



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Emilia Sorri

Chatbot virkavastuussa?

Virkavastuun ja erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisesta viranomaisen chatbot-neuvontapalveluissa

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Emilia Sorri		
Tutkielman nimi:	Chatbot virkavastuussa?: Virkavastuun ja erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisesta viranomaisen chatbot-neuvontapalveluissa		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	130

TIIVISTELMÄ:

Tekoäly, automaatio ja robotiikka ovat nykypäivänä keskeisessä roolissa ja näyttäytyvät myös viranomaistoiminnassa yhä enenevässä määrin. Tekoälyyn liittyvässä keskustelussa kantavana teemana on ollut automatisoidut hallintopäätökset sekä virkavastuun kohdentuminen tässä päätöksentekoprosessissa. Yksi keskeinen seikka virkavastuuseen liittyen on viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttaminen automaatiota ja tekoälyteknologiaa hyödyntäen, joka on keskiössä tässä tutkielmassa. Tämä chatbot-palveluiden hyödyntäminen on tuonut hallintoon osin uusia mahdollisuuksia, mutta onko näiden käyttäminen osana viranomaistoimintaa kuitenkaan täysin ongelmatonta juridisesta näkökulmasta?

Tässä tutkielmassa tarkastellaan chatbot-neuvontapalveluita osana viranomaistoimintaa ja virkavastuun kohdentumista näissä chatbot-palveluissa. Tutkielma keskittyy tarkastelemaan aihetta erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun näkökulmasta sivuten kuitenkin osin myös muita virkavastuun osa-alueita. Tutkielmassa käsitellään myös yleisesti virkavastuuta neuvonnassa, sillä chatbot-palveluiden avulla toteutetaan viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Tutkielman pääkysymyksenä on, kuinka virkavastuu ja erityisesti rikosoikeudellinen virkavastuu kohdentuu automatisoiduissa tekoälyteknologiaan pohjautuvissa viranomaisen chatbot-palveluissa? Alakysymyksenä ovat kuinka rikosoikeudellinen virkavastuu kohdentuu eri tuotantomallien toteutetuissa chatboteissa sekä kuinka rikosoikeudellinen virkavastuu toteutuu neuvontavelvollisuuden, luottamuksensuojaperiaatteen sekä perustuslain 124 §:n osalta?

Tutkielman tutkimusmetodinä on lainoppi, jonka avulla tulkitaan ja systematisoidaan voimassa olevaa oikeutta. Tutkielma leikkaa myös kriittisen lainopin sekä ongelmakeskeisen lainopin pintaan. Tutkielma keskittyy hallinto-oikeudelliseen sekä virkamiesoikeudelliseen tutkimukseen sisältäen kuitenkin osia rikosoikeudesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta oikeudenalasta erityisesti virkavastuun osalta.

Tutkielmassa osoitetaan, että virkavastuun kohdentumiseen automatisoiduissa palveluissa liittyvät ongelmallisuudet koskevat ensinnäkin yleisesti neuvontavelvollisuuden sekä virkavastuun välisen suhteen epäselvyyttä. Virkavastuun kohdentumisen selkeyttämiseksi erityisesti keskiöön nousee sen määrittäminen, onko neuvonnassa kyse julkisesta vallasta vai ei. Toisaalta chatbot-palveluita koskevan virkavastuun kohdentumisen ongelmallisuus liittyy tuottamuskynnyksen varsin korkeaan luonteeseen eikä näin ollen chatbot-palveluiden tekemät virheet välttämättä täytä tuottamusedellytystä, jolloin rikosoikeudellinen virkavastuu menettää merkitystään. Lisäksi tutkielmassa osoitetaan chatbot-palveluiden osaltaan parantavan yksilön oikeusturvaa, sillä keskustelujen tallentaminen mahdollistaa näytön todennettavuuden.

AVAINSANAT: Neuvonta, digitaaliset palvelut, chatbotit, yksityistäminen, ulkoistaminen, luottamuksensuoja, virkavastuu, julkinen valta, rikosoikeudellinen vastuu, vahingonkorvausvastuu

Sisällys

1	Johdanto	7
1.1	Aiheen taustaa	7
1.2	Tutkimuskysymykset, tutkielman rajaus, aineisto ja menetit	12
1.3	Tutkielman rakenne	16
2	Chatbot-palveluista	18
2.1	Chatbotien käsitteestä	18
2.2	Chatbot-palveluiden mahdollisuudet viranomaistoiminnassa	21
2.3	Kansainvälinen vertailu	24
2.3.1	Hallinnon digitalisaation nykytila ja tulevaisuus	24
2.3.2	Rikosoikeudellinen virkavastuusäntely maittain	28
3	Virkavastuusta	32
3.1	Virkavastuun perusteista ja julkisesta vallasta	32
3.1.1	Virkavastuun soveltamisala	35
3.1.2	Neuvonnan suhteesta julkiseen valtaan	37
3.1.3	Voiko kone käyttää valtaa ja olla vastuussa?	39
3.2	Virkavastuun keskiössä rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen	41
3.2.1	Neuvontavelvollisuuden suhteesta virkavelvollisuuden rikkomiseen	44
3.2.2	Virkasalaisuuden rikkominen chatbot-palveluiden keskiössä	46
3.2.3	Tulevaisuuden virkavastuu: kurinpidollisen järjestelmän kehittäminen, vähäisen teon kriminalisointi ja organisaation rikosoikeudellinen vastuu	50
3.2.4	Tietoturva ja tietosuojasta tekoälyteknologian näkökulmasta	51
3.2.5	Näytöstä ja sen vaikutuksista yksilön oikeusturvaan neuvonnassa ja chatbot-palveluissa	56
4	Vahingonkorvausvastuusta	60
4.1.1	Vahingonkorvausvastuun tausta ja virkamiehen henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu	60
4.1.2	Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun korostuneesta asemasta ja julkisen vallan merkityksestä korvausvastuun kannalta	62

4.1.3	Anonyymi tuottamus vahingonkorvausvastuun keskiössä chatbot-palveluissa	68
4.1.4	Ankaran vastuun merkityksestä chatbot-palveluissa	69
4.1.5	Vahingonkorvausvastuusta chatboteja ulkoistettaessa	71
5	Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentuminen chatbot-palveluissa	77
5.1	Välilliseen toimijuuteen perustuvasta rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisesta: vertailussa automatisoidut hallintopäätökset	77
5.2	Neuvontavelvollisuus	79
5.2.1	Laadukkaasta neuvonnasta ja sen toteutumisesta chatbot-palveluissa	80
5.2.2	Neuvonnan ja asiainn rajanveto digitaalisissa palveluissa: chatbot neuvonnan esiasteena	83
5.3	Rikosoikeudellinen vastuu eri tuotantomallein toteutetuissa chatboteissa	85
5.4	Digitaalisten palvelujen ulkoistaminen ja virkavastuu	88
5.5	Yksilön oikeus luottaa chatbot-palvelun antamaan neuvon	91
5.6	Hallinnon asiakkaan oikeusturva chatbot-palveluissa rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisen näkökulmasta	94
6	Johtopäätökset	97
	Lähteet	107

Kuviot

Kuvio 1.	Vahingonkorvausvastuu neuvonnassa ja chatbot-palveluissa.	67
----------	---	----

Lyhenteet

AI	Artificial Intelligence
AOA	Apulaisoikeusasiamies
BrB	Brottsbalk (1962:700), Ruotsin rikoslaki
COM	Komission tiedonanto
Digipalvelulaki	Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019)
EN:n korruptiosopimus	Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus
EOAM	Eduskunnan oikeusasiamies
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki (434/2003)
HO	Hovioikeus
Julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
KELA	Kansaneläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LiVM	Liikennevaliokunnan mietintö
OKV	Oikeuskanslerin virasto
OM	Oikeusministeriö
Palkeet	Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
SOU	Statens offentliga utredningar
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
TaisteluvälKorvL	Laki taisteluvälineiden siviilihenkilöille aiheuttamien tapaturmien korvaamisesta (1213/1990)
TSA	Yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679
TSL	Tietosuojalautakunta
Tulli	Suomen Tulli
VahL	Vahingonkorvauslaki (412/1974)
vp	valtiopäivät
WP	Working Party, tietosuojatyöryhmä

1 Johdanto

1.1 Aiheen taustaa

Tekoäly on yhä enenevässä määrin osa meidän jokapäiväistä elämäämme. Käytämme arjessamme erilaisia tekoälypohjaisia sovelluksia, avaamme puhelimmemme kasvojen tunnistusteknologialla, aloitamme kiinnostavan sarjan Netflixin algoritmien suosittelmana ja tarkastamme vieraskielisiä sanoja Google-kääntäjästä enempiä miettimättä. Tekoäly on nostanut päätään myös julkisella sektorilla, eikä tekoälyn tuomat mahdollisuudet ole näyttäneet täysin ongelmattomina¹ lainsäädännössä. Tekoälyn avulla voimme kuitenkin löytää ratkaisuja haastaviin ja laajoihin kysymyksiin esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaan², terveydenhuollon kehittämiseen sekä turvallisuusuhkiin liittyen³. Yhteiskunnallisen hyödyn merkitystä ei voi liikaa korostaa puhuttaessa tekoälyn tuomista mahdollisuuksista. Voimme tekoälyn avulla tarjota yksilöityjä palveluja, optimoida toimintaamme, parantaa ennustettavuutta sekä allokoida resursseja yhä tehokkaammin⁴. Tekoäly on osa maailmaamme nyt ja tulevaisuudessa viranomaistoimintaa myöten. EU-tasolla pyritään olemaan tekoälykehityksen kärjessä ja tekoälyyn liittyvissä investoinneissa halutaan pysyä maailmanlaajuisessa tahdissa⁵.

Jo vuonna 2001 Suomea on kuvattu tietoyhteiskunnaksi, jossa teknologian kehittymisen myötä on mahdollistettu uusien toimintatapojen ja osaamisen hyödyntäminen.

¹ Ks. PeVL 62/2018 vp s. 9 ja PeVL 7/2019 vp s. 9. Perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotuksia laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinnon yleislakiin näyttää sisältyvän puutteita liittyen mm. hyvään hallintoon, oikeusturvaan ja virkavastuuseen; AOA 20.11.2019 dnro 3379/2018. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan Verohallinnossa toteutetut automatisoidut verotus- ja päätöksentekomenettelyt eivät ole olleet lainmukaisia johtuen hyvästä hallinnosta, oikeusturvasta sekä virkavastuun asianmukaisesta toteutumisesta. Ratkaisujen perusteella lainsäädännölliset ongelmat liittyen tekoälyn käyttämiseen hallinnossa ovat yleisesti liittyneet hyvään hallintoon, oikeusturvaan sekä virkavastuuseen; Ks. OKV 20.4.2021 dnro 131/70/2020.

² Ks. tekoälyratkaisusta ilmastonmuutoksen torjunnassa Siukonen & Neittaanmäki, 2019, s. 78.

³ COM (2020) 65 lopullinen, s. 1.

⁴ COM (2021) 206 lopullinen, s. 1.

⁵ COM (2018) 237 lopullinen, s. 4 ja 6. Yhdysvaltain hallitus on panostanut tekoälytutkimukseen 970 miljoonaa euroa ja Kiina pyrkii olemaan maailman johtaja tekoälyn alalla vuoteen 2023 mennessä. Lisäksi suuret maat kuten Japani ja Kanada ovat esitelleet tekoälystrategiansa. EU:ssa pyritään pysymään mukana tässä kehityksessä, joka on ollut huimaa tekoälyn alalla.

Tietoyhteiskunnassa keskiössä on informaatio, jota tuotetaan, jaetaan ja jalostetaan tiedoksi ja palveluiksi. Tietoyhteiskunnan rinnalla yhteiskunnallista kehitystä on kuvattu myös palveluyhteiskunnan termillä. Kaiken taustalla on ilmiö, jossa yhteiskunnan teollinen pohja muuttuu ja taloudellisen toiminnan volyyminä palveluiden osuus kasvaa suhteessa teollisuuteen.⁶ Tällä informaatioon keskittyneellä aikakaudella tekoälyn merkitys korostuu informaation käsittelyssä ja muutos tietoyhteiskunnaksi vaikuttaa myös viranomaistoiminnassa.

Tekoälyn määrittelemisen ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. 1950-luvulla Alan Turingin voidaan katsoa olevan ensimmäinen, joka käänsi katseen tulevaisuuteen, jossa tekoäly on keskiössä⁷. Tekoälyn (*AI, Artificial Intelligence*)⁸ määrittelyssä on havaittavissa ihmisen älykkyyden jäljittelemisen, laajentamisen sekä lisääminen keinotekoisia menetelmiä ja tekniikoita hyödyntäen älykkäiden koneiden valmistamiseksi. Tekoälyn tarkoituksena on siis mallintaa ihmisen ajattelua⁹ muuttaen se koneelliseen muotoon. Tekoälyn avulla voidaan vapauttaa ihmisten mekaanista ja henkistä työtä koneiden tehtäväksi. Keskeistä tekoälyn hyödyntämisessä on myös automaatio, robotiikka ja älykäs tiedonhaku.¹⁰

Tekoälyllä pyritään siis tehostamaan toimintaa siinä määrin, ettei tällaiseen kehitykseen pelkällä ihmisen omalla toiminnalla kyettäisi. Tämä toiminnan tehostaminen on myös julkishallinnossa merkityksellinen, sillä se on määritelty velvoittavaksi jo hallintolain (434/2003, HL) 1 §:ssä tuloksellisuutena. Lisäksi se on mainittu mm. eurooppalaisen hallintotavan valkoisessa kirjassa tehokkuutena (*effectiveness*), jonka mukaan tulosten on oltava suunnitellun mukaisia¹¹. Tehokkuutta vaalitaan hallinnossa ja tekoäly on

⁶ Tienari & Meriläinen, 2021, s. 119.

⁷ McCarthy, 2007, s. 4; Wilson, 2010, s. 3 ja 32.

⁸ Ks. Kananen & Puolitaival, 2019, s. 27. Suomenkielisessä merkityksessä tekoälyä voidaan kuvata myös sanoilla koneoppiminen, keinoäly, koneäly ja syväoppiminen; Siukonen & Neittaanmäki, 2019, s. 13. John McCarthy on ensimmäinen, joka esitteli *artificial intelligence* termin vuonna 1956.

⁹ McCarthy, 2007, s. 3 ja 5. Tekoäly osin simuloi ihmisen älykkyyttä, mutta ei kuitenkaan aina. Tekoälyn tarkoituksena on kuitenkin pyrkiä ihmistason älykkyyteen ja niiden tarkoituksena on pyrkiä ratkaisemaan ongelmia yhtä hyvin kuin ihmiset.

¹⁰ Shi, 2011, s. 1; Nilsson, 1982, s. XI; Ks. McCarthy, 2007, s. 2–7; Joshi, 2017, s. 7–16; Ćerka, Grigienė & Sirbikytė, 2015, s. 378–383; Winston, 1992, s. 1–14.

¹¹ COM (2001) 428 lopullinen, s. 7.

keskeinen tekijä, jolla tehokkuutta voidaan parantaa tulevaisuudessa. Mutta onko tekoälyn käyttäminen osana viranomaistoimintaa kuitenkin täysin ongelmaton juridisesta näkökulmasta?

Tekoälyn hyödyntämisessä vastuiden kohdentumisen näkökulmasta on jopa pohdittu tekoälyn tuomista oikeushenkilöllisyyden piiriin. Ensinnäkin on nähty filosofisia ja eettisiä perusteita tekoälyn oikeushenkilöllisyydelle, mutta toisaalta tällaisen tekoälyn oikeushenkilöllisyyden mahdollistava lainsäädäntö vaatisi huolellista pohdintaa, jotta tekoälyn oikeushenkilöllisyys sopisi osaksi lainsäädäntöä ja laajemmin koko yhteiskuntaan.¹² Oliko tekoälyn oltava itsenäinen oikeussubjekti, jos yhteiskunta kohtelee tekoälyjärjestelmiä itsenäisinä subjekteina antaen niille esimerkiksi yhä enemmän laillisia oikeuksia¹³? Kuitenkaan kansallinen tai kansainvälinenkään lainsäädäntö ei tunnista tekoälyä oikeussubjektiksi, joka voisi olla vastuussa aiheuttamistaan vahingoista. Kysymys, joka nousee esille kuuluu seuraavasti: *”who is responsible for the damage caused by the actions of Artificial Intelligence?”*¹⁴ Vastaus tähän kysymykseen ei ole selkeä ja tämä korostanee sitä seikkaa, että virkavastuun kohdentumisen tarkastelulle on painavia perusteita puhuttaessa tekoälyn hyödyntämisestä viranomaisessa. Lisäksi haastavan tilanteesta tekee se, että lainsäädännöllisten toimien tulisi olla joko yleismaailmallisia ollakseen tehokkaita tai jatkuvasti muutettavissa. Säädösten muutettavuus voi kuitenkin olla hyvin vaikeaa toteuttaa käytännössä, sillä hallinto on usein nähty hyvin staattisena ja johdonmukaisena.¹⁵

Euroopan unionissa on vakiintunut termi sähköisestä hallinnosta (eGovernment), jonka taustalla on ajatus tieto- ja viestintätekniikan yhdistämisestä osaksi julkisia palveluita niin, että voidaan parantaa viranomaisten käytäntöjä ja palveluita. Useissa maissa on huomattu sähköisen hallinnon olevan keino parantaa palveluja esimerkiksi laadukkuuden, tehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmasta lisäämällä palvelujen nopeutta ja

¹² Butterworth, 2018, s. 257.

¹³ Čerka, Grigienė & Sirbikytė, 2017, s. 689.

¹⁴ Čerka, Grigienė & Sirbikytė, 2015, s. 376.

¹⁵ Čerka, Grigienė & Sirbikytė, 2015, s. 384.

joustavuutta. Päämääränä on tuottaa enemmän palveluja vähemmin resurssein ja tähän tavoitteeseen sähköinen hallinto pyrkii vastaamaan. Sähköisestä hallinnosta puhuttaessa voidaan sen lähikäsitteenä erottaa sähköiset palvelut (eServices), joka toimii sähköisen hallinnon alalla.¹⁶

EU:ssa on käytössä luotettavan tekoälyn termi, joka mallintaa tekoälyn eettistä näkökulmaa. Luotettavalla tekoälyllä on kolme edellytystä ja näiden edellytysten tulee täytyä tekoälyä hyödyntävän järjestelmän kaikissa vaiheissa: lainmukaisuus, eettisyys sekä tekninen ja sosiaalinen luotettavuus.¹⁷ Nämä seikat ovat keskeisiä tämän tutkielman taustan kannalta, sillä tekoälyn hyödyntämiseen ei liity pelkästään lainmukaisuuskysymys, jota tässä tutkielmassa käsitellään, vaan tekoälyn hyödyntämisen keskiössä ovat myös eettisyys ja luotettavuus.

Eettisiä periaatteita on neljä ja ne ovat seuraavia:

- Ihmisille on taattava tekoälyjärjestelmiä hyödynnettäessä täysimääräinen itsemääräämisoikeus. Tekoälyn tulee toimia vahvistavana, ihmisen taitoja lisäävänä eikä esimerkiksi alistavana.
- Tekoälyjärjestelmien tulisi toimia turvallisesti eikä niillä saisi aiheuttaa vahinkoa tai aiheuttaa väärinkäytöksiä.
- Tekoälyjärjestelmien tulisi toteuttaa sekä aineellista¹⁸ että menettelyllistä¹⁹ oikeudenmukaisuutta.

¹⁶ COM (2003) 567 lopullinen, s. 4 ja 8; Anttiroiko, 2004, s. 7–9. Sähköisen hallinnon käsitteen on katsottu saaneen muotonsa vasta 1990-luvulla; Ks. myös Mayer-Schönberger & Lazer, 2007, s. 5–12. Sähköisen hallinnon lisäksi on nähtävissä informaatiohallinnon -käsite.

¹⁷ Euroopan komissio, 2019a, s. 2, 6 ja 8. Nämä edellytykset eivät yksistään riitä toteuttamaan luotettavaa tekoälyä vaan kaikkein kolmen edellytyksen tulisi toimia yhdessä harmonisoidusti. Luotettavan tekoälyn kolmanteen ulottuvuuteen eli luotettavuuteen liittyy käsitys siitä, etteivät tekoälyjärjestelmät aiheuta tahatonta vahinkoa.

¹⁸ Euroopan komissio, 2019a, s. 15. Aineellisella ulottuvuudella tarkoitetaan mm. sitä, ettei ihmisiin kohdistu puolueellisuutta, syrjintää tai leimaamista.

¹⁹ Euroopan komissio, 2019a, s. 15. Menettelyllisellä ulottuvuudella tarkoitetaan sitä, että tekoälyjärjestelmien tai niitä käyttävien ihmisten tekemät päätökset voidaan kyseenalaistaa riitauttamalla tai hakemalla muutosta.

- Tekoälyjärjestelmissä on huomioitava selitettävyys eli prosessien tulee olla avoimia ja selitettävissä niitä ymmärtämättömille.²⁰

Tarkasteltaessa automatisoituja palveluita on näkemykseni mukaan lainmukaisuus näkökulman lisäksi huomioitava palveluiden eettisyys ja luotettavuus. Itsemääräämisoikeutta on toteutettava palveluja automatisoidessa eivätkä ne saa painostaa tai alistaa kansalaisia. Automatisoiduilla palveluilla ei saa aiheuttaa vahinkoa eikä niiden käyttäminen saa aiheuttaa väärinkäytöksiä. Oikeudenmukaisuuden kannalta pidän keskeisenä sitä, etteivät automatisoidut palvelut ole syrjiviä ja ne toteuttavat virkavastuuta. Vaikka automatisoiduilla palveluilla ei ensisijaisesti toteuteta päätöksentekoa, oikeudenmukaisuuden kannalta pidän keskeisenä virkavastuun selkeää kohdentumista. Näiden ja automatisoitujen palveluiden avoimuuden toteutuessa palveluiden voidaan katsoa olevan eettisesti kestäviä.

Tämä tutkielma keskittyy kuitenkin lainmukaisuuden tarkasteluun, mutta on tärkeää huomata tekoälyn luotettavuuden taustalla olevan muitakin tekijöitä kuin lainmukaisuuskysymykset, jotta nämä automatisoidut palvelut voivat olla luotettavan tekoälyn mukaisia. Tutkielman teemaa on aiemmin käsitellyt Voutilainen (2018) artikkelissaan tuoden esille merkittäviä seikkoja, jotka liittyvät chatbot-sovellusten hyödyntämiseen osana viranomaisten neuvontapalveluja. Artikkelin korostaa nimenomaisesti sitä, kuinka tekoäly ei solahda täysin ongelmattomasti osaksi hallintoa vaan vaatii osakseen lainsäädäntöä. Tästä on nimenomaisesti tässäkin tutkielmassa kysymys eli mahdollisten sääntelytarpeiden kartoittamisesta viranomaisen chatbot-palveluiden osalta. Aihe on keskeinen aiemman tutkimuksen valossa, sillä aiempaa tutkimusta nimenomaisesti virkavastuun ja chatbot-palveluiden näkökulmasta ei ole. Virkavastuun kohdentuminen on tekoälyn hyödyntämisen yleistyessä noussut julkiseen keskusteluun²¹ ja siksi myös chatbotien yleistyessä virkavastuun kohdentumisen tutkiminen on tärkeää ja merkityksellistä.

²⁰ Euroopan komissio, 2019a, s. 15.

²¹ Ks. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 48–53; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:21, s. 37–41.

Tästä syystä tämä tutkielma keskittyy tutkimaan virkavastuun kohdentumista viranomaisen chatbot-palveluiden osalta, sillä Suomessakin chatbot-sovelluksia on otettu hiljattain käyttöön viranomaisessa²². Chatbot-palveluilla turvataan monia yksilön oikeuksia, mutta onko niiden tuominen osaksi viranomaistoimintaa täysin ongelmaton erityisesti virkavastuun näkökulmasta?

1.2 Tutkimuskysymykset, tutkielman rajaus, aineisto ja metodit

Tutkielmani aiheena on virkavastuun ja erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentuminen viranomaisen chatbot-neuvontapalveluissa. Tutkielma keskittyy rikosoikeudellisen virkavastuun tarkasteluun, sillä keskeisimmät lainsäädännölliset haasteet liittyvät nimenomaisesti rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumiseen. Tutkielmassa tarkastellaan osin myös kurinpidollista järjestelmää ja vahingonkorvausvastuuta. Chatbot-palveluilla tarkoitetaan koneellisia toimintoja, joiden avulla pyritään vastaamaan asiakkaiden kysymyksiin ja ohjeistamaan heitä tarvitsemansa tiedon tai palvelun saamiseksi²³.

Tarkastelen tutkielmassani nimenomaisesti automatisoituja ja tekoälyteknologian avulla toteutettuja chatbot-palveluita eli en tarkastele chat-palveluita, joita käyttää virkailija neuvoessaan asiakasta. Käsittelen aihetta viranomaistoiminnassa jättäen tutkielman ulkopuolelle yksityisten käyttämät chatbot-palvelut. Viranomaistoiminnassa voidaan kuitenkin käyttää osin yksityisessä omistuksessa olevia chatboteja, jotka on yksityistetty perustuslain 124 §:n nojalla ja nämä lukeutuvat mukaan tähän tutkielmaan. Käsittelen siis nimenomaisesti viranomaisen antamaa neuvontaa eri tavoin koodatuissa chatbot-palveluissa. Automatisointia on viime vuosina tehty julkisella sektorilla muutenkin esimerkiksi automatisoitujen hallintopäätösten osalta, mutta rajaan aiheeni keskittymään automatisoituihin palveluihin ja erityisesti chatbot-palveluihin. Keskityn tutkielmassani tarkastelemaan chatbot-palveluiden oikeudellisia kysymyksiä ja erityisesti rikosoikeudellisen

²² Ks. tarkemmin luvussa 2.1.

²³ Bandtzaeg & Følstad, 2018, s. 40; Ks. lisää käsitteen määrittelystä luvussa 2.1.

virravastuun kohdentumista näissä palveluissa. Vaikka tutkielma keskittyy rikosoikeudellisen virravastuun tarkasteluun, tuon tutkielmassa esille myös osin muita virravastuun osa-alueita. Virravastuun kohdentumista koskevat kysymykset ovat olleet paljon esillä automatisoituja hallintopäätöksiä²⁴ koskien, joten koen tarpeellisena tarkastella näkökulmaa myös automatisoitujen palveluiden osalta.

Tutkielmani pääkysymyksenä on, kuinka virravastuu ja erityisesti rikosoikeudellinen virravastuu kohdentuu automatisoiduissa tekoälyteknologiaan pohjautuvissa viranomaisen chatbot-neuvontapalveluissa? Alakysymyksetni ovat kuinka rikosoikeudellinen virravastuu kohdentuu eri tuotantomalleihin toteutetuissa chatboteissa sekä kuinka rikosoikeudellinen virravastuu toteutuu neuvontavelvollisuuden, luottamuksensuojaperiaatteen sekä perustuslain 124 §:n osalta? Lisäksi tutkielmani pyrkii vastaamaan kysymyksiin: millainen on neuvonnan suhde julkisen vallan käyttöön? Kuinka tietoturvallisuus ja tietosuoja huomioidaan chatbot-sovelluksissa? Kuinka chatbot-palveluiden käyttö vaikuttaa yksilön oikeusturvaan näytön kannalta? Kuinka neuvonnan laadulliset vaatimukset toteutuvat chatbot-palveluissa? Kuinka neuvonnan ja asioinnin välinen raja voidaan määrittellä ja voidaanko chatbot-palvelut nähdä neuvonnan esiasteena?

Tutkielmani metodina käytän oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia, joka tulkitsee tekstejä ja toimii näin tulkintatieteenä. Lainoppi tutkii oikeusnormeja ja niiden ajatussisältöjä ja lainopin menetelmien avulla pyritään tulkintakannanottoon oikeuslähteitä käyttäen²⁵, joka tässä tutkielmassa on keskeisessä osassa. Lainopin katsotaan perinteisesti jakautuvan kahteen eri puoleen, joita on oikeustieteessä alettu kutsua oikeusdogmatiikaksi. Nämä lainopin kaksi puolta ovat systematisointi ja tulkinta.²⁶ Tämän tutkielman metodina on lainoppi eli oikeusdogmatiikka nimenomaisesti siitä syystä, että tutkielmani tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta²⁷ konstruoimalla

²⁴ Ks. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 48–53; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:21, s. 37–41.

²⁵ Hirvonen, 2011, s. 36 ja 38.

²⁶ Aarnio, 1978, s. 52; Hirvonen, 2011, s. 22.

²⁷ Hirvonen, 2011, s. 21. Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Vastauksena kysymykseen mitä on oikeus, voidaan vastata seuraavasti: ”oikeus on voimassa oleva eli pätevä ja velvoittava oikeus”.

oikeudellisia käsitteitä ja systematisoimalla oikeussäännöksiä näiden käsitteiden avulla sekä selvittää oikeussäännösten sisältöjä ja pyrkiä soveltamaan näitä säännöksiä.²⁸ Tuloksin keskeistä on se, että tulkinnalla ei pelkästään todeta merkityssisältöä vaan se on merkityssisällön antamista²⁹. Lainopillisen tutkimuksen tuloksena ja sivutuotteena voi muodostua *de lege ferenda* -tyyppisiä suosituksia. Lainopillista tutkimusta tehtäessä voidaan tehdä havaintoja lainsäädännöllisistä puutteista tai aukoista ja näihin puutteisiin voidaan antaa konkreettisia lainsäädännöllisiä kehittämistapoja, jolloin puhutaan *de lege ferenda* -suosituksista.³⁰

Kriittinen lainoppi voi kritisoida tulkintakannanottoja, oikeudellisia käytäntöjä tai oikeusnormeja ammentaan kritiikin nimenomaisesti voimassa olevan oikeuden sisältä. Sen tarkoituksena on purkaa oikeudellisia teorioita, diskursseja ja käytäntöjä. Kriittisen lainopin avulla voidaan pyrkiä paljastamaan ristiriitaisuuksia oikeusjärjestyksen sisältä, joita perinteinen lainoppi saattaa pyrkiä häivyttämään. Jos voimassa oleva oikeus on aukollinen, hajanainen tai ristiriitainen, se mahdollistaa toistensa kanssa kilpailevat kannanotot ja ratkaisut. Näin ollen tutkielmani leikkaa myös kriittisen lainopin pintaa, sillä perus- ja ihmisoikeudet tai oikeusperiaatteetkin ovat ”sallittuja kritiikin mittapuita” ja tutkimus pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisempaa ja tasa-arvoisempaa oikeutta.³¹ Tämän tutkielman tarkoituksena on tutkia chatbot-palveluita koskevaa virkavastuun kohdentumista pyrkien löytämään aukkoja, ristiriitoja sekä hajanaisuuksia. Näkemysni mukaan tutkielmani linkittyy kriittisen lainopin piiriin, sillä aiemmassa tekoälyjärjestelmien piiriin liittyvässä virkavastuun kohdentumista koskevassa tutkimuksessa on jo havaittu lainsäädännöllisiä aukkoja³². Tarkoituksena on siis tutkia voimassa olevan oikeuden kannalta virkavastuuta ja voidaanko se kohdentaa aukottomasti tämänhetkisen lainsäädännön nojalla. Tarkoituksena on tutkia, voidaanko päätyä aukottomaan ratkaisuun virkavastuun kohdentumisesta voimassa olevan oikeuden näkökulmasta. Mikäli virkavastuuta ei voida

²⁸ Aarnio, 1978, s. 52.

²⁹ Hirvonen, 2011, s. 37.

³⁰ Määttä, 2012, s. 18.

³¹ Hirvonen, 2011, s. 51.

³² Ks. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 48–53; Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:21, s. 37–41.

kohdentaa nykyisen lainsäädännön kannalta, se mahdollistaa kilpailevat kannanotot ja ratkaisut kuten kriittisen lainopin olemukseen kuuluu.

Toisaalta automatisoinnin toteuttaminen osana viranomaistoimintaa ei ole näyttäytynyt ongelmattomana, jolloin automatisointia koskevat oikeusongelmat ovat myös yhteiskunnallisesti havaittuja ja merkittäviä. Näin ollen tutkielmassani sivutaan myös ongelmakeskeistä lainoppia nimenomaisesti automatisointia, tekoälyä ja viranomaisen vastuiden kohdentumista koskevien kysymysten osalta. Ongelmakeskeisessä lainopissa on kyse oikeusnormien muodostamasta kokonaisuudesta, jonka sisällä muodostuneet kysymykset voivat olla oikeudellisia eli oikeusongelmia. Ongelmakeskeisen lainopin sekä perinteisen lainopin keskeisin ero lienee siinä, että ongelmakeskeinen lainoppi ottaa näkökulman yhteiskunnasta käsin eikä niinkään oikeusjärjestyksestä lähtien.³³

Tutkielmani keskittyy hallinto-oikeudelliseen sekä virkamiesoikeudelliseen tutkimukseen sisältäen kuitenkin osia myös rikosoikeudesta ja vahingonkorvausoikeudellisesta tarkastelusta erityisesti virkavastuun osalta. Virkavastuu keskittyy virkamiesoikeuden ytimeen ollen keskeisesti osa hallinto-oikeudellista tutkimusta. Virkamiehen rikosoikeudellinen virkavastuu konkretisoituu rikoslain (39/1889, RL) 40 luvussa, joten tutkielmani leikkaa myös osin rikosoikeudellista tutkimusta. Lisäksi virkavastuun piiriin kuuluu vahingonkorvausvastuu, joten tutkielmassani käytetään myös vahingonkorvausoikeudellista tarkastelua.

Tutkielmassani käytän kolmenlaista aineistoa, jotka voidaan jaotella niiden velvoittavuuden mukaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin³⁴. Ensinnäkin selvitän tutkielmassani, miten virkavastuusta säännellään oikeudessamme ja kuinka vastuu kohdentuu chatbot-palveluiden osalta. Toisaalta pyrin selvittämään chatbot-palveluiden mahdolliseen ongelmallisuuteen liittyvien käsitteiden kuten neuvontavelvollisuuden, yksityistämistä koskevan sääntelyn sekä luottamuksensuojan

³³ Kangas, 1997, s. 93–94.

³⁴ Aarnio, 2011, s. 68–69.

sisältöä. Näihin pyrin löytämään vastauksia vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä eli Suomen lainsäädännöstä. Keskeisinä lähteinä ovat hallintolaki ja Suomen perustuslaki (731/1999, PL). Virkavastuuta koskeviin kysymyksiin pyrin löytämään vastauksia perustuslain 118 §:stä koskien vastuuta virkatoimista, rikosoikeudellista virkavastuuta koskevasta rikoslain 40 luvun virkarikoksia käsittelevästä sääntelystä sekä vahingonkorvauslain (412/1974, VahL) virkamiehiä ja julkisyhteisöä koskevasta sääntelystä. Käytän tutkielmassani heikosti velvoittavina oikeuslähteinä esimerkiksi hallituksen esityksiä, perustuslakivaliokunnan mietintöjä sekä tuomioistuinratkaisuja. Lisäksi käytän eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja sekä oikeuskanslerin antamia ratkaisuja. Sallittuina oikeuslähteinä käytän oikeuskirjallisuutta systematisoinnin tukena. Käytän myös kotimaista ja ulkomaista muuta kuin oikeudellista kirjallisuutta tukemaan keskeisten käsitteiden kuten tekoälyn ja chatbot -käsitteen määrittelyä.

1.3 Tutkielman rakenne

Tämän tutkielman rakenne muodostuu seuraavalla tavalla. Luvussa 2 esittelen tutkielmani kannalta keskeisimmät käsitteet. Perehdyn käsitteeseen chatbot-palveluista sekä syvennyn myös hieman chatbotien kehitykseen, niiden tuomiin mahdollisuuksiin juridisesta näkökulmasta sekä kansainväliseen vertailuun. Tuon luvussa esille chatbotien esiintyvyyttä niin Suomen viranomaisissa kuin kansainvälisissä viranomaisissa. Kansainvälisessä vertailussa tuon esiin yleisesti tekoälyä koskevaa sääntelyä vertailumaissa ja tekoälyn hyödyntämiseen liittyvää tasoa. Tutkielman aiheen kannalta on tarpeen käsitellä myös rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvää sääntelyä vertailumaissa.

Luvussa 3 käsittelen virkavastuun sisältöä, soveltamisalaa ja määritelmää. Käsittelem luvussa julkisen vallan käsitettä, julkisen vallan suhdetta neuvontaan sekä julkisen hallintotehtävän käsitettä. Esitän luvussa kysymyksen siitä, voiko kone olla vastuussa ja käyttää valtaa? Käsittelem teemaa nimenomaisesti filosofisesta näkökulmasta tuoden esille moraaliin liittyviä seikkoja. Luvussa käsittelen myös näyttökysymyksiä, tietoturvaa ja tietosuojaa. Virkavastuun osina on nähtävissä hallinnollinen virkavastuu, rikosoikeudellinen

vastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Käsittelem näitä teemoja luvussa 3 tuoden esille niiden kytköksen chatbot-palveluihin. Luvussa 4 käsittelem erikseen vahingonkorvausvastuuseen liittyviä näkökulmia liittyen virkamiehen henkilökohtaiseen vahingonkorvausvastuuseen, julkisyhteisön korvausvastuuseen, anonyymiin tuottamukseen, ankaraan vastuuseen sekä vahingonkorvausvastuun kohdentumiseen chatboteja ulkoistettaessa.

Luvussa 5 keskityn nimenomaisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan tarkasteluun liittyen chatbot-neuvontapalveluihin. Käsittelem automatisoitujen hallintopäätösten osalta esille nouseen välillisen toimijuuden soveltuvuutta chatbot-palveluihin. Käsittelem rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumista yleisesti neuvontavelvollisuuden kannalta sekä myös perustuslain 124 §:n osalta ja luottamuksensuojaperiaatteen kannalta. Tarkastelen neuvontaan liittyvien laadullisten seikkojen toteutumista viranomaisen chatbot-palveluissa. Lisäksi käsittelem eri tuotantomallein toteutettuihin chatboteihin ja rikosoikeudellisen vastuun kohdentumiseen liittyvää problematiikkaa. Tuon myös esille hallinnon asiakkaan oikeusturvan rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisen näkökulmasta.

Keskeisenä teemana tutkielmassani on chatbot-palveluiden soveltuvuus osaksi viranomaistoimintaa voimassa olevan lainsäädännön näkökulmasta, hyvän hallinnon sekä oikeusturvan näkökulmasta sekä erityisesti virkavastuun kohdentumisen kannalta.

2 Chatbot-palveluista

2.1 Chatbotien käsitteestä

*"First there were websites, then there were apps. Now there are bots."*³⁵

Digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) 2 §:n 3 kohdan mukaan verkkosivustoa³⁶ tai mobiilisovellusta³⁷ sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia. Chatbotin voisi katsoa olevan verkkosivustoon ja mobiilisovellukseen liittyvä toiminnallisuus, sillä se on näiden yhdistelmä, jonka avulla palvelun käyttäjä voi muun muassa lähettää viestejä palvelun tarjoajalle³⁸. Chatbotilla tarkoitetaan koneellisia toimintoja, jotka palvelevat asiakkaita luonnollisella kielellä tiedon ja palveluiden rajapinnoilla äänen ja tekstin avulla. Ne vastaavat asiakkaiden kysymyksiin tai antavat komentoja ja ohjeita asiakkaan tarvitseman tiedon tai palvelun saamiseksi. Chatbotit yhdistävät kielimallinnuksen sekä laskenta-algoritmit luoden viestintää ihmisen ja luonnollista kieltä käyttävän koneen välillä.³⁹ Ne havaitsevat ja ymmärtävät kieltä tekstin tai puheen muodossa ja pystyvät kommunikoimaan näihin viesteihin. Sen sijaan, että kansalaisten täytyisi itse etsiä tietoa, chatbotit auttavat löytämään tämän tiedon.⁴⁰

Chatbot-järjestelmät eivät kuitenkaan ole uusi keksintö, vaikka ne vielä nykypäivänäkin vaikuttavat hyvin uusilta tekoälyä hyödyntäviltä sovelluksilta. Vuonna 1950 Alan Turing esitti kysymyksen *"Can machines think?"*. Tuolloin tarkoituksena oli selvittää, voidaanko koneiden ja ihmisten antamia vastauksia pitää erottamattomina tai koneiden ja ihmisten

³⁵ Brandtzaeg & Følstad, 2018, s. 40.

³⁶ Digipalvelulain 2 §:n 1 kohdan mukaan verkkosivustolla tarkoitetaan verkkotunnuksella yksilöitävissä olevia digitaalisia tekstisisältöjä, tiedostoja, kuvia, lomakkeita ja muita toisinnettavissa olevia tietosisältöjä, jotka ovat käytettävissä tietoverkossa erilaisilla päätelaitteilla ja niissä olevilla ohjelmistoilla.

³⁷ Digipalvelulain 2 §:n 2 kohdan mukaan sovellusohjelmistoja, jotka on suunniteltu ja kehitetty yleisön käyttöön käytettäväksi älypuhelin tai tablettitietokoneiden kaltaisilla mobiililaitteilla.

³⁸ HE 60/2018 vp, s. 48.

³⁹ Brandtzaeg & Følstad, 2018, s. 40; Shawar & Atwell, 2005, s. 490.

⁴⁰ van Noordt & Misuraca, 2019, s. 52.

välischen vastausten eroja huomaamattomina, jolloin voidaan todeta koneiden pystyvän ajattelemaan.⁴¹ Chatbotit saivat alkunsa vuonna 1966 Joseph Weizenbaumin luomasta ELIZA-chatbotista, jonka idea oli hyvin yksinkertainen ja perustui avainsanojen hakemiseen. Sittemmin chatboteja on tullut käyttöön huomattavasti laajemmin ja yksi keskeinen kehitetty chatbot oli ALICE eli Alicebot.⁴² Nykyaikaisia tunnettuja edistyneitä tiedonhakuprosesseja tarjoavia koneoppimista hyödyntäviä chatboteja ovat esimerkiksi Amazonin Echo ja Alexa, Applen Siri ja Googlen Now⁴³. Aiemmin chatbot-sovellusten toiminnot ovat rajoittuneet niin, että vastauksia on kyetty antamaan vain yksinkertaisiin kysymyksiin, mutta tekoälyn kehitysaskleet ovat mahdollistaneet chatbotit vastaamaan yhä monimutkaisempiin tehtäviin sekä käymään ihmisen kaltaisia keskusteluja.⁴⁴

Chatbot-palveluiden voidaan katsoa olevan osa tätä tekoälyn kehittymistä ja niillä voidaan katsoa olevan yhteiskunnallisesti merkityksellinen hyöty. Chatboteja on käytössä yksityisellä sektorilla⁴⁵, mutta julkinen sektorikin on aikojen saatossa alkanut hyödyntämään näitä osana neuvontaa. Chatbot-palveluita on Suomessa käytössä tällä hetkellä⁴⁶ ainakin seuraavilla julkista valtaa käyttävillä:

- Maahanmuuttovirastolla Kamu-chatbot, joka auttaa oleskelulupa-asioissa sekä jonopaikan seurannassa⁴⁷.
- Verohallinnolla on käytössä Virtanen-chatbot, joka neuvoo henkilö- ja yritysasiakkaita ympäri vuorokauden liittyen mm. verokortti- ja veroilmoitusasioihin⁴⁸.

⁴¹ Turing, 1950, s. 433.

⁴² Shawar & Atwell, 2005, s. 490–492; Wei, Yu & Fong, 2018, s. 370.

⁴³ Wie, Yu & Fong, 2018, s. 370; van Noordt & Misuraca, 2019, s. 52.

⁴⁴ van Noordt & Misuraca, 2019, s. 50.

⁴⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma 16.2.2017 suorituksista komissiolle robotiikkaa koskevista yksityisoikeudellisista säännöistä (2015/2103(INL)). Yksityisoikeudellisten vastuiden määrittely on huomiotava lainsäädäntöhankkeissa. Nykyisten säännösten puutteet yksityisoikeudellisessa katsannossa koskevat esimerkiksi sopimusvastuuta sekä vahingonkorvausvastuuta liittyen robotin autonomiseen asemaan päätöstä tehtäessä.

⁴⁶ Tilanne 11.4.2022.

⁴⁷ Maahanmuuttovirasto, 2021. Maahanmuuttoviraston Kamu -chatbot on tekoälyä hyödyntävä asiakaspalvelija, josta saa yleisneuvontaa. Henkilökohtaista neuvontaa ei ole saatavilla chatin välityksellä.

⁴⁸ Verohallinto, 2019. Verohallinnolla on tarjolla myös chat-palvelut, joihin vastataan virkailijan toimesta virka-aikana. Muuna aikana neuvontaa saa Virtanen-chatbotin avulla.

- Kansaneläkelaitoksella (KELA) on käytössä Kela-Kelpo chattirobotti, joka vastaa lapsiperheitä ja opiskelijoita koskeviin tukiin sekä toimeentulotukeen liittyviin kysymyksiin⁴⁹.
- Suomen Tullilla on käytössä Hippu-chatbot, joka neuvoo asiakkaita arvonlisäveromuutokseen⁵⁰ liittyen sekä paketteihin ja tullaukseen liittyen⁵¹.
- Patentti- ja rekisterihallituksella on käytössä Chat Kaupparekisteri, joka antaa yleistä neuvontaa kaupparekisteriin ja yleisimpiin yrityksiin liittyviin kysymyksiin⁵².

Chatbot-sovelluksia on otettu käyttöön Suomen viranomaisissa jo laaja-alaisesti ja on todennäköistä, että tulevaisuudessa näitä hyödynnetään hallinnossa yhä tehokkaammin. Robotiikan ja tekoälyn kehittyessä sekä uudelle aikakaudelle siirryttäessä myös lainsäätäjän on otettava huomioon robotiikkaa koskevat oikeudelliset ja eettiset näkökulmat⁵³. Chatboteja hyödynnettäessä niiden toimintaa on ohjattava myös lainsäädännöllisessä merkityksessä. Chatbotien avulla voidaan toteuttaa viranomaisen neuvontavelvollisuutta ja se soveltuu erityisesti yksinkertaisiin neuvontatilanteisiin. Tällaisen sovelluksen kautta pyydetty ohje tai neuvo perustuu asiakkaan omaan yhteydenottoon esimerkiksi viranomaisen verkkosivujen kautta. Virkavastuun kohdentumisen kannalta chatbotit luovat uudenlaisen ongelman nimenomaisesti riippuen sen tuotantomallista tai toteuttamistavasta.⁵⁴

⁴⁹ KELA, 2021. Chattirobotti palvelee vuorokauden ympäri ja auttaa kaikissa vaiheissa liittyen etuuden hakemiseen. Chattirobotti voi myös ohjata eteenpäin asiakaspalveluun.

⁵⁰ HE 18/2021 vp s. 1. Arvonlisäveromuutoksella tarkoitetaan 1.7.2021 voimaan tulleita lainsäädäntömuutoksia EU:n direktiivien edellyttämiksi koskien etämyyntiä.

⁵¹ Tulli, 2021.

⁵² Patentti- ja rekisterihallitus, 2021a. Chatbot voi tarvittaessa siirtää myös keskustelun virkailijalle tiettyinä ajankohtina.

⁵³ Euroopan parlamentin päätöslauselma 16.2.2017 suorituksista komissiolle robotiikkaa koskevista yksityisoikeudellisista säännöistä (2015/2103(INL)).

⁵⁴ Voutilainen, 2018, s. 911–912 ja 915.

2.2 Chatbot-palveluiden mahdollisuudet viranomaistoiminnassa

Tämän tutkielman tarkoituksena on tehdä läpileikkaus chatbot-palveluiden soveltumiseen osaksi viranomaistoimintaa sekä niiden mahdollisiin haasteisiin ja ongelmiin voimassa olevan lainsäädännön valossa. Chatbot-palvelut tuovat myös paljon mahdollisuuksia viranomaistoimintaan, joten näidenkin näkökulmien tarkasteleminen on perusteltua.

Keskeisenä mahdollisuutena digitaalisten palvelujen hyödyntämiselle on kustannus-
hyödyt, jotka ovat suoria rahallisia hyötyjä sekä parantunut palvelujen tuotanto. Asiak-
kaidenkin näkökulmasta hyötyinä voidaan nähdä rahalliset hyödyt, mutta myös ajansääs-
töön liittyvät hyödyt. Lisäksi asiakkaiden kannalta digitalisoinnin tuomana mahdollisuus-
tena voidaan nähdä demokratia, sillä tämä lisää vaikutusmahdollisuuksia sekä palvelujen
tasavertaisuutta.⁵⁵

Palveluperiaatteen tarkoituksena on turvata asiointi⁵⁶ ja asian käsittely viranomaisessa
niin, että hallinnossa asioiva⁵⁷ saa hallinnon palveluita asianmukaisesti ja viranomaisen
suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (HL 7 §). Palveluperiaate ensinnäkin turvaa palvelui-
den saatavuuden ja toisaalta palveluita järjestettäessä otetaan huomioon hallinnossa
asioivien tarpeet⁵⁸. Hallintoa kehitettäessä keskiössä ovat olleet asiakaslähtöisyyden⁵⁹
parantaminen sekä tuloksellisuuden korostaminen. Palveluperiaatteen ja tuloksellisuus-
den sääntelyn myötä, asiointiin tulisi toteutua mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yk-
sinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Palveluita järjestettäessä huomioon on otet-
tava myös palvelujen riittävyys, saatavuus sekä asiakkaan valinnanvapaus. Saatavuutta

⁵⁵ Parviainen, Kääriäinen, Honkatukia & Federley, 2017, s. 54–55.

⁵⁶ HE 72/2002 vp, s. 56. Asiointilla tarkoitetaan kaikkia palvelujen käyttöä, joita julkisen tehtävän hoitamiseen liittyy.

⁵⁷ HE 72/2002 vp, s. 56. Yleisesti hallinnossa asioivilla tarkoitetaan kaikkia viranomaispalveluiden käyttäjiä. Käyttäjänä ovