutua tehtävästä ja mielenkiinnon kohteita. Tietosuojavaltuutetun sivujen mukaan profilointi voi olla osa automaattista päätöksentekoa, mutta automaattista päätöksentekoa voidaan myös tehdä ilman profilointia.<sup>160</sup>

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on ottanut kantaa profilointiin automaattisessa päätöksenteossa ratkaisussaan 216/2017, jossa oli kyse luoton epäämisestä A:lle verkkokauppaostoksien yhteydessä. Tapauksessa luotonantoyhtiö oli hyödyntänyt päätöksenteossaan pisteytysjärjestelmää, jonka perusteella oli arvioitu A:n luottokelpoisuutta vertaamalla pisteytystä verrokkiryhmän maksuhäiriömerkintöihin. Pisteytys perustui hakijan sukupuoleen, äidinkieleen, ikään ja asuinalueeseen, jonka perusteella A:n luottokelpoisuus arvioitiin todellista heikommaksi. Automaatio oli sivuuttanut muut A:n antamat yksilöintitiedot, jotka puolsivat luoton myöntämistä. Luottopäätös ei perustunut A:n luottokelpoisuuden yksilölliseen arviointiin vaan tilastolliseen arviointimenetelmään, jonka perusteena olevat arviointiperusteet olivat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia, ja jotka ovat yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä ja laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) 7 § sekä 8 e §:ssä kielletyiksi määriteltyjä syrjintäperusteita. Lautakunta totesi menettelyn moniperusteisesti A:ta syrjiväksi, ja kielsi luotonantoyhtiötä uusimasta kyseistä syrjivää menettelyä asettaen uhkasakon kiellon tehosteeksi.

Hallituksen esityksessä (18/2019) liittyen henkilötietojen käsittelyyn Maahanmuuttovirastossa, puhutaan ”automaattiseen käsittelyyn perustuvasta

---

<sup>159</sup> MOT Dictionaries > MOT Tietotekniikan liiton ATK-sanakirja > Automaatio. Vierailtu 28.11.2019.

<sup>160</sup>Tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivut: Organisaatio > Henkilötietojen käsittely > Automaattinen päätöksenteko ja profilointi.

päätöksenteosta”, jossa päätöksenteko pohjautuu yksinomaan automatisoituun tietojenkäsittelyyn ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta<sup>161</sup>. Oikeuskansleri taas on lausunnossaan (OKV 75/20/2019) todennut, että ”- - on erotettava toisistaan etukäteen tietojärjestelmiin ohjelmitaviin tietojenkäsittelyn sääntöihin ja ohjelmallisiin päätteleysääntöihin perustuva ns. sääntöperusteinen automaatio sekä toisaalta koneoppimiseen ja muihin vastaaviin menetelmiin perustuva tekoälypohjainen päätöksenteko”.<sup>162</sup> Myös oikeusministeriön esiselvityksessä on tehty jako sääntöperusteiseen automaatioon sekä *oppivaan tekoälyyn*, jolla tulkitse viitattavan koneoppimiseen<sup>163</sup>. Euroopan parlamentille laaditussa tutkimuksessa taas käytetään lyhennettä ADS, joka tulee englanninkielien sanoista *algorithmic decision systems*, jolla viitataan nimenomaa päätöksentekoa *tukeviin* algoritmeihin. Tutkimuksessa ADS:n määritelmässä huomautetaan, että näitä algoritmeja tulee tutkia niiden yleisessä ympäristössä, johon lukeutuu algoritmin parametrit, käyttökonteksti ja niiden harjoitusdata, mikäli järjestelmä perustuu koneoppimiselle.<sup>164</sup>

Käsitteiden määrittelyn haasteellisuudesta kertoo myös se, että esimerkiksi valtioneuvoston teettämässä *Algoritmi päätöksentekijänä?* -selvityksessä ei ole sovellettu samoja käsitteitä kuin *Ohjelmistorobotiikka ja tekoäly* -selvityksessä (2019), vaikka hankkeet kuuluvat samaan kokonaisuuteen. Oikeudelliseen sääntelyyn keskittyvä *Algoritmi päätöksentekijänä?* -selvitys käyttää nimenomaa käsitteenä *algoritmista päätöksentekoa*, jolla viitataan kaikkiin sellaisiin ohjelmitaviin päätöksentekojärjestelmiin, jossa ihminen ei ole osallistunut päätöksentekoprosessiin, kun taas *Ohjelmistorobotiikka ja tekoäly* -selvityksessä puhutaan automatisoidusta päätöksenteosta. Eroavaisuutta on ensin mainitussa selvityksessä selitetty eroavilla tiedontarpeilla, mistä johtuen *Ohjelmistorobotiikka ja tekoäly* -selvityksen määritelmiä ei voida suoraan hyödyntää sääntely-ympäristön analyysissä.<sup>165</sup> Itse käsitteiden valintaa ja taustaa ei kuitenkaan ole avattu selonteissa enempää.

---

<sup>161</sup> HE 18/2019 vp. s. 29 ja s. 93.

<sup>162</sup> OKV 75/20/2019 s. 2.

<sup>163</sup> OM 2/2020 s. 3, jossa todetaan, että ”Jos automaattinen päätöksenteko perustuu ihmisen määrittelemiin päätöksentekosääntöihin, voidaan puhua *sääntöperusteisesta automaattisesta päätöksenteosta* tai *päätösaunaa*. Sääntöperusteinen päätöksenteko edellyttää, että asiassa sovellettavat oikeudelliset normit muutetaan viime kädessä kyllä/ei-tyyppi- siksi säännöiksi, jotta niihin perustuva päätteley voidaan toteuttaa koneellisesti.”

<sup>164</sup> EPRS, STOA 2019 s. 3–4.

<sup>165</sup> Koulu ym. 2019 s. 14, alaviite 14, ja s. 22, jossa viitattu Euroopan komission sivuihin > *Can I be subject to automated individual decision-making, including profiling?*, jossa todetaan ”Decision-making based solely on automated means happens when decisions are taken about you by technological means

Algoritmisen päätöksenteon käsitevalinnan perustaa voidaan hakea Koulun artikkelista *Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa?*, jossa hän viittaa *algoritmisella päätöksenteolla* päätösprosessin sääntöpohjaiseen tai datavetoista teknologiaa hyödyntävään automaatioon. Kyseistä käsitevalintaa hän perustelee toteamalla, että teknologioiden käyttökohteet ovat laajentumassa päätöksenteon tukitoiminnoista ja aikaisemmasta ohjelmoitaville säännöille perustuvasta automaatiosta kohti autonomisempia järjestelmiä. Tällöin myös ihmistyön rooli päätöksentekoprosessissa on muuttumassa. Tästä syystä on Koulun mukaan perusteltua puhua algoritmisesta päätöksenteosta pelkän sääntöpohjaisen päätösaution sijaan.<sup>166</sup> Artikkelissaan Hakkarainen, Koulu ja Markkanen käyttävät algoritmista päätöksentekoa hallintoautomaation synonyyminä. Heidän mukaansa algoritmisella päätöksenteolla on tarkoitus ”korostaa automaation teknistä perustaa, eli päätöksenteon delegoimista algoritmile”<sup>167</sup>. Tulkitsen, että Koulu siis viittaa ”algoritmisella päätöksenteolla” sekä sääntöpohjaisiin että oppiviin järjestelmiin, eikä algoritmisella päätöksenteon käsitteellä pyritä sulkemaan automaattista päätöksentekoa keskustelun ulkopuolelle. Kuten aikaisemmin Hakapää hallintosovelluksen käsitteellä, myös Koulu pyrkii käsitevalinnallaan laajentamaan keskustelua ”pelkästä” sääntöpohjaisesta automaattisesta päätöksenteosta myös uusiin ”datavetoisiin” sovelluksiin, kuten koneoppimiseen.

Koskentausta taas on blogikirjoituksessaan määritellyt automaattisen päätöksenteon jakamalla sen kahteen osaan sen toimintaperiaatteen mukaan:

- - Automatisoidussa päätöksenteossa ajatuksena on, että kirjoitetaan joko itsenäinen sovellus tai osa johonkin sovellukseen, joka tekee valintoja/päätöksiä ohjelmakoodissa annettujen ohjeiden mukaan. Automatisoitua päätöksentekoa voidaan rakentaa kahdella eri tavalla.

1. Sääntöperusteisessa automaatiossa on kyse ratkaisusta, jossa toteutetaan sovellus tekemään valintoja ja niiden perusteella tiettyjä toimenpiteitä tietokanta-aineistolle tiettyjen ennalta määriteltyjen edellytysten vallitessa.
2. Koneoppimiseen perustuvassa automaatiossa ohjelmalle ei määritellä ennalta tyhjentävästi kriteerejä valintojen tekemiselle, vaan sovellus

---

and without any human involvement”. Ks. myös Koulu 2018 s. 842, jossa Koulu huomauttaa, että eri tieteenaloilla on omat eroavaisuutensa eikä näiden tutkimusintressit välttämättä kohtaa.

<sup>166</sup> Koulu 2018 s. 855–856.

<sup>167</sup> Hakkarainen ym. 2020 s. 9.

tehdään omaksumaan toimintamalleja sille annetun opetusaineiston pohjalta.

Ensiksi mainitussa on tarkoitus määritellä ennalta tyhjentävästi automaation toimintamalli, jälkimmäisessä opettaa toimintamalli ja saada järjestelmä oppimaan jatkuvasti uutta.<sup>168</sup>

Voidaan huomata, että oikeudellisessa keskustelussa tunnistetaan jonkinlainen kahtiajako sääntöpohjaiseen ja oppiviin päätöksentekojärjestelmiin. Sääntöpohjaisella päätöksenteolla viitataan käsittääkseni ohjelmistorobotiikkaan, eli sovelluksiin, jotka eivät käytä harkintaa, eivätkä ole itsenäisiä ja oppivia järjestelmiä. Sääntöpohjaiset ohjelmistorobotit soveltuvat yksinkertaisiin, rutiininomaisiin tehtäviin, joissa ei ole harkinnanvaraa ja se toimii ihmisen määrittelemien rajojen ja vastausten puitteissa<sup>169</sup>. Tekoälypohjaisella tai oppivalla – tai kuten Koulu käyttää datavetoisella – päätöksentekojärjestelmällä taas viitataan tällä hetkellä koneoppiviin sovelluksiin, joiden riippuvuus ihmisen osallisuudesta päätöksentekoprosessissa vaihtelee. Halu laajentaa automaattisia päätöksentekojärjestelmien ominaisuuksia datavetoisiin sovelluksiin loisi mahdollisuuden siirtää myös ei-rutiininomaiset ja haastavat tapaukset automaation työstettäväksi<sup>170</sup>.

### 3.5 Oikeustieteen ”oikeat valinnat”

Kuten tietojenkäsittelytieteissä ja sen lähitieteissä, myös oikeustieteelle ”tekoäly” on liian epämääräinen itsenäiseksi käsitteeksi. Tekoälypohjaisella päätöksenteolla viitataan tällä hetkellä kapeisiin tekoälysovelluksiin eli erilaisiin koneoppijoihin. ”Tekoälypohjainen” on kuitenkin harhaanjohtava nimitys, koska tekoäly voidaan edellä mainitulla tavalla ymmärtää olevan ns. sateenvarjokäsite kaikille ”tekoälysovelluksille”, jonka määritelmä taas jatkuvassa muutoksessa. Käsitteiden sisältö ymmärretään eri tavalla riippuen sovelluksen kyvyistä. ”Puhdas tekoäly” halutaan myös oikeudellisesti irrottaa ”puhtaasti” sääntöpohjaisista ohjelmistoroboteista, joilla ei ole kykyä oppia tai soveltaa tietoa ilman ihmisohjausta. Tällaiset sovellukset ovat vastuunjaon ja valvonnan näkökulmasta hyväksyttävämpiä ja selkeämpiä: virheet voidaan paikantaa, koska päättelyketjut ovat ihmisten tiedossa ja ymmärrettävissä.

---

<sup>168</sup> Koskentausta 2020.

<sup>169</sup> Näin todennut myös esim. Koulu 2018 s. 856.

<sup>170</sup> Koulu 2018 s. 856.

Koen, että oikeudellinen keskustelu on kahtiajakautunut ja samalla hyvin levällään. Oikeustieteelle tyypilliseen tapaan, pyrimme erottautumaan luomalla oman käsitteistömme keskustelun pohjaksi. Käytetyissä käsitteissä vallitsee mielenkiintoinen jako; Koulun valinnat (algoritminen päätöksenteko ja datavetoisuus), joilla hän haluaa laajentaa keskustelua sääntöpohjaisesta automaatiosta myös oppiviin päätöksentekojärjestelmiin, mutta samaan aikaan oikeustieteessä pyritään tekemään nimenomaa eroa sääntöpohjaisen ja oppivien järjestelmien välillä, kuten esimerkiksi oikeuskansleri lausunnossaan. Koulun mielestä oikeudellisesta näkökulmasta ratkaisevampaa ovat kuitenkin tekoälysovellusten liitännäisvaikutukset kuin niiden toteutustapa, sillä samat oikeudelliset kysymykset liittyen esimerkiksi tietoon; tietokantojen yhdistämiseen, tietojen hyödyntämiseen ja omistajuuteen, koskettavat niin koneoppivia järjestelmiä kuin muita massadatan hyödyntämislle perustuvia teknologioita. Siksi Koulun mielestä tulisi ennemmin puhua datavetoisuudesta tekoälyn sijaan. Myös Koulun huomauttaa, että usein puhekielessä tekoäly sekä dataintensiiviset teknologiat samaistetaan algoritmeihin, joilla tietojenkäsittelytieteissä viitataan yksinkertaisesti mihin tahansa joukkoon sääntöjä, joilla ratkaistaan tietynlaisia ongelmia: ”Kärjistäen tämä käsitteellinen laaja-alaisuus selittää, miksi algoritmi itsessään ei ole järkevä sääntelyobjekti”.<sup>171</sup>

Mielestäni Koulun käsitevalinnat ovat perusteltuja, sillä automaattinen päätöksenteko ei käsitteenään ota huomioon uusia päätöksenteon muotoja ja mahdollisuuksia. Koen, että syntynyt käsitteellinen kahtiajako edellyttää, että kykenisimme erottelamaan sen, koska ja mikä tekee sääntöpohjaisesta järjestelmästä oppivan järjestelmän. Kuten edellä on tullut ilmi, sovellukset voivat sisältää erityyppisiä menetelmiä, joilla on oma osatehtävänsä järjestelmässä. Jos yksi sovelluksen algoritmeista on oppiva, määritelläänkö koko sovellus oppivaksi sovellukseksi vai voidaanko se vielä luokitella sääntöpohjaiseksi? Jos esimerkiksi valvontaa toteuttavan järjestelmän ensimmäisessä vaiheessa järjestelmän oppiva osuus käy valvontakohteet läpi, valikoi kokemuksensa perusteella riskiperusteisesti valvontakohteet ja toisessa vaiheessa toteuttaa sääntöpohjaisen valvonnan? Laskentaanko valvontakohteiden valikointi osaksi päätöksentekemistä ja tekeekö se

---

<sup>171</sup> Koulun 2018 s. 856–857.

koko järjestelmästä oppivan? Entä mihin asti vastuu ja valvonta tulisi tällaisissa järjestelmissä ulottaa?<sup>172</sup>

Koulun algoritminen päätöksenteko on siis automaattisen päätöksenteon kehittyneempi muoto. Myös dataintensiivisyyden käsite on perusteltu, sillä oikeudellisesti merkittävään asemaan nousee data, miten sitä kerätään, säilytetään, hyödynnetään ja kenelle sitä annetaan. Mielestäni tämän lisäksi sillä on myös merkitystä millä keinoilla ja sovelluksilla dataa käytetään, tai kuka päätöksentekojärjestelmän rakentaa. Olen itse tässä tutkielmassa käyttänyt *tekoälysovelluksen* käsitettä, jolla viitataan yleisesti ja tällä hetkellä olemassa oleviin tekoälysovelluksiin, kuten koneoppijoihin ja sen eri muotoihin. Automaattisella päätöksenteolla taas viitataan sääntöpohjaisiin, ei-harkintakykyisiin järjestelmiin. Tämän merkityssisällön antaminen automaattiselle päätöksenteolle on kuitenkin väliaikainen. Voisi ajatella, että tekoälyn kehittyessä ”automaattinen päätöksenteko” yhdistyy tekoälysovelluksiin. Koska käsitteiden sisällön ja merkityksen voi nähdä olevan hetkellisiä, olisi tärkeää, että niin keskusteltaessa ”tekoälystä”, ”algoritmisesta” kuin ”automaattisesta päätöksenteosta”, määriteltäisiin mitä näillä tarkoitetaan kyseisessä kontekstissa.

---

<sup>172</sup> Myös Hakkarainen, Koulu ja Markkanen huomauttavat, ettei liukuma sääntöpohjaisesta automaatiosta tekoölyyn ole selkeästi määriteltävissä, eikä ole selvää, mihin osaan ja laajuuteen järjestelmään kohdistuva julkisuusvelvoite tulisi ulottaa. Ks. Hakkarainen ym. 2020 s. 17 ja s. 4.

## 4 AUTOMAATTISEN PÄÄTÖKSENTEON SOVELLUKSET

### 4.1 *Automaattinen päätöksenteko erityishallinto-oikeudessa*

Tässä kohtaa tutkimuksessa siirrytään erityishallinto-oikeuden alaan, tarkastelemaan automaattisten päätöksentekojärjestelmien hyödyntämistä julkisoikeudellisessa ympäristössä kahden viraston näkökulmasta: jo jonkin aikaa automaattista päätöksentekoa hyödyntänyttä Verohallintoa sekä automaattista päätöksentekojärjestelmää itselleen havittelevaa Maahanmuuttovirastoa. Virastojen tarkastelussa keskityn erityisesti eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sekä perustuslakivaliokunnan kannanottoihin liittyen näiden virastojen automaattiseen päätöksentekoon. Tarkastelussa pohdin myös sitä, miksi automaattinen päätöksenteko on noussut vasta nyt kriittiseen tarkasteluun ja miksi automaattisen päätöksenteon ja tekoälyn soveltamisen katsotaan olevan hyväksyttävää toisella hallinnon alalla, kun taas toisella se nähdään ongelmalliseksi.

### 4.2 *Maahanmuuttoviraston pyrkimys päätöksenteon automaatioon*

Automatisoitua päätöksentekoa on ehdotettu lailla säädettäväksi Maahanmuuttoviraston päätöskäsittelyn nopeuttamiseksi hallituksen esityksissä (HE 224/2018 vp. sekä tämän esityksen raukeamisen jälkeen uudelleen syntyneellä saman sisältöisellä hallituksen esityksellä HE 18/2019 vp.). Lakiehdotuksen osana säädettäisiin Maahanmuuttoviraston automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksentekomenettelystä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmissä, jolloin asiankäsittelyjärjestelmä suorittaisi kaikki asiankäsittelyn sekä päätöksenteon vaiheet ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta<sup>173</sup>.

Lainsäädäntöehdotus perustaa pohjansa erityisesti Euroopan unionin tietosuojasetukselle (2016/679), erityisesti 22 artiklalle, jossa säädetään automatisoiduista yksittäispäätöksistä. 22 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan rekisteröidyillä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka

---

<sup>173</sup> HE 18/2019 vp. s. 93.

vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Toisen kohdan mukaan ensimmäisen kohdan automaattisen päätöksenteon kieltoa ei sovelleta, jos päätös on:

- a) välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten;
- b) hyväksyty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi;
- c) tai se perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.

Kolmannen kohdan mukaan a ja c kohtien tapauksissa rekisterinpitäjällä on velvollisuus toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tämä koskee vähintäänkin oikeutta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö, sekä oikeutta esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Artiklan neljännen kohdan mukaan toisen kohdan päätökset eivät saa perustua 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuihin erityisiin tietoryhmiin, ellei se perustu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen (9 art. 2. a kohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä lainsäädännön nojalla (9. art. 2. g kohta). 9 artiklan ensimmäisen kohdan erityisiksi henkilötietoryhmiksi ovat määritelty henkilötiedot, joista ilmenee henkilön rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa määritellään rajoituksia, jotka ulottuvat myös 22 artiklan automaattiseen päätöksentekoon. Ensimmäisen kohdan mukaan automaatiassa tulee noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia demokraattisessa yhteiskunnassa.

Hallituksen esityksessä Maahanmuuttoviraston päätöksenteon tehtäviä siirrettäisiin automatisoituun päätöksentekojärjestelmään, mikä mahdollistaisi viranomaistoiminnan keskittymisen sen kannalta merkityksellisimpiin tehtäviin. Päätöksenteon automatisointi lyhentäisi päätösten käsittelyaikoja, mikä taas näkyisi lupahakemusten edullisempänä hintana ja yhtenäisempänä ratkaisukäytäntönä.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> HE 18/2019 vp. s. 53–54.



Automaation työstettäväksi valikoituisivat tehtävät, joissa kuulemista ei tarvitsisi hallintolain 34.2 § 5. kohdan perusteella tehdä, kuten asioissa, jotka ratkaistaan hakemuksen mukaisesti tai hakemus raukeaa ulkomaalaislain nojalla. Maahanmuuttoviraston päätöksentekojärjestelmä luotaisiin siten, että jos asiassa esimerkiksi toimivaltaa luovan lainsäädännön mukaan tai puutteellisesti täytettyjen tai ristiriitaisten tietojen takia tulisi kuulla asianosaista tai se edellyttäisi kokonaisharkintaa, päätös ohjautuisi aina luonnollisen henkilön käsiteltäväksi.<sup>175</sup>

Oikeusturvaa lakiesityksessä toteuttaisivat virkavastuu sekä viraston velvollisuus julkistaa automaattisen päätöksenteon taustalla toimiva *algoritmi* rekisteröidylle ymmärrettävissä olevassa muodossa<sup>176</sup>. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei virkamies ole enää selkeästi päätöksen esittelijä eikä päätöksentekijä *algoritmisen* järjestelmän luodessa hallintopäätöksen. Täten automaattinen päätöksenteko irtautuu ”virkamiehen inhimillisen toimijuuden varaan rakentuvasta vastuukonstruktioista”<sup>177</sup>. Hallituksen esityksissä virkavastuukysymys on ratkaistu asettamalla Maahanmuuttoviraston ylijohtaja vastuuseen automaation virheistä. Jälkimmäisessä esityksessä huomioidaan perustuslakivaliokunnan mielipide siitä, ettei tämän kaltainen järjestely täytä perustuslain 118 §:n virkavastuun edellytyksiä. Esityksessä on keskitytty perustelemaan ylijohtajan vastuuta sillä, ettei virkavastuun kohdetta ole suoraan olemassa automaation tuottamasta päätöksestä, minkä vuoksi vastuu tulee sitoa ”virka-asemaan organisaatiossa”, tässä tapauksessa Maahanmuuttoviraston ylijohtajaan.<sup>178</sup>

Samalla esityksessä todetaan, että ylijohtajan virkavastuu ei tulisi todellisuudessa realisoitumaan, vaan todennäköisesti kohdentuisi Maahanmuuttovirastoon vahingonkorvauksen muodossa. Hallituksen esityksessä virkavastuu tavallaan ohitetaan toteamalla, ettei automatisoidussa päätöksenteossa voida perinteisellä tavalla sitoa virkavastuuta päätöksentekoon. Sen sijaan ehdotuksessa virkavastuun puutetta paikkailtaisiin juuri julkisyhteisön vahingonkorvausvastuulla:

Hallinnon asiakkaan näkökulmasta keskeinen PL 118.3 §:n mukainen vahingonkorvausvastuu on sinällään kohdennettavissa yksittäisen virkamiehen sijasta myös julkisyhteisöön, jolloin ainakin periaatteessa voidaan katsoa osan virkavastuun kautta toteutettavista oikeusturvatakeista soveltuvan sellaisenaan myös algoritmiseen päätöksentekoon. Sen sijaan rikosoikeudellinen vastuu on sidottu yksittäisen virkamiehen toimintaan,

---

<sup>175</sup> HE 18/2019 vp. s. 39 sekä 41.

<sup>176</sup> HE 18/2019 vp. s. 51–52.

<sup>177</sup> HE 18/2019 vp. s. 120.

<sup>178</sup> HE 18/2019 vp. s. 102, sekä PeVL 62/2018 vp. s. 8

minkä vuoksi rikoslain 40 luvun kriminalisoinnit eivät sellaisenaan sovellu algoritmiseen päätöksentekoon.

- - Tällöin hallinnon asiakkaan kannalta keskeinen vahingonkorvausvastuu kohdistuu käytännössä usein Maahanmuuttovirastoon, sillä vahingonkorvausvastuun realisoivan tuottamuksen voi arvioida täyttyvän harvoin ylijohdajan toiminnassa. Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 1 §:n mukaan korvausvastuu voi kohdistua viranomaiseen yksittäisen virkamiehen sijasta.<sup>179</sup>

Perustuslakivaliokunta on pitänyt virkavastuun osoittamista ylijohdajalle ongelmallisena erityisesti perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, joka edellyttää, että rikoksen tunnusmerkistö on täsmällisesti ilmaistu laissa. Tämä on edellytys sille, että voidaan arvioida teon tai laiminlyönnin rangaistavuutta. Valiokunta toteaa, ettei automaattinen päätöksenteko voi tehdä tyhjäksi perustuslain säännöksiä. Virkavastuun osoittaminen ”viraston yleisjohtamisesta vastaavan ylijohdajaan on perustuslakivaliokunnan mielestä järjestelynä näennäinen ja keinotekoinen. Jotta automaattinen päätöksenteko voi olla valvottavissa ja oikeudellisesti kontrolloitavissa (kuten PL 118 § edellyttää), tulee ”virkavastuusäntely muodostua tosiasioita vastaavaksi”.<sup>180</sup>

Perustuslakivaliokunnan mukaan automaattisen päätöksenteon säätelyä on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden sekä 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kautta, eikä valiokunnan käsityksen mukaan automatisoitu päätöksenteko ei siten sovellu sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 21 § automatisoiduista yksittäispäätöksistä on säännelty väljästi, eikä vastaa tarpeeksi yksilöidysti siihen, mihin päätöksiin automaatiota käytettäisiin.<sup>181</sup> Vaihtoehtoisiksi säätelyvaihtoehdoiksi valiokunta määrittelee joko päätöksenteon rajaamisen vain sellaisiin tilanteisiin, jossa hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai määrittelemällä tarkasti ne hallintolain 34.2 § 5. kohdan tilanteet, joissa päätöksenteko ei edellytä viranomaisen käyttävän harkintavaltaa. Automatisoitua päätöksentekoa ei voitaisi käyttää vain sillä perusteella, että kuuleminen asiassa olisi muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

---

<sup>179</sup> HE 18/2019 vp. s. 120.

<sup>180</sup> PeVL 7/2019 vp. s. 11.

<sup>181</sup> Ks. HE 18/2019 vp. s. 95, jossa Maahanmuuttovirasto määrittelee HL 34.2 § 5. kohdan perusteella automaatiolle soveltuviksi tehtäviksi mm. pysyvän oleskeluluvan myöntämiseen kausityötodistuksen antamiseen sekä Suomen kansalaisuuden hakemiseen liittyvät käsiteltävät asiat.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että ”- - algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan”.<sup>182</sup>

Kieltämättä, Maahanmuuttoviraston lakiehdotuksessa ei selkeästi määritellä käytettyjä käsitteitä eikä sitä mitä algoritmisella päätöksenteolla tarkoitetaan. Ehdotuksessa ei myöskään suoraan määritellä miten, millainen ja koska asianosaisella on oikeus saada mainittu *erillinen selvitys käytetystä algoritmista*. Ainoa kyseiselle selvitykselle asetettu vaatimus on sen ymmärrettävyys. Ymmärrettävyys itsessään on mielestäni tärkeä lähtökohta automaattisessa päätöksenteossa, erityisesti yhdessä neuvonnan kanssa päätöksenkohteen arvioidessa oikeuksiensa lainmukaista toteutumista. Tosin tässä ehdotuksessa neuvonnan osuus on lähinnä kuitattu nimeämällä Maahanmuuttovirasto tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti ”yhdyspisteeksi”. Hakkarainen, Koulu ja Markkanen myös huomauttavat, että ymmärrettävyys on suhteellista. Algoritmin ja koodikielen julkaiseminen harvoin tuottavat sellaista ymmärrystä, mitä maallikko tarvitsisi arviointinsa perusteeksi vaan edellyttävät tulkitsijaltaan erityistä ammattiosaamista. Samalla koodien toimintaa selittävät toimintaselosteet muodostuvat helposti abstrakteiksi ja irtoavat algoritmin alkuperäisestä toiminnasta. Tästä syystä he kyseenalaistavat koodien julkaisemisella saatavan hyödyn tavallisen maallikon näkökulmasta.<sup>183</sup>

Perustuslakivaliokunta toteaa, että automaattiseen päätöksentekoon liittyy sellaisia perusoikeuksiin ja julkisen vallan käytön sellaisia oikeudellisesti laajakantoisia kysymyksiä, jotka vaativat tarkastelua erityisesti yleislainsäädännön kehittämisen näkökulmasta. Yksittäisiä tietosuoja-asetuksen liikkumaa koskevilla säädösehdotuksilla ei voida sivuuttaa perustuslain säännöksiä liittyen julkisen vallan käyttämiseen ja vastuuseen, eikä tietosuoja-asetus luo itsessään sellaista perustavaa ja hyväksyttävää pohjaa automaation käyttämiselle päätöksenteossa. Siksi perustuslakivaliokunta toteaa, että uusista yksittäisistä hallinnonalojen automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista tulisi nyt pidättäytyä.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> PeVL 7/2019 s. 9–10.

<sup>183</sup> Hakkarainen ym. 2020 s. 22–25, s. 30 sekä s. 36

<sup>184</sup> PeVL 7/2019 s. 11–12.

### 4.3 Verohallinnon automaattinen päätöksenteko

Hallintoautomaation etulinjassa Suomessa on ollut erityisesti Verohallinto, jonka intressissä on ollut pyrkiä kuukausittain saapuvien veroilmoitusten tehokkaaseen käsittelyyn<sup>185</sup>. Verotuksen massamenettelyä on pyritty nopeuttamaan mm. ohjaamalla asiakkaat sähköisten veroilmoitusten täyttämiseen OmaVero:ssa, verkossa chatbot-neuvonnalla sekä verotuspäätösten automatisoinnilla. Automaation on todettu olevan Verohallinnossa välttämätöntä verotuksen toimittamiseksi sähköisen menettelyn sekä laajentuneiden tiedonsaantivelvollisuuksien seurauksena<sup>186</sup>. Automaation helpottamiseksi verotusmenettelyä on myös pyritty yhtenäistämään ja harkintavallankäyttöä vähentämään, esimerkiksi veronkorotusten ja veroilmoituksen myöhästymismaksujen suhteen<sup>187</sup>. Itsessään Verohallinnon automaatiota on kuvattu aikoinaan vuonna 2005 hallituksen esityksessä seuraavasti:

Tarkoitus on, että kaikkien verovelvollisten verotustiedot tutkittaisiin koneellisen käsittelyn avulla koneellisesti, ja sen lisäksi veroviranomaiset tutkisivat valikoinnin perusteella osan, esimerkiksi 30 prosenttia aineistosta tarkemmin tapauskohtaisessa käsittelyssä.

Koneellista käsittelyä varten verovelvollisen veroilmoituksellaan ilmoittamat, sivullisilta saadut ja muut verohallinnon käytettävissä olevat tiedot, kuten edellisten vuosien tappiotiedot ja muita verolajeja varten saadut tiedot, tallennettaisiin, tarvittaessa muuntaen ne optisesti lukemalla tai muulla teknisellä menetelmällä, verohallinnon tietojärjestelmien käsiteltävissä olevaan sähköiseen muotoon. Koneellisessa käsittelyssä tutkittaisiin muun muassa tietojen loogisuutta ja tietoihin sovellettaisiin verohallinnon laatimia valikointiehtoja, jotka täyttävät asiat poimituisivat erikseen tutkittaviksi tapauskohtaiseen käsittelyyn. Koneellisessa käsittelyssä verotusta toimittavat henkilöt eivät tutkisi tapauskohtaisesti verovelvollisen tulo- ja vähennyserien tai muiden hänen verotukseensa vaikuttavien erien perusteiden ja määrien oikeellisuutta. Siltä osin kuin asia ei valikoituisi erikseen tutkittavaksi, verotuspäätös syntyisi koneellisessa käsittelyssä.

Erikseen tutkittavat asiat valikoitaisiin pääsääntöisesti edellä selostetun ensi vaiheen käsittelyn perusteella. Valikointia tehtäisiin verotuksen toimittamisaikana kuitenkin jatkuvasti. Jos verovelvollinen esimerkiksi

---

<sup>185</sup> Ks. esim. Verohallinnon vastine AOA:n ratkaisussa EOAK/3379/2018 s. 4 sekä 6. Suurimpana automaatioprosessin kohteena on oma-aloitteisten verojen määrääminen arvioimalla.

<sup>186</sup> VaVM 9/2016 vp. s. 8 sekä EOAK 3379/2018 s. 11 ja s. 13.

<sup>187</sup> Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että ”Verohallinto määrää veronkorotuksia automaatiomenettelyssä ainoastaan arvioverotustilanteissa, joissa verovelvollinen ei ole itse antanut veroilmoitusta eikä reagoinut hänelle lähetettyyn kuulemiskirjeeseen. - - Henkilöasiakkaan tuloverotuksessa veronkorotusta ei koskaan määrätä automaatiomenettelyssä.” EOAK 3379/2018 s. 13.

antaisi lisätietoja tai vuosi-ilmoitustietoihin tulisi korjaus, saattaisi verovelvollisen tapaus tulla uudelleen esille.

Valikointi olisi mahdollisimman laajalti koneellista ja siten koko maassa yhdenmukaista. Valikointiehdot täyttävät tapaukset haetaan tällöin tietokannasta automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Valikointi voisi kuitenkin olla myös manuaalista. Tällöin verotusta toimittava henkilö hakee verotusasiakirjoilta tai -tiedoista tarkemmin tutkittavat asiat.<sup>188</sup>

Verotus on luonteeltaan merkittävää julkisen vallan käyttöä, johon liittyy itsenäistä harkintavallan käyttöä, ja jolla puututaan yksilön taloudellisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin<sup>189</sup>. Viime aikoina myös Verohallinnon käyttämä automaattinen päätöksenteko on joutunut suurennuslasin alle ja ongelmaksi on nostettu lainsäädäntöperustan puuttuminen: automaattiselle päätösmenettelylle ei ole ollut laista löytyviä perusteita. Aihetta on erityisesti käsitellyt eduskunnan oikeusapulaismies (AOA) Maija Sakslin kanteluiden sekä oma-aloitteisen selvitystyön puitteissa, joita käsittelen seuraavaksi.

Apulaisoikeusasiamies otti omana aloitteenaan (EOAK/3379/2018, 20.11.2019) käsiteltäväkseen Verohallinnon automaattisen päätöksenteon käsiteltyään kaksi kantelua liittyen Verohallinnon automaattiseen päätöksentekoon ja menettelyyn.

Ensimmäisessä kantelussa (EOAK/3116/2017, 29.6.2018) verovelvollinen oli virheellisesti ilmoittanut osinkotiedon kahdella eri verolomakkeella, maksanut veron, ja tämän jälkeen saanut kaksi eri automaation muodostamaa selvityspyyntöä annetuista ilmoituksista. Verovelvollinen oli vastannut selvityspyyntöihin ja ottanut yhteyttä Verohallinnon asiakaspalveluun, jossa oli myös ilmaissut hämmennyksensä liittyen ilmoituksiin. Vaikka verovelvollinen oli antanut pyydettyä lisäselvitystä, oli automaatio lähettänyt verovelvolliselle poikkeamiskirjeen, määrännyt veron maksettavaksi toistamiseen veronkorotuksen sekä viivästyskoron kera. Verohallinnon mukaan automaatiossa ja asiakaspalvelussa oli tapahtunut virhe, sillä verovelvollisen tapaus olisi tullut siirtyä tällaisessa veroilmoitusten ristiriitatilanteessa virkailijan käsiteltäväksi. Tapauksessa päätös oikaistiin, määrätyt veroseuraamukset poistettiin sekä Verohallinnon työmenettelyohjetta korjattiin. Ongelmalliseksi AOA:n mukaan nousi Verohallinnon neuvonta, joka oli tapauksessa osoitettu kahteen eri palvelulinjaan, ja siltikin tapaus oli jäänyt selvittämättä. AOA kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisen asiakaspalvelun ohjauksen ja neuvonnan merkitys kasvaa, erityisesti automaation virhetilanteissa.

---

<sup>188</sup> HE 91/2005 vp. s. 16/I. Valtiovarainministeriön mukaan Verohallinnon automaatio toimii edelleen näin toteuttaen fiskaalista tehtävää ja turvaten valtion verotulojen kertymistä. EOAK 3379/2018 s. 11.

<sup>189</sup> Ks. esim. AOA ratkaisussaan EOAK 3379/2018 s. 2.

Toisessa kantelussa (EOAK/3393/2017, 29.6.2018) oli kyse alkutuottajien velvollisuudesta antaa arvonlisäveroilmoitus ALV-myyneistään sekä -ostoistaan verovuodelta. Verohallinnon aloitteesta ja turhan työn määrän vähentämiseksi eduskunnassa hyväksyttiin lakimuutos, jonka mukaan sellaisen henkilön, jolla ei ole verovuonna ollut ALV-tuloja, ei ole velvollisuutta antaa ALV-ilmoitusta Verohallinnolle. Automaatio oli kuitenkin lähettänyt 11 000:lle metsätaloutta harjoittavalle verovelvolliselle virheellisesti kirjeen liittyen ALV-ilmoitusten antamatta jättämisestä, jossa ilmoitettiin käytettävän arvioverotusta, mikäli ilmoitusta ei annettaisi. Huomattuaan automaation virheen, Verohallinto keskittyi ongelmasta tiedottamiseen, sekä estämään aiheettomien arvioverotusten ja seuraamusten realisoitumisen verovelvollisille. Tapauksessa AOA ilmaisi huolensa verovelvollisten oikeudesta saada asianmukaista ja selkeää neuvontaa, sillä kantelijan mukaan Verohallinnon puhelinpalvelusta ei kyetty tätä antamaan. AOA:n mukaan neuvontavelvollisuuteen kuuluu asiakkaiden mahdollisten väärinkäsitysten oikaiseminen menettelyllisissä kysymyksissä.

Omana aloitteenaan AOA pyysi Verohallinnolta selvitystä automatisoidusta verotusmenettelystä ja päätöksenteon lakisidonnaisuudesta, hyvän hallinnon perusteiden toteutumisesta, erityisesti kanteluissa esiin nousseesta palvelu- ja neuvontavelvollisuuksista, virkamiesten vastuusta sekä verovelvollisen oikeusturvasta<sup>190</sup>. Verohallinnon vastauksen mukaan automaatiota hyödynnetään Verohallinnossa kaikissa verotuksen tehtävissä voimassa olevan verolainsäädännön perusteella. Verotuksen automaatio perustuu laille verotusmenettelystä (1558/1995, myöhemmin VML) sekä laille oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylle (768/2016, myöhemmin OVML).<sup>191</sup>

Verohallinto kertoo tekevänsä automaattisessa päätöksentekomenettelyssä vain sellaisia verotuspäätöksiä, joiden tekemiseen Verohallinnolla on lailla säädetty toimivalta ja että vastaavan kaltaisia päätöksiä voidaan tehdä vaihtoehtoisesti myös virkailijatyönä. Automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ei kuitenkaan käsitellä sellaisia verotusasioita, joissa Verohallinnon hallussa oleviin tietoihin liittyy tulkinnanvaraa. Täten automatisoidulla päätöksenteolla ei hylätä verovelvollisen vaatimuksia eikä poiketa veroilmoituksesta, vaan näissä tilanteissa asia siirtyy virkailijan käsiteltäväksi. Automaatiosta saadut verotuspäätökset eivät Verohallinnon mukaan loukkaa verovelvollisen oikeutta, sillä päätös perustuu tällöin verovelvollisen omaan veroilmoitukseen. Muutoin muodostetun verotuspäätöksen tekijäksi on osoitettavissa yksittäinen virkamies. Virkavastuu automaattisesta päätöksenteosta on

---

<sup>190</sup> EOAK/3379/2018 s. 2.

<sup>191</sup> EOAK/3379/2018 s. 3.

osoitettu Verohallinnon eri yksiköissä prosessivastuuhenkilöille, jotka vastaavat asemansa perusteella ”menettelyn oikeudellisuudesta ja laadusta”.<sup>192</sup> Kuten myös Maahanmuuttoviraston tavoittelemassa automaatiassa, Verohallinnon automaatiolla pyritään kohdentamaan käytettävissä olevat henkilöstöresurssit ”yhdenmukaisin kriteerien valikoituihin olennaisten asioiden tapauskohtaiseen käsittelyyn”<sup>193</sup>.

Hallintopäätösprosessiin liittyen Verohallinto nostaa esille sen, että hallintolaki on suhteessa verotusmenettelylain säännöksiin yleislaki, ja toimii täten verotuksen lainsäädäntöä täydentävänä. Tästä johtuen hallintolaissa määriteltyjä päätösten perusteluelvelvoitteita (erityisesti HL 44.1 § 4. kohtaa) ei noudateta ensisijaisesti verotusmenettelyssä. Hallintolain 44.1 §:n neljännen kohdan mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selkeästi ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianomainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. VML 26 § sekä OVML 55 §:n mukaan asianomaiselle päätökselle merkitään päätöksen tehnyt *viranomaisen* eli Verohallinto yksittäisen virkamiehen sijaan. Täten lain edellytysten mukaisesti päätökseen tulee yhteystietoina Verohallinnon yleiset palvelunumerot, josta asiakas saa tarvittaessa päätökseen liittyviä lisätietoja. Verohallinnon vastineen mukaan hyvän hallinnon takeet *eivät* toteutuisi, jos automaation tuottamissa kirjeissä ja päätöksissä olisi yksittäisen virkailijan nimi ja puhelinnumero, sillä tällöin Verohallinto ei voisi kontrolloida puhelinpalvelun jonotusaikoja. Puhelinneuvontaa antavat Verohallinnon virkailijat, jotka omaavat kyseisen veroalueen riittävän osaamisen, ja tarvittaessa tarkempaa asiantuntemusta asiakkaille antavat verohallinnon asiantuntijat. Vaikka puhelinneuvonnan on todettu olevan nopea ja toimiva, myöntää Verohallinto kuitenkin, että puhelinneuvonnassa on ollut myös haasteita ja ongelmia, eikä virkailijat ole aina kyenneet vastaamaan ja selvittämään asiakkaan asiaa riittävästi.<sup>194</sup>

Verohallinto toteaa, ettei automaatiomenettelyllä ole ollut kuitenkaan vaikutusta Verohallinnon tehtäviin tutkia asianmukaisesti asiakkaiden antamia ja heiltä pyydettyjä selvityksiä ja arvioida niiden merkitystä ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Mikäli Verohallintoon saapuneessa veroilmoituksessa on sisältövirhe, siirtyy ilmoituksen käsittely virkailijan tapauskohtaiseen käsittelyyn, jolloin virkailija arvioi mahdollisen laiminlyönnin ja sen merkittävyyden. Jos asiakas antaa selvitystä automaatiassa tai vastaa virkailijan toimesta lähetettyyn kuulemiskirjeeseen, edellyttää asiakkaan antama

---

<sup>192</sup> EOAK/3379/2018 s. 9–10.

<sup>193</sup> HE 91/2005 vp. s. 13/I.

<sup>194</sup> EOAK/3379/2018 s. 3–4 sekä s. 7.

selvitys virkailijan käsittelyä, jolloin harkinta- ja ratkaisovaltaa käyttää virkailija. Asiakkaalla on Verohallinnon vastineen mukaan aina oikeus saada tietää, mikä vaikutus hänen antamallaan selvityksellä on ollut päätöksenteossa. Mikäli näin ei ole tapahtunut, on Verohallinnon mukaan kyse koneellisen menettelyn tai virkailijalle sattuneesta virheestä. Näitä mahdollisia tietohallinnon tai virkailijoiden virheitä on tasapainotettu Verohallinnossa takaamalla matalan kynnyksen mahdollisuus virheiden korjaamiseen ja päätöksen oikaisuun sekä turvaamalla päätösten laatu laadunvarmistuksen kautta.<sup>195</sup> Myös Valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut seuraavaa:

Verotuksen erityisluonne massaluonteisena toimintana on otettu huomioon verotusmenettelyä koskevissa säännöksissä. Verohallinnon automaatioprosessissa tehtävät verotuspäätökset perustuvat lakiin ja menettely täyttää siten hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimuksen. - - Verotuksen uudistettu muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmä takaa verovelvollisen oikeusturvan, Verohallinto määrää veronkorotuksia automaatiomenettelyssä ainoastaan arvioverotustilanteissa, joissa verovelvollinen ei ole itse antanut veroilmoitusta eikä reagoinut hänelle lähetettyyn kuulemiskirjeeseen. - - Henkilöasiakkaan tuloverotuksessa veronkorotusta ei koskaan määrätä automaatiomenettelyssä.<sup>196</sup>

Verohallinto rinnastaa siis automaatiossa tapahtuvat virheet yksittäisten virkailijoiden tekemiin virheisiin ja toteaa, että laadunvarmistuksesta huolimatta mahdollisuus yksittäisiin teknisiin tai muihin ennalta odottamattomiin virheisiin on automaatiossa mahdollinen. Näissä tilanteissa Verohallinto korjaa virheet omasta aloitteestaan ja tiedottaa tarvittaessa asiakkaita virheistä. Automaation virheet myös korjataan kuten myös yksittäiselle virkailijalle sattuneet erehdykset ja inhimilliset virheet.<sup>197</sup> Kokonaan automatisoinnissa tehdyistä päätöksistä on perustuslain 118 §: tarkoittamalla tavalla osoitettavissa vastuussa oleva virkamies, eli prosessinomistaja, joiden päätösvallasta määrätään Verohallinnon yksiköiden työjärjestyksessä.<sup>198</sup>

Verohallinto kommentoi antamassaan lisäselvityksessään myös Maahanmuuttoviraston automaatiota sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 62/2018 vp.) toteamalla, että Maahanmuuttoviraston päätöksenteko eroaa luonteeltaan Verohallinnon päätöksenteosta. Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa tehdään yksittäisen henkilön asemaan vaikuttavia päätöksiä, joissa joudutaan arvioimaan

---

<sup>195</sup> EOAK/3379/2018 s. 4–5.

<sup>196</sup> Valtiovarainministeriön lausunto 15.11.2018, ks. EOAK/3379/2018 s. 13.

<sup>197</sup> EOAK/3379/2018 s. 7.

<sup>198</sup> EOAK/3379/2018 s. 17.



tosiseikkoja ja käyttämään soveltuviin oikeussääntöihin liittyvää päätösharkintaa. Verotus taas perustuu mekaanisille laskutoimituksille ja veroasteikoille, joihin ei lukeudu harkintaa. Tästä johtuen Verohallinnon mielestä verotuksen automaatiolle ei tulisi asettaa samanlaisia vaatimuksia kuin Maahanmuuttoviraston järjestelmälle.<sup>199</sup> Verohallinnossa suoritettu tietojenkäsittely ei myöskään johda tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun automaattiseen päätöksentekoon, eikä Verohallinnon käyttämä konekielinen käsittely tai automaatio vaikuta Verohallinnon mukaan välittömästi verovelvollisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Verohallinto ei käytä tekoälyyn tai oppivaan teknologiaan perustuvia sovelluksia tai menettelyitä, eikä päätöksiä tehdä tekoälyn avulla: ”Verohallinnolla on tekoälyn eettiset periaatteet, joita noudatetaan kaikessa sovelluskehityksessä. Periaatteiden mukaisesti Verohallinto ei käytä sellaisia teknologioita, joiden toimintaa ei tunneta ja toisaalta kaikki toiminta on jäljitettävissä.”<sup>200</sup>

AOA lähtee arvioissaan perustuslain 80 pykälästä, jossa säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Kyseisen pykälän ensimmäisen momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain esitöissä on osoitettu, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Apulaisoikeusasiamies toteaa ykskantaan, että verotus on merkittävää julkisen vallan käyttöä, johon liittyy itsenäistä harkintavallan käyttöä ja oikeus puuttua merkittävällä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>201</sup>

AOA tiivistänyt saadut selvitykset seuraavasti:

Verohallinto ja valtiovarainministeriö ovat katsoneet, että verotuksen tutkimisvelvollisuutta koskevista säännöksistä on johdettavissa Verohallinnolle laissa säädetty oikeus automaattiseen hallinto- ja päätöksentekomenettelyyn. Valtiovarainministeriö on viitannut hallituksen esityksen yleisperusteluissa olevan jakson tätä koskevaan mainintaan. Verohallinto toteaa lisäselvityksessään, että Verohallinnon automatisoitu menettely perustuu lainsäädäntöön, jonka perustuslainmukaisuus on aikanaan arvioitu. Verohallinnon näkemyksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä ei suoranaisesti edellytetä, että automaation hyödyntämisestä päätöksenteossa tulisi nimenomaisesti säätää. Verovelvollisen oikeusturvan ja hyvän

---

<sup>199</sup> EOAK/3379/2018 s. 15.

<sup>200</sup> EOAK/3379/2018 s. 18.

<sup>201</sup> EOAK/3379/2018 s. 20 sekä s. 2. Ks. myös HE 1/1998 vp. s. 131.

hallinnon toteutuminen on Verohallinnon mukaan turvattu säännöksillä kuulemisesta ja muutoksenhakukeinoista.<sup>202</sup>

AOA:n mukaan hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutumiseen vaikuttavat se, miten automaattinen hallinto- ja päätöksentekomenettely ovat toteutettu. Verohallinnon ja Valtiovarainministeriön viittaamassa lainsäädäntöpohjassa ei AOA:n mukaan säädetä päätöksenteosta vaan joidenkin tiettyjen asioiden mahdollista tarkastamisesta tai tietojen vertailusta. Täten verotusmenettelylain tutkimisvelvollisuutta koskevat VML 26.6 § sekä OVML 9 § eivät luo riittävää oikeusperustaa Verohallinnon automaattiselle päätöksenteolle, koska automaattinen päätöksenteko saattaa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kyseiset kohdat ovat liian yleisluontoisia, eikä niiden voida katsoa täyttävän AOA:n mukaan perustuslain 81 §:n vaatimusta siitä, että verosta ja sen perusteista, verovelvollisuudesta ja verovelvollisen oikeusturvasta tulee säätää lailla.<sup>203</sup>

Mainitut lainkohdat liittyen päätösten perustelemiseen (VML 26 b §) ja päätösten sisällöstä (OVML 55 §) eivät luo perustetta päätöksen tekemiselle automaatiassa. Täten AOA toteaa, ettei verotusmenettelylain eikä laissa oma-aloitteisista veroista ole asianmukaisesti säädetty automaattisesta päätöksenteosta. Automaatiosta säätäminen asetuksella ei voida katsoa olevan riittävä, sillä automaation kohteena ovat yksilön oikeudet, edut ja velvollisuudet. AOA toteaa, ettei Verohallinnon automaatio täytä perustuslakivaliokunnan viime aikaisen linjauksen mukaan perustuslain vaatimuksia liittyen hallinnon lakisidonnaisuuteen, hyvään hallintoon ja oikeusturvaan, eikä lailla ole säädetty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti automaatiosta, valikointien perusteista eikä päätöksenteon takana olevan algoritmin julkisuudesta. Myös Verohallinnon virkavastuu jää AOA:n mielestä välilliseksi eikä prosessinomistajien vastuista ole määritelty tarpeeksi selkeästi, jotta voitaisiin arvioida virkavastuun rajoja. AOA yhtyy perustuslakivaliokunnan mielipiteeseen automaattisen päätöksenteon lainsäädäntötarpeen selvittämisestä, ja toteaa, Verohallinnon automaattisen päätöksentekomenettelyn lainvastaiseksi.<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> EOAK/3379/2018 s. 33.

<sup>203</sup> EOAK/3379/2018 s. 34.

<sup>204</sup> EOAK/3379/2018 s. 34–37.

#### 4.4 Miksi Verohallinnon automaattinen päätöksenteko ei ole kopioitavissa?

Kuten molemmista esimerkeistä voidaan huomata, lainsäädäntöpohjaa automaatiolle on rakenneltu erilaisista lähtökohdista ilman selkeää, yhtenäistä perustaa ja käsitteiden määrittelyä. Erityisesti Verohallinnon tapauksessa päätöksenteon automaatiota on kehitetty ja laajennettu jo pitkään ennen kuin automaatio muuttui myös muun julkishallinnon päätöksenteon välineeksi. Verotuksessa automaatio on hyväksytty keino, eikä siinä käytetä edellä mainitusti *harkintavaltaa*, kuten Maahanmuuttoviraston päätöksenteossa. On totta, että matemaattisesti mitattavissa olevat asiat, kuten verojen määrän laskeminen koneellisesti on paras vaihtoehto, eikä siten tähän matemaattiseen laskutoimitukseen liity harkintavallan käyttöä. Numeroihin perustuva julkiselle vallalle kuuluva päätöksenteko voidaan siis hyväksyttävästi automatisoida. Mutta miksi Maahanmuuttoviraston kansalaisuusasioita ei?

Oikeuskansleri tulkitsi, että perustuslakivaliokunnan kannanotto Maahanmuuttoviraston ratkaisussa liittyi nimenomaa tekoälyn hyödyntämiseen päätöksenteossa<sup>205</sup>. Kuten jo aikaisemmin tässä tutkimuksessa olen tuonut esille, ”tekoäly” uusiutuu ja kehittyy jatkuvasti. Merkittäväksi on kuitenkin oikeuden näkökulmasta noussut sovellusten itsenäisyys: edustaako järjestelmä sääntöperustaista automaatiota vai itseoppivia sovelluksia eli ”tekoälyä”<sup>206</sup>. Tässä jaottelussa Verohallinnon hyödyntämän automaattisen päätöksenteon katsotaan lukeutuvan sääntöpohjaiseen automaatioon, mutta sen sijaan Maahanmuuttovirastoon suunniteltua automaattista päätöksentekoa ei.

Se mikä Verohallinnossa on toiminut ei toimi muissa viranomaisissa ja siksi perustuslakivaliokunta on joutunut pohtimaan uudelleen automaattista päätöksentekoa myös muiden viranomaisten näkökulmasta. Verohallinnon automaatio on saanut kehittyä rauhassa – tosin huteralla laillisella pohjalla, mutta jota ei sinällään ole aikaisemmin pidetty ongelmallisena – sillä Verohallinto tekee miljoonia verotuspäätöksiä vuosittain, sen toimiala on sopinut hyvin automaatiolle ja sillä on nähty olevan huomattavia hyötyjä tehokkuuden sekä virastotyöskentelyn näkökulmasta. Kansalaisuusasioiden käsittely automaattisessa päätöksenteossa voisi edellyttää jonkinlaisen hakemusten ja harkinnan pisteyttämistä ja muuttamista valikoinneiksi sekä eri viranomaisten tietovarantojen automaattista hyödyntämistä. Itsessään

---

<sup>205</sup> OKV 75/20/2019 s. 2.

<sup>206</sup> Näin Oikeuskanslerikin on todennut, OKV 75/20/2019 s. 2.

Verohallinnossa tehdään samaa: esimerkiksi henkilöverotus perustuu merkittävilta osin sivullisten Verohallinnolle velvollisuudestaan ilmoittamille tiedoille, ja verovelvollisen ilmoitus nousee virkailijan käsiteltäväksi vain, mikäli ilmoituksessa on jokin virhe tai ristiriita, ennalta valittu valikointiperuste tai laadunvarmistus. Tällaista järjestelmää Maahanmuuttovirastossakin on ilmeisesti tavoiteltu, sillä hallituksen esityksessä todettu seuraavaa:

Automaattisella päätöksenteolla tarkoitettaisiin Maahanmuuttoviraston tapauksessa niin sanotun päätöksentekokoneen luomista, jolloin asia algoritmilla toteutettujen ehtojen täytyessä etenisi pitkin päätöksentekojärjestelmää kohti automaattisesti laadittua päätöstä ja ehtojen jäädessä täyttymättä ohjautuisi luonnollisen henkilön käsiteltäväksi. Kyse ei siis olisi tekoälystä, joka oppisi sille syötetyn laajan tietomassan pohjalta laatimaan ratkaisuja tai käyttäisi itsenäisesti harkintavaltaa.<sup>207</sup>

Automaatio tuottaisi siis vain myönteisiä päätöksiä, ja esityksessä todetaankin, ettei tällaisella menettelyllä, jossa mahdollisesti syntyisi virheellisesti myönteisiä päätöksiä, vaarannettaisi yksilön oikeusturvaa<sup>208</sup>. Kuitenkin esityksessä todetaan, että asia voisi myös valikoitua virkailijan käsiteltäväksi, mikäli asia vaatisi kokonaisharkintaa<sup>209</sup>. Ilmeisesti harkinnan käytön mahdollisuus, harkinnan tarpeen realisoituminen prosessin aikana, yksityiskohtaisempi menettelyn sekä käsitteiden avaaminen ja kotimaisen oikeusperustan aukollisuuden havaitseminen koitui Maahanmuuttoviraston automaation esteeksi.

Mielestäni on myös mielenkiintoista, kuinka Verohallinnolta ei ole aikaisemmin vaadittu samankaltaista ymmärrettävyyttä ja avoimuutta algoritmien ja automaattisen päätöksen syntymisen suhteen, kuin mihin esimerkiksi Maahanmuuttovirasto oli esityksessä varautunut. Toisaalta Verohallinnon verkkosivujen perusteella Verohallinto ei myöskään ole valmis eikä halukas tällä hetkellä julkaisemaan päätöksentekojärjestelmän algoritmeja: ”Verohallinnossa käytössä olevaa automaattista päätöksentekoa ei voida kuvata selkeästi matemaattisella mallilla tai ohjelmistokuvauksella eikä tällaisia kuvauksia näin ollen julkaista tässä informaatioissa.”<sup>210</sup> Verohallinnon automaatiossa syntyneissä päätöksissä ei myöskään

---

<sup>207</sup> HE 18/2019 vp. s. 100.

<sup>208</sup> HE 18/2019 vp. s. 102.

<sup>209</sup> HE 18/2019 vp. s. 41.

<sup>210</sup> Vero.fi > Verohallinto > Organisaatio > Tietosuoja ja julkisuus > Tietojen käsittely ja tietosuoja > Automaattinen päätöksenteko.

lähtökohtaisesti ole mainintaa siitä, onko päätös on syntynyt automaatiassa vai onko verotuspäätös käynyt virkailijan tarkastettavana.

Verohallinnon saamaa AOA:n päätöstä automaattisen päätöksenteon lainvastaisuudesta, herätti ihmettelyä erityisesti Verohallinnon, Kelan sekä Maahanmuuttoviraston näkökulmasta<sup>211</sup>. Itsessään käytännön näkökulmasta Verohallinnon automaattinen päätöksenteko vaikuttaa toimivalta; siinä on otettu huomioon virheiden mahdollisuus takaamalla matalan kynnyksen muutoksenhaku- ja korjauskeinot, vastuu on osoitettu kunkin prosessin omistajalle eli vastuuvirkamiehelle. Tiedottamista, neuvontaa ja työmenettelyohjeiden korjaukset ovat osoittaneet, ettei pyrkimystä hyvään hallintoon ole sivuutettu (vaikka sitä ei ole suoraan verotusmenettelylakiin kirjattukaan). Ongelmalliseksi kuitenkin muodostuu automaattisen päätöksenteon selkeän laillisen perustan puuttuminen ja olen samaa mieltä perustuslakivaliokunnan sekä AOA:n kanssa, ettei verovelvollisten oikeuksien ja etujen perusteista voida päättää ilman lainsäädännöstä tulevaa perustaa. Virkavastuun suhteen en näe Verohallinnon vastuunjakoa yhtä ongelmalliseksi kuin Maahanmuuttoviraston vastuun osoittautumista vain yleisesti ylijohtajaan. Tässä tulee mielestäni hyvin esille niin Verohallinnon kokemus automaation hallinnollisesta järjestämisestä verrattuna Maahanmuuttovirastoon. Kuitenkin, jälleen kerran, virkavastuun lainsäädännöllisessä pohjassa on merkittävä aukko, vaikka vastuuta onkin jaettu virkamiehille: miten voidaan arvioida oikeudellisesti virkavastuuta, jos ei ole määritelty tarkasti ja tarkkarajaisesti vastuutahojen vastuita ja velvollisuuksia. Ei ole käynyt selväksi, mitkä ovat prosessinomistajan käytännön mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa automaation toimintaan ja edellytetäänkö prosessinomistajalta käytännön osaamista korjata automaattisessa järjestelmässä ilmeneviä virheitä.

Syy miksi Verohallinnon automaatiota ei ole aikaisemmin kyseenalaistettu on se, ettei alun perin itsenäisten ja oppivien tekoälysovellusten hyödyntämistä päätöksenteossa ole edes arvioitu tai ajateltu tulevan sovellettavaksi. Valtionhallinnossa teetätetyt erilaiset selvitykset ja kartoitukset sopivista tekoälyn sovelluskohteista ovat nostaneet automaattisen päätöksenteon uudelleen esille. Joitakin oikeudellisia reunaehtoja on asetettu EU:n tietosuoja-asetuksella, mutta lähtökohtaisesti haasteena

---

<sup>211</sup> Yle: *Oikeusasiames kieltäisi automaattisesti viranomaispäätökset – Virastojen johtajat kauhuissaan: Tarvitaan tuhansia virkamiehiä lisää.* 17.12.2019, sekä ks. myös Yle: *Saako automaatio hoitaa oleskeluluvat, lapsilisät ja verot? Näin tehdään jo, vaikka laki puuttuu – oikeusministeri haluaa ison lakiremontin.* 6.1.2020.

sääntelylle on se, ettei tiedetä mistä säännellään ja miten. Mielenkiintoista on, että esimerkiksi Verohallinto viittasi lisäselvityksessään sen omiin tekoälyyn sovellettaviin periaatteisiinsa. Verohallinnon verkkosivuilla todetaankin, että ”Verohallinto voi käyttää erilaisia tekoälyratkaisuja eri käyttötarkoituksiin. Jokaisen ratkaisun kohdalla päätetään erikseen, tekeekö tekoäly itsenäisiä päätöksiä vai tuottaako se päätösehdotuksia virkailijalle.” Sivuston mukaan Verohallinto käyttää vain luotettavaa dataa, tekoälyn toiminnasta vastaa aina ihminen, tekoäly toimii lain ja määräysten mukaisesti ja että Verohallinto osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun vastuullisesta ja eettisestä tekoälystä.<sup>212</sup> Itsessään sivuilla ei kuitenkaan määritellä, mitä tekoäly on ja mihin tätä tekoälyä jo mahdollisesti sovelletaan. Kuitenkin toisella Verohallinnon sivulla sen sijaan todetaan, että ”Verohallinnolla ei ole käytössään sellaista oppivaa teknologiaa tai tekoälyä, joka voisi tehdä automaattisia päätöksiä tai joka käyttäisi viranomaiselle kuuluvaa harkintaa veroasioissa”, mutta samalla kuitenkin kerrotaan, että näitä tekoälyn periaatteita ”sovelletaan kaikessa automatiikkaan liittyvässä menettelyssä”<sup>213</sup>. Jää siis epäselväksi mihin tekoälyä suunnitellaan käytettäväksi, käytetäänkö Verohallinnossa jo tekoälyä esimerkiksi ennen valvonnan alkamista ja missä laajuudessa tätä mahdollista tekoälyä sovelletaan.

Käsitteiden määrittelemättömyys ja oikeustilan epäselvyys heijastuu myös siis viranomaisten viestintään. Hakkarainen, Koulu ja Markkanen havaitsivat niin perustuslakivaliokunnan kuin lainvalmistelijan kannanotoista, että epäselvyyden ytimeen on nostettu algoritmi. Laillisuusvalvonta ja oikeusturva on lähtökohtaisesti rakennettu virkavastuulle ja perusteluiden julkisuudelle. Päätöksentekojärjestelmissä toiminnan ”todiste” on algoritmi. Tästä syystä algoritmia edellytetään julkaistavaksi, mutta oikeastaan kukaan ei ole osannut määritellä algoritmia, mitä osaa algoritmeista tulisi julkaista tai arvioida mitä hyötyä algoritmin julkaisemisella oikeastaan on kansalaisten oikeusturvan näkökulmasta. Hakkarainen, Koulu ja Markkanen tulkitsevat, ettei perustuslakivaliokunta ole halunnut ottaa tähän kantaa, vaan jättänyt määrittelyn lainvalmistelijan vastuulle.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Vero.fi > Verohallinto > Organisaatio > Toiminta > Vastuullisuus > Tekoälyn eettiset periaatteet Verohallinnossa.

<sup>213</sup> Vero.fi > Verohallinto > Organisaatio > Tietosuoja ja julkisuus > Tietojen käsittely ja tietosuoja > Automaattinen päätöksenteko.

<sup>214</sup> Hakkarainen ym. 2020 s. 35 ja s. 4. Ks. myös kootusti laillisuusvalvojien ja perustuslakivaliokunnan havaitsemista ongelmista ja kannanotoista OM 2/2020 s. 4–13.

## 5 OIKEUDELLINEN KESKUSTELU JA HAVAINNOT

### 5.1 *Harkintavalta, asiantuntijavalta ja virkavastuu*

Tässä tutkielmassa on pyritty ottamaan selkoa siitä, miten automaattinen päätöksenteko ja erityisesti tekoälyiset sovellukset soveltuvat perinteiseen hallinto-oikeudelliseen julkisen vallan käyttäjän rooliin päätöksentekoprosessissa sekä oikeudellisessa keskustelussa käytettyihin käsitteisiin. Oikeustieteellisessä keskustelussa huomio on kiinnitetty erityisesti päätöksenteon välineisiin: millainen rakennettava järjestelmä oikeastaan olisi ja millä periaatteilla se toimisi, ja kuka järjestelmään liittyvän vastuun kantaisi. Ajattelutapaan liittyy vahvasti ajatus ihmiskontrollista: kyvystä hallita päätöksentekoa ja asettaa sen toiminnalle ehtoja.

Vaikka käytännössä itse järjestelmän rakenteella, sen toimittamalla menettelyllä ja ominaisuuksilla on merkitystä päätöksenteon lopputuloksen suhteen, nousee oppivien sovellusten näkökulmasta merkittävämpään asemaan sen hyödyntämä data. Se, mitä tietoja ihmisestä kerätään ja yhdisteellään, mitä järjestelmälle annetaan tai jätetään antamatta vaikuttaa lopputulokseen. Voi myös olla, ettei päätöksenteosta tulekaan sen parempaa tai huonompaa kuin ihmisvirkamiehen tekemänä. Varmaa kuitenkin on, että mielenkiintoisia tutkimuskohteita liittyen tekoälyyn ja automaatioon syntyy jatkuvasti lisää. Näistä haluan nostaa esille erityisesti harkintavallan käyttämisen ja harkinnan merkityksen hallintopäätösprosessissa.

Havaintojeni mukaan virkamiesten työtehtävissä olevaa harkintavallan käyttöä on aina pyritty jollain tapaa rajoittamaan, viime kädessä virkavastuulla. Tämä tarve rajoittaa julkisen vallan käyttöä palautuu julkisen vallan ja yksilön väliseen epäsymmetriseen suhteeseen. Viime aikaisena kehityksenä on ollut harkintavallan muuttaminen kaavamaisemmaksi yksinkertaistamalla harkintaa, kuten esimerkiksi Verohallinnon seuraamusmaksujen uudistuksessa, jotta automaatio voisi hoitaa aikaisemmin virkamiehen harkinnan alaan kuuluneen tehtävän nopeasti ja yksinkertaisesti.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan viranomaiskoneiston ulkopuolisen vallan käytön osuuden tulee jäädä toiminnan suhteen avustavaksi tai täydentäväksi, eikä hallintoasian käsittely saa määräytyä ratkaisijan oikeudellisen luonteen perusteella. Myös automaattisen päätöksenteon käyttö tulee määritellä ja kyetä osoittamaan ne tilanteet, joissa automaatiota voidaan hyödyntää, mutta myös ne tilanteet, jolloin asiassa

käytetään tai tulisi käyttää harkintavaltaa. Vallitsevan kannan mukaan automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen ei ole hyväksyttävää tilanteissa, joissa käytetään harkintavaltaa tai joissa harkinnan käytön tarve voisi nousta päätöksenteon edetessä.

Kaiken harkinnan ei ole kuitenkaan katsottu olevan samanlaista, kuten vertaillessa Verohallinnon automaatiota Maahanmuuttovirastoon kaavailtuun automaatioon, jossa katsottiin, että numerot ja laskut voidaan hyväksytysti automatisoida, mutta ihmisen elämäntilanteen ennakolta arviointi ja muuttaminen numeroiksi eivät olekaan yhtä yksinkertaisia. Tällöin harkinta tulee pilkkoa tekijöihin ja muuttujiin sekä rakentaa näille jonkinlainen pisteytysjärjestelmä<sup>215</sup>. Verotuksen luonne merkittävänä julkisen vallan käyttönä ei ole vaikuttanut estävästi päätöksenteon automaation hyödyntämiseen, sen sijaan enemmän painoarvoa on annettu päätöksenteon muodolle eli verotuksen matemaattiselle ja massamenettelymaiselle luonteelle. En kuitenkaan epäile, ettei tällaisia perinteisiä virkamiehen (kokonais)harkintavaltaa edellyttäviä hallintopäätöksiä kyettäisi automatisoimaan ja muuttamaan matemaattiseen muotoon. Kysymys on mielestäni enemmänkin siitä, millaisissa päätöksentekotilanteissa hyväksymme, että kone arvioi ihmistä.

Samalla haluan huomauttaa, etten ole täysin samaa mieltä Verohallinnon väitteestä, ettei sen käyttämään automaattiseen päätöksentekoon liittyisi lainkaan harkintavallan käyttöä. Sen sijaan, ettei automaatioon liittyisi harkintavallan käyttöä, on harkintavallan käyttäminen ”aikaistunut” ja siirtynyt ensisijaisesti prosessista vastuussa oleville, järjestelmien suunnittelijoille ja ohjelmoijille: harkintavalta on henkilöillä, jotka päättävät esimerkiksi puuttumiskynnysten ja tarkastusvalikointien asettamisesta, syntymisestä ja kriteereistä, ennen kuin järjestelmä päästetään sille annetun datan kimppuun, ja vasta valikointien jälkeen päätyy mahdollisesti ihmisvirkamiesten harkinnan ja käsittelyn piiriin. Valikoinneilla myös ohjataan virkailijoita tutkimaan vain jokin tietty osa veroilmoituksesta, vaikka yksittäisessä tapauksessa voisi realisoitua tarve käyttää kokonaisharkintaa.

Harkintavaltaan liittyvien kysymysten lisäksi aihealueella vaaditaan eri alojen osaamista, mikä voi vaatia esimerkiksi ohjelmiston- ja päätöksentekojärjestelmän suunnittelijalta lainsäädännön alan syvällistä tuntemusta. Kuopus on jo aikoinaan kritisoinut julkisen ja yksityisen rajan hämärtymistä ja toteaa, että sopimuksenluonteisuus vesittää virkavastuuseen perustuvaa laillisuusvalvontaa, mikä

---

<sup>215</sup> Oikeudellisen harkinnan mallintamista tekoälylle on pohtinut esimerkiksi Mantila artikkelissaan *Tekoäly ja juristin aivot*, ks. Mantila 2019.



taas tekee julkishallinnosta yksityisten toimijoiden asiantuntemuksesta riippuvan hallinnon. Tämä ”pakottaa” virkamiehet yhteistyöhön atk-asiantuntijoiden kanssa.<sup>216</sup> Kuopus on myös todennut, että:

Teknistyvä yhteiskunta kehittyy hitaasti koska eettinen ajattelu kehittyy hitaasti. Positiivinen oikeus syntyy harvoin ”aidon” oikeudenmuodostamisprosessin kautta: lainsäädäntö on pikemminkin tulosta menettelystä, jossa yleisesti hyväksytyt normit selitetään sitoviksi. Tämä tosiseikka ei kuitenkaan saa poistaa sitä lähtökohtaa, että ihmisillä tulee aina olla vastuu teoistaan – sellainen vastuu, jota ei voi vaatia eläimiltä tai ”systeemeiltä”.<sup>217</sup>

Mustan laatikon –periaatteella toimivat päätöksentekojärjestelmät ovat ongelmallisia erityisesti julkisen vallan käytön näkökulmasta, sillä näissä järjestelmissä ei välttämättä kyetä selvittämään tai tulkitsemaan, miten järjestelmä on päätenyt tiettyyn ratkaisuun ja käyttänyt ”harkintaa”. Viljanen myös huomauttaa, että algoritmien toiminnan palauttaminen ihmiseen on ongelmallista. Ajatus siitä, että ihminen voisi olla vastuussa algoritmin toiminnasta ei sovi yhteen rikos- ja vahingonkorvausoikeuden periaatteiden kanssa. Oikeudellisen vastuun edellytys erityisesti tuottamukselle ja tahallisuudelle perustuvissa rikos- ja vahingonkorvausvastuussa, on väärä, moitittava valinta. Tämä edellyttää, että päätöksentekijällä olisi mahdollisuus valita ja toimia toisin. Jotta ihminen voisi arvioida päätöksentekemistä, valinnan vääryyttä, tulisi ihmisen ymmärtää mitä hän on valitsemassa. Väärä valinta lipuu Viljasen mukaan algoritmeissa kauemmas monimutkaisten päättelyketjujen ja algoritmien mustien laatikoiden sisuksiin. Tällöin niin käyttäjien kuin suunnittelijoiden voi olla hankala arvioida ja ymmärtää algoritmien toimintaa ja joutuvat siksi luottamaan niihin sokeasti. Viljanen huomauttaa, että mikäli vastuu algoritmeista sidotaan ihmiseen, tulee oikeudellisesta vastuusta ankaraa ja riippumatonta siitä, mitä ihminen olisi voinut tehdä.<sup>218</sup> Kuopuksen toteamus ihmisen ainaisesta vastuusta ei ole kovin kaukana Kurjen pohdintoista liittyen ihmisen psykologiseen tarpeeseen saattaa joku vastuuseen virheestä: jos konetta ei voida saattaa vastuuseen, etsitään vastuunkantajia ihmisten joukosta.<sup>219</sup>

Myös Lavapuro kirjoittaa artikkelissaan, että

---

<sup>216</sup> Kuopus 1988 s. 41 sekä s. 137–139.

<sup>217</sup> Kuopus 1988 s. 59.

<sup>218</sup> Viljanen 2017 s. 1076–1077.

<sup>219</sup> Kurki 2018 s. 825, jossa viitattu Danaher 2016 s. 299–309. Kurki on tuonut artikkelissaan esille, ettei robottien pitäminen vastuullisena ole riittävää. Hän viittaa Johan Danaherin ajatuksiin, jonka mukaan ihmisillä on psykologinen tarve saada joku vastuuseen virheestä ja rangaistukseen. Robottien suhteen tämä tarve ei täyty, mistä johtuen syyllisiä etsittäisiin todennäköisesti ihmisistä.

Voimme yleensä hyväksyä lopputuloksen, jos tiedämme päätöksenteon perusteet ja niitä on sovellettu oikein. Algoritmisessa päätöksenteossa ongelmana on, että emme välttämättä tiedä sen paremmin sitä, mihin tietoihin päätös on perustunut, kuin sitäkään, millä perusteilla päätös tehtiin. Näihin päätöksen perusteisiin ei välttämättä edes ole sen paremmin oikeudellista kuin tosiasiallista pääsyä. Algoritmi saattavat kuulua niiden kehittäjän liikesalaisuuden piiriin tai kyse voi olla sillä tavoin koneoppivasta algoritmista, ettei sen toimintaperiaatteita ole edes mahdollista selvittää.<sup>220</sup>

Samoin Koulu huomauttaa, ettei koneoppimisessa ole aina ilmeistä, mihin algoritmin tuottama lopputulos perustuu, mikä on erityisen ongelmallista oikeudellisen ratkaisutoiminnan näkökulmasta. Datavetoisille järjestelmille ei voida asettaa samankaltaisia, ennalta määriteltyjä sääntöjä, kuten sääntöpohjaisille järjestelmille, sillä datavetoiset järjestelmät ovat jatkuvassa yhteydessä mallintamaansa todellisuuteen.<sup>221</sup> Datavetoisten järjestelmien ongelmat eivät tyhjenny Kouluun mukaan vain järjestelmien hyödyntämiseen päätöksenteossa, sillä kaikki ratkaisut lähtien algoritmien tilaamisesta, suunnittelusta, rakentamisesta, ylläpidosta sekä monitoroinnista voivat olla oikeussuojan kannalta merkittäviä. Koulu toteaa, että ”ohjelmistokehitys on kaiken inhimillisen toiminnan tavoin subjektiivista, ja algoritminen järjestelmä heijastaa suunnittelijansa valintoja sen suhteen, mitä malliin sisällytetään. Suunnitteluvaiheessa esimerkiksi valitaan mitattavan todennäköisyyden kannalta keskeiset muuttujat, joiden valinta riippuu myös siitä, mistä asioista on saatavilla tietoja.”<sup>222</sup>

Mustan laatikon ongelmaan tarjotaan ratkaisuksi *läpinäkyvyyttä, avoimuutta ja julkisuutta*. Itsessään nämä ovat jo osa hyvän hallinnon takeita ja tavoiteltavia hyveitä. Hakkarainen, Koulu ja Markkanen kuitenkin suhtautuvat kriittisesti siihen, että näillä ”periaatteilla” voitaisiin aidosti toteuttaa hyvää hallintoa ja oikeusturvaa. Mikäli julkisuutta ja avoimuutta toteutettaisiin algoritmin tai sen osan julkaisemisella, avautuisi se vain pienelle joukolle kun taas maallikolle koodipätkä ei kertoisi mitään, sillä algoritmien tulkinta edellyttää tulkitsijaltaan erityistä ammatillista osaamista ja ymmärrystä. Vaihtoehtoisesti näitä periaatteita toteuttamaan on tarjottu sanallistettuja toimintaselosteita. Hakkarainen, Koulu ja Markkanen kuitenkin huomauttavat, eivät nämä välttämättä kerro tarpeeksi yksityiskohtaisesti, miten järjestelmä on päätenyt ratkaisuun.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Lavapuro 2019 s. 226.

<sup>221</sup> Koulu 2018 s. 857.

<sup>222</sup> Koulu 2018 s. 859.

<sup>223</sup> Hakkarainen ym. 2020 s. 44–46 sekä s. 35.

## 5.2 Tulevaisuuden julkinen – yksityinen – valta ja vallankäyttö?

Valtioneuvoston selonteossa tuodaan esille, että hallinnon kannalta tärkeintä olisi nopea digitalisaation omaksuminen: ”Suomen kaltaisessa maassa, jossa julkisen vallan ote on hyvin laaja, hallinnon tulisi olla erityisen ketterä. Yhtenä keskeisenä asiana tämä tarkoittaa sitä, että reguloinnin tulisi kohdistua tekemisen tuloksiin ja vastuisiin, mutta ei tekemisen tapoihin.” Jos tekemisen tavoista siis säädetään lailla, sovellusten tekeminen jäykistyy sen sijaan, että ne kehittyisivät. Toisaalta jos vanhoille ja vakiintuneille rakenteille annetaan painoarvoa, ei uusille keinoille ja sovelluksille löydy kasvualustaa ja tilaa. Selonteon mukaan lainsäätäjän tulee kuitenkin luoda jotain pysyvää kehityksen ennustamiseksi. Erityisesti julkisia hankintoja ja näiden kilpailutuksia kritisoidaan muodostuneen kehityksen esteeksi, samoin lainsäädäntöön hitautta ja vähäisiä resursseja.<sup>224</sup>

Niin perustuslakivaliokunta kuin AOA ovat todenneet, että lainsäädäntö kaipaa uudistamista. Samoin Koulu toteaa, että julkisten palveluiden digitalisointi lisää oikeusjärjestelmään kohdistuvaa painetta kehittää oikeudellisia käytäntöjä<sup>225</sup>. Oikeusministeriö onkin aloittanut esiselvityksen automaattisen päätöksentekoon liittyvän yleislainsäädännön sääntelytarpeen selvittämisestä. Mielenkiintoista on, että selvityksessä mitä ilmeisemmin keskitytään lähinnä sääntöpohjaiseen, automaattiseen päätöksenteon arvioimiseen:

Oppivalla tekoälyllä voi olla käyttökohteita automatisoidussa hallintotoiminnassa, mutta siihen liittyvät muun muassa hallinnon lainalaisuutta ja kontrolloitavuutta koskevat kysymykset vaikuttavat varsin vaikeilta ratkaista. Tiedossa olevat tarpeet esimerkiksi Verohallinnon ja Kelan toiminnassa ovat todennäköisesti toteutettavissa sääntöpohjaisella järjestelmällä. Oppivan tekoälyn luontevimmat käyttökohteet liittyvät tosiasialliseen hallintotoimintaan, esimerkiksi tarkastuksiin, analyysihin ja ennakoimisiin.<sup>226</sup>

Esiselvityksessä todetaan, että oppiva tekoäly perustuu tilastollisiin todennäköisyyksiin eikä sääntöjen seuraamiseen, kun taas laillisuusperiaate edellyttää lain noudattamista<sup>227</sup>. Jos siis ymmärrän oikein, selvityksen kohteena on puhtaasti päättelyketjuihin perustuvat sääntöpohjaiset järjestelmät, eli lainsäädäntöä lähdetään kehittämään perinteisen

---

<sup>224</sup> Rousku ym. s. 42–43.

<sup>225</sup> Koulu 2018 s. 846.

<sup>226</sup> OM 2/2020 s. 4.

<sup>227</sup> OM 2/2020 s. 4–6.

hallinto-oikeudellisen näkökulman kannalta hyväksyttävimmästä suunnasta: sääntöpohjaisista järjestelmistä, joissa päättelyketjut ovat selvillä.

Kuitenkin tekoälysovellusten hyödyntämistä ei täysin suljeta pois, vaan niitä voitaisiin soveltaa käytettäväksi *tosiasiallisessa hallintotoiminnassa*. Kuten tämän tutkimuksen toisessa luvussa toin esille, julkisen vallan käytöksi katsotaan hallintopäätösten tekemisen lisäksi asian ratkaisemista välittömästi palvelevat valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävät. Mielenkiintoisen tästä jaottelusta tekee se, että esiselvityksessä lähtökohtaisesti puhutaan sääntöpohjaisen automaation olevan ainut hyväksyttävissä oleva *päätöksentekojärjestelmä*, mutta samalla oppivat sovellukset olisivat mahdollisesti hyväksyttäviä valmistelutehtävissä (tarkistukset, analysointi, ennakointi). Odotan mielenkiinnolla otetaanko esiselvityksessä kantaa järjestelmiin, joissa oppiva sovellus tekee alustavan ehdotuksen ihmisvirkailijalle, jonka virkailija joko hyväksyy tai hylkää. Samalla pääsemme takaisin alkuperäiseen ongelmaan: voimmeko säännellä yleishallinto-oikeudessa vain sääntöpohjaisesta automaatiosta, jos tavoittelemme myös oppivia sovelluksia osaksi päätöksentekoprosessia?

Lavapuro on artikkelissaan *Digitaalinen valta ja valtiosääntötutkimuksen tulevaisuus* pohtinut vallan käyttöä ja sen uusia muotoja. Lavapuro kiinnittää huomiota nimenomaa digitaaliseen valtaan, joka on enenevässä määrin yksityistä valtaa: se ilmenee yksityisoikeudelliseen oikeushenkilöiden toiminnassa, hyödyntäen yksityisten ihmisten tietoja. Digitaalinen valta on myös oikeudelliselta menettelyltä piiloon jäävää teknologista valtaa, joka ilmenee automatisoidussa päätöksenteossa. Lavapuro huomauttaa, ettei valtiosääntöoikeus ole aikaisemmin ollut kiinnostunut yksityisessä toiminnassa ilmenevistä valtasuhteista, kuten taloudesta tai teknologiasta. Perustuslaki on kuitenkin Lavapuron mukaan menettämässä asemansa merkittävän yhteiskunnallisen vallan viimekätisenä oikeudellisena rajojen asettajana, mikäli digitalisoituminen johtaa yhteiskunnallisesti merkittävän sääntelyn ja päätöksenteon yksityistämiseen ja teknologisoitumiseen. Digitaalista valtaa käyttävät Lavapuron mukaan erityisesti yksityiset palveluidentarjoajat, näiden hallinnoimat digitaaliset alustat ja niiden käyttämät algoritmit.<sup>228</sup>

Lavapuro tekee mielenkiintoisen huomion toteamalla, että mitä hallitsevamman yhteiskunnallisen merkityksen tällaiset toimijat, alustat ja algoritmit saavat, sitä merkittävämpi osa yhteiskunnallisesta päätöksenteosta tapahtuu yksityisessä talouden

---

<sup>228</sup> Lavapuro 2019 s. 222.

piirissä.<sup>229</sup> Samoin joudumme siirtämään oikeuksien toteutumisen valvonnan *julkisen vallan elimiltä* yksityisille palveluntarjoajille.<sup>230</sup> Valtiovarainministeriön selonteossakin todetaan, että keinoälylle tullaan enenevässä määrin antamaan valtaa organisaation toimintaan liittyvistä asioista. Tämä koskee myös päätöksentekoa, ja siksi onkin tehtävä valinta mikä markkinoilla olevista tekoälysovelluksista valitaan: ”Miksi hankkia toiseksi paras, jos organisaatio häviää kilpailijan markkinoiden parhaalle keinoälylle?”<sup>231</sup> Lavapuro huomauttaa, ettei digitaalista valtaa käytetä demokraattisesti asetetun oikeuden muodossa, eikä sen toimeenpanemiseenkaan tarvita erillisiä viranomaisorganisaatioita tai tuomioistuinlaitosta. Lavapuro kritisoi erityisesti sitä, ettei meillä ole edellytyksiä arvioida minkälaisia algoritmeja meihin käytetään tai minkälaisia valintoja niiden toimintaan liittyy, sillä näemme ainoastaan lopputuloksen, mutta emme muita mahdollisia lopputuloksia.<sup>232</sup> Myös Koulu on kiinnittänyt huomiota lisääntyvään eriarvoistumiseen ja toteaa, että digitalisaatio ei ole johtanut vallan uusjakoon vaan vallan keskittymiseen ylikansallisille teknologiajäteille<sup>233</sup>. Pöysti taas toteaa, että valta säilyy edelleen hallinnon ilmiönä, mutta digitalisaatio nostaa toimivallan rinnalle hallinnan välineeksi datan ja tiedon<sup>234</sup>. Sekä Lavapuro että Koulu kiinnittävät huomiota teknologian valtaan ohjailla ihmisten käyttäytymistä sekä käsitystä maailmasta<sup>235</sup>.

Kuten Pöysti totesi, alustoille rakentuvassa julkisessa hallinnossa tiedonhallintaan liittyy huomattava määrä rakenteellista valtaa<sup>236</sup>. Mikäli digitalisoituminen johtaa perusoikeuksia koskevan merkittävän julkisen vallan siirtymiseen demokraattisesti ja oikeudellisesti valvotusta julkisesta päätöksentekomenettelystä yksityiseen sfääriin ja sen myötä algoritmiselle päätöksenteolle, on kyseessä Lavapuron mukaan järjestelmätasoinen ongelma. Tämä edellyttää myös valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen perusteiden uudelleen arviointia.<sup>237</sup>

Julkisoikeudelle voidaan määrittää Koiviston mukaan kaksi tehtävää: yhteiskunnan järjestyksen ylläpitäminen sekä yhteiskunnan ohjaaminen haluttuun suuntaan<sup>238</sup>. Ensimmäisen tehtävän keinovalikoimaan kuuluvat tutkimuksen

---

<sup>229</sup> Lavapuro 2019 s. 223.

<sup>230</sup> Lavapuro 2019 s. 224.

<sup>231</sup> Rousku ym. s. 19.

<sup>232</sup> Lavapuro 2019 s. 225–226.

<sup>233</sup> Koulu 2018 s. 845.

<sup>234</sup> Pöysti 2018 s. 873.

<sup>235</sup> Koulu 2018 s. 844–845 sekä Lavapuro 2019 s. 225.

<sup>236</sup> Pöysti 2018 s. 887.

<sup>237</sup> Lavapuro 2019 s. 227.

<sup>238</sup> Koivisto 2015 s. 962.

näkökulman kannalta ne yksilön ja julkisen vallan suhdetta tasapainottavat elementit, kuten virkavastuu sekä yksilön oikeusturvan toteuttaminen hyvän hallinnon periaatteiden kautta. Tekoäly ja automaattinen päätöksenteko eivät suoranaisesti tässä mielessä edistä aikaan saatua yhteiskunnan järjestyksen ylläpitoa, päinvastoin ne hajottavat. Sen sijaan toiseen – yhteiskuntaa ohjaavaan – tehtävään näiden on katsottu soveltunut mainiosti, esimerkiksi verkkoasioinnin ja chatbottien muodossa.

Tekoälyä ja automaattista päätöksentekoa on sommiteltu perinteiseen jakoon julkis- ja yksityisoikeuteen. Ilmiö ei kuitenkaan taida taipua täysin kumpaankaan muottiin. Voisiko oikeustieteen kentälle siis syntyä oma alueensa – *tekoälyoikeus*? Koivisto huomauttaa, että nimenomaa tämä perinteinen julkis- ja yksityisoikeuden erottelu ja rajapinnalla syntyvä kitka aiheuttavat keskustelun uusien oikeudenalojen syntymisestä: ”Tällöin pelkän julkis- tai yksityisoikeuden käsitteistö ja periaatteet eivät onnistu systematisoimaan riittäväällä tavalla kyseistä oikeudellista kokonaisuutta. Näin nähtynä tietty ajankohtaistunut problematiikka voi kehrtä ympärilleen oikeudenalan, joka ei välttämättä kunnioita perinteisiä oikeudenalaluokittelun ihanteita.”<sup>239</sup> Koivisto nostaa esille Mäenpään ajatukset siitä, että muutokset edellyttävät oikeudenalan klassisten oppien uudelleen arvioimista. Tämä tapahtuu Mäenpään mukaan hallinto-oikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden täydentämisellä.<sup>240</sup> Kysymys kuuluukin, riittääkö enää oikeudellisten oppien ja käsitteiden täydentäminen hallinto-oikeuden kohdatessa tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon?

Hallinto-oikeuden voidaan katsoa Koiviston mukaan kattavan kaiken julkista vallan käyttöä koskevan aineksen. Hallinto-oikeus on jaettu erityiseen ja yleiseen, mikä mahdollistaa samaan aikaan hallinto-oikeuden sisällä keskustelun käymisen vallan kolmijako-opin näkökulmasta mutta myös keskustelun käymisen vastakkaisesta suunnasta. Samalla erityishallinto-oikeuden aloista voi muodostua omia oikeudenalojaan, joilla ei kuitenkaan välttämättä ole omia *yleisiä oppejaan*. Erityishallinto-oikeus onkin nakertanut Koiviston mukaan jaottelun ”tyylikkyyttä”, mutta huomauttaa myös, ettei yleishallinto-oikeutta olisi ilman erityistä. Tässä mielessä yleishallinto-oikeuden oppien voidaan nähdä olevan tasoajattelussa syvemmillä kuin erityishallinto-oikeuden.<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> Koivisto 2015 s. 956.

<sup>240</sup> Koivisto 2015 s. 969, jossa viitattu Mäenpää 2013 s. 53.

<sup>241</sup> Koivisto 2015 s. 969–970.

Yleishallinto-oikeudelta vaaditaan erityistä uudistumista ja se on asetettu erityishallinto-oikeuden kehityksen esteeksi. Esimerkiksi verotuksessa automaatio ei muodostunut ongelmaksi erityislainsäädännön piirissä vaan vasta jälkikäteen yleishallinto-oikeudellisessa tarkastelussa. Siinä missä yleishallinto-oikeuden alalla asetetut hyvän hallinnon periaatteet ja keinot eivät ota huomioon päätöksenteon uusia muotoja, on erityishallinto-oikeudessa tehty itsenäisiä ratkaisuja näiden aukkojen paikkaamiseksi. Esiselvityksessä myös huomautetaan, ettei perustuslakivaliokunta itsessään ottanut kantaa mahdolliseen sääntelymalliin, tulisiko automaatiosta säätää yleislaille vai myös erityislainsäädännöllä<sup>242</sup>. Esiselvityksen rajauksesta päätellen voisi katsoa, että sääntöpohjaisesta automaatiosta voisi olla ”yksinkertaista” säännellä yleislain tasolla: sääntöpohjaiseen automaatioon yleisten oppien päivittäminen voisi osittain olla riittävä. Sen sijaan tekoälysovellukset, kuten koneoppijat tuskin muodostuisivat sovelluskokonaisuudeltaan samanlaiseksi kaikilla hallinnonaloilla. Lainsäädännössä ei myöskään lähtökohtaisesti ole aikaisemmin tehty eroa eri teknologian muotojen suhteen, vaan lainsäädännön on katsottu olevan tässä suhteessa teknologianeutraali.

Jos voidaan jo lähtökohtaisesti nähdä tekoälysovellusten muodostuvan eri tehtäviin erilaisiksi kokonaisuuksiksi, olisiko mahdotonta ajatella, ettei näistä säädettäisikään yleislainsäädännön piirissä? Tällöin erityislainsäädäntö voisi jälleen paikata tätä tarvetta. Julkista valtaa ja vallan käyttöä katsotaan eri tavalla eri oikeudenaloilla, minkä vuoksi tuntuu omituiselta, että pyrkisimme sääntelemään eri tehtäviin rakennettuja sovelluskokonaisuuksia samalla tavalla. Eikö se juuri ”jäykistä” kehitystä? Toki tavoitteita, periaatteita, vastuita ja oikeusturvaa tulee edelleen rakentaa jokaiseen sovelluskokonaisuuteen, mutta samalla sovellukset edustavat oikeudenalan omia periaatteita ja oppeja. Teknologianeutraaliuden toteuttaminen voi olla haastavaa saavuttaa erilaisten tekoälysovellusten ja automaatiojärjestelmien yhdistelmissä.

Oikeusministeriön selvityslinjauksesta voidaan päätellä, että käsitteellinen kahtiajako sääntöpohjaisiin ja oppiviin sovelluksiin tulee säilymään. Tästä johtuen voi olla, ettei Koulun perustellut käsitevalinnat – datavetoisuus ja algoritminen päätöksenteko – sekä tutkimuksellinen ote jää vallitsevaksi yleishallinto-oikeuden käsitteistöksi. Sen sijaan Koskentaustan määrittelemä jako sääntöpohjaiseen automaatioon ja (kone)oppiviin järjestelmiin näyttää saavan enemmän kannatusta.

---

<sup>242</sup> OM 2/2020 s. 6.

Käsitevalinnasta voidaan huomata, että Koulu olisi halunnut jatkaa pyrkimystä neutraalimpaan käsitteistöön ja sellaiseen sääntelyyn, joka pyrkii kohdistamaan katseen sovellusten monimuotoisuuteen, dataan ja sovelluksen toimintaympäristöön. Yleishallinto-oikeuden kontekstissa ilmeisemmin tällaiseen loikkaan ei olla vielä valmiita.

### 5.3 Tutkimuksen tulokset

Vastatakseni asettamiini tutkimuskysymyksiin, palaan takaisin oikeuden kerroksellisuuteen. Oikeuden pintatasolla keskustelu on kulminoitunut viranomaisten havittelemiin päätöksentekojärjestelmiin, (yleis)lainsäädännön uudistustarpeisiin ja mahdollisesti oppivien sovellusten hyödyntämiseen hallintopäätösprosessissa. Vakiintuneeksi käsitteistöksi pintatason keskusteluissa ovat valikoituneet Koskentaustan edustamat käsitevalinnat: sääntöpohjaiset sekä oppivat, itsenäiset järjestelmät. Käsitevalinnat heijastavat tarvettamme järjestää uusi ilmiö selitettävään muotoon yksinkertaistamalla sovellukset ja järjestelmät kahteen kategoriaan: niihin jotka toimivat sääntöjen mukaan ja niihin jotka tulkitsevat tietoa miten haluavat ilman kontrollia. Kuten olen tässä tutkielmassa pyrkinyt tuomaan esille, tämä jako voi olla hyvinkin häilyvä, eikä vielä ole oikeudellisesti otettu kantaa siihen, milloin järjestelmästä tulee sääntöpohjainen tai oppiva.

Sedimentaation keskiosassa on havaittu, ettei hallinto-oikeuden yleiset opit ja periaatteet istu mutkatta yhteen tekoälyn ja automaattisen päätöksenteon teknisen luonteen kanssa. Keskusteluun ovat erityisesti nousseet hyvän hallinnon takeet, virkavastuu, yksilön oikeusturva, neuvonta ja harkintavallan käyttäminen. Näillä hyvän hallinnon takeilla on lähtökohtaisesti pyritty tasapainottamaan yksityisen ja julkisen vallan välistä epäsymmetristä suhdetta. Perinteinen virkavastuu edellyttää tietoisten valintojen tekemistä ja toiminnan perusteltavuutta. Julkista valtaa (toimintakäsite) on jo aikaisemmin valutettu ulos perinteisestä vallanjaon kolmiosta, mahdollistamalla julkisen tehtävän antaminen yksityiselle. Virkavastuun ongelmat kyettiin paikkaamaan ulottamalla virkavastuu yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkista tehtävää ja käyttäessään julkista valtaa. Valvontavastuu kohdistettiin julkisen tehtävän ulkoistaneeseen ”julkiseen valtaan”. Vallan käyttöä siirrettiin ihmiseltä ihmiselle ja valvonta kohdistui edelleen ihmiseen. Tekoälysovellukset ja automaattinen päätöksentekojärjestelmät eivät ole ihmisiä; emme ole päättäneet mitä haluaisimme



niiden oikeudellisesti tulevaisuudessa olevan; oikeushenkilöitä, palveluita vai oikeussubjekteja? Ne ovat ihmisen luomia, jolloin luonnollinen ajatus olisi ulottaa vastuu niiden luojiin ja ylläpitäjiin. Mutta miten vastuu voidaan ulottaa autonomiseen, adaptiiviseen, oppivaan järjestelmään, jonka toimintaa ja ratkaisuja ei välttämättä pystytä jäljittämään tai perustelevaan? On myös vähintäänkin kyseenalaista asettaa yksittäistä hallinnon virkamiestä vastuuseen tällaisen järjestelmän päätösten arvioinnista. Jotta kykenisimme arvioimaan virkavastuun toteutumista, tulee kyetä määrittelemään virkavastuun rajat ja perusteet, mutta myös pohtimaan sitä, miten vastuullisuus voitaisiin rakentaa järjestelmän sisälle. Mikäli vastuu halutaan edelleen rakentaa inhimilliselle vastuulle, on se pyrittävä osoittamaan tahoille, jotka tosiasiallisesti kykenevät ymmärtämään, paikantamaan ja korjaamaan järjestelmän toimintaa. Kun hallintomenettelyä muutetaan enenevässä määrin sovelluksiksi ja automaattisiksi järjestelmiksi, myös ammatilliset vaatimukset suhteessa hallintovirkamiehiin muuttuvat.

Viranomaistoiminnan tulee lähtökohtaisesti olla julkista, läpinäkyvää ja ohjaavaa, ja yksilöllä on oikeus saada tietää miten päätöksen lopputulokseen on päädytty. Viranomaisen velvollisuudeksi jää tarjota tämä tieto. Mutta muodostavatko koodin julkaiseminen, puhelinneuvonta, chatbotit ja verkkosivujen tietovarannot sellaista oikeusturvaa, mitä olemme alun perin tavoitelleet? Hyväksymmekö, että automaattiset järjestelmät ja tekoäly eivät välttämättä noudata aikaisempia periaatteita ja, että virheelliset päätökset ovat osa automaattista päätöksentekoprosessia? Tällöin vastuu päätösten oikeellisuuden valvomisesta siirtyy yksilön harteille.

Oikeuden syvärakenteessa palataan takaisin julkisen vallan ydinkysymyksiin: miten suhtautua sellaiseen julkisen vallan käyttäjään, joka horjuttaa näennäisesti tasapainotettua julkisen vallan ja yksilön välistä suhdetta? Koivisto huomauttaa, ettei Tuorin sedimentaatorakenne ole aukoton, sillä oikeuden syvärakenteeseen voidaan päätyä myös moraalisten, implisiittisten vaatimusten painavuuden perusteella. Koivisto myös toteaa, että *sedimentaation testi paljastaa, mitkä muutokset kestävät aikaa*. Vaikka hallinto-oikeus on aina joutunut uusintamaan itseään uusien ilmiöiden edessä, on hallinto-oikeuden peruspositiot säilyneet samana: julkisen vallan ja yksilön välinen suhde pysyy epäsymmetrisenä.<sup>243</sup> Yhteiskunnan järjestyksen ylläpitämiseksi julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden toteuttaminen kytkeytyy ajatukseen ihmisen

---

<sup>243</sup> Koivisto 2015 s. 967 ja s. 971.

(moraalisesta) vastuusta tekemisistään. Tekoälysovellukset ja automaattinen päätöksenteko tuovat epätasapainon jälleen esille ja porautuvat näiden velvoitteiden läpi, aiheuttaen kysymyksen siitä, miten tasapainottaa vastuista vapaan sovelluksen toimintaa, jotta yhteiskunnan järjestyksen ylläpito säilyy.

Tarvitsemme siis pohdintaa liittyen julkisen vallan ja julkisen vallan käyttämisen olemuksesta, asemasta sekä siihen kohdistuvan vastuun luonteesta. Julkisen vallan käytön luonne eivät ole hallinnon aloilla sama: siinä missä automaattinen päätöksenteko on katsottu hyväksyttäväksi verotuksessa, ei ollutkaan päätettäessä kansalaisuuden myöntämisestä. Verojen laskemisen ja myöhästymismaksut voi antaa koneelle, mutta kansalaisuuspäätöksissä vaadimme päätöksentekijäksi ihmistä, tai erityisiä oikeusturvan takaajia suhteessa automaattiseen päätöksentekoon, vaikka molemmissa on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Kehityksen lähtökohdaksi on ankkuroitu yleishallinto-oikeus ja sen päivittäminen. Johtuen hallinnonalojen erilaisista sovellustarpeista, voidaan katsoa vähintäänkin kyseenalaiseksi kyetäänkö yleislainsäädännöllä edes sääntelemään oppivien sovellusten käytöstä. Yleislainsäädännön avulla voidaan ehkä asettaa sääntöpohjaisen automaation toiminnalle tavoiteltavia kriteereitä ja joitakin ehtoja erityisesti avoimuuden sekä valvonnan suhteen, sekä mahdollisesti osittain yhtenäistää käytettävää käsitteistöä. Erilaisten tekoälysovellusten arvioiminen yleislainsäädännön näkökulmasta voi olla haasteellista, johtuen siitä, että jokainen järjestelmä rakennetaan tiettyä tehtävää varten. Kysymykseksi jää, miltä osin tekoälysovelluksia voidaan ottaa käyttöön ja mitkä mahdollisesti olisivat ne kriteerit, joilla sovelluksen sopivuutta arvioitaisiin. Tästä syystä toivoisin, että laintarpeenarvioinnissa otettaisiin huomioon koko päätösprosessi valmistelusta muutoksenhakuun ja tuotaisiin esille, se missä vaiheissa ja tehtävissä tekoälysovellusten käyttö olisi mahdollista: mikä osa julkisen vallan käytöstä olisi tekoälyistettävissä?

Kielellisesti olemme kahden haasteen edessä: miten puhua teknologiasta oikeuden kielellä tarpeeksi yksityiskohtaisesti ilman, että käsitteet vanhenevat heti, ja kuinka viestiä järjestelmän toiminnasta ymmärrettävällä kielellä niin, että kansalaisten oikeusturva voisi toteutua. Ensimmäiseen haasteeseen on tarjottu kahdenlaista mallia: neutraalin käsitteiden pioneeria Riikka Koulua sekä Lauri Koskentaustan jakoa sääntöpohjaisiin ja oppiviin järjestelmiin. Koulun ajatukset datavetoisuuden ja algoritmisen päätöksenteon käsitteistä oikeudellisessa ympäristössä voin allekirjoittaa, sillä Koulun valinnat ottavat huomioon sovellusten monimuotoisuuden. Kuitenkin

tosiasiallisesti käsitteet, kuten automaattinen päätöksenteko, tekoäly, oppivat järjestelmät ja sääntöpohjaisuus tulevat säilymään keskusteluissa, sillä niillä kyetään helposti luomaan mielikuvia keskustelun kohteesta. Olen itse myös hivenen skeptinen, muuttuuko automaattinen päätöksenteko oikeudellisessa keskustelussa algoritmiseksi päätöksenteoksi, vaikka se olisikin perusteltua. Keskusteluissa esiintynyt jako sääntöpohjaisiin sekä oppiviin sovelluksiin ovat ymmärrettäviä valintoja, joiden voisi katsoa kommunikatiivisen tehtävän omaavalla yleishallinto-oikeudelle sopivaksi käsitteistöksi<sup>244</sup>. Tässä mielessä Koulun käsitteistö taas voisi yleistyä erityishallinto-oikeuden aloilla, joihin oppivia järjestelmiä suunniteltaisiin käytettäväksi. Itsessään algoritmi taas ei ole mielestäni sopiva käsite, jolle yksinään rakennettaisi oikeudellista pohjaa ja ladottaisiin oikeudellisia merkityksiä, sillä käytännössä se viittaa mihin tahansa tehtävän suorittamisen toimintaohjeeseen sen monimutkaisuudesta riippumatta. Olennaisinta mielestäni on se, että pyrimme avaamaan käsitteet, joita käytämme, vaikka kehitys ajaisikin käsitteiden ohi.

Tekoälysovellukset ja automaattinen päätöksenteko haastavat erityisesti käsitystämme julkisen vallan käyttäjästä, julkisen vallan käytön vastuullisuudesta, vallan käytön yhtenäisyydestä ja mahdollisuudesta vaikuttaa julkisen vallan käyttöön. Perinteinen hallinto- ja rikosoikeudellinen, virkamiehen virkavastuulle, toiminnan perusteltavuudelle ja julkisuudelle rakentuva hallinto hajoaa, kun sitä tarkastellaan tekoälysovellusten kontekstissa. Jos haluamme pitää kiinni siitä, että julkinen valta ja sen käyttäminen perustuvat jatkossakin lakiin, on laissa otettava kantaa julkisen vallan käytön suhteesta uusiin teknologisiin sovelluksiin. Samalla valta ja vallan käyttö eivät itsessään katoa mihinkään, niiden käyttäjät vaihtuvat. Tosiasiallisesti valtaa siirtyy erityisesti automaatiojärjestelmien ja tekoälysovellusten rakentajille ja asiantuntijoille. Järjestelmiä ei voida valjastaa julkisen vallan käytön välineeksi (tai jopa vallan käyttäjäksi) puhtaasti yksityisoikeudellisista (kaupallisista) näkökulmasta, sillä olemme asettaneet julkisen vallan käytölle lailla erityisiä velvollisuuksia ja toimintaa ohjaavia periaatteita, jotta valta pysyisi kontrolloitavissa. Luonnollisesti sovellusten ja automaation valvojina tulee olla weberiläisen ihanteen tavoin asiantuntijoita, jotka ymmärtävät ja kykenevät arvioimaan näiden järjestelmien toimivuutta. Arvioinnista ei voida irrottaa oikeudellista arviointia, erityisesti julkisen vallan käyttöön rakennetuissa systeemeissä.

---

<sup>244</sup> Erityisesti Koivisto on käsitellyt julkiselle vallalle asetettuja kommunikatiivisia velvoitteita, joilla pyritään kommunikaation tasapuolisuuteen. Ks. esim. Koivisto 2007 s. 172 sekä 178.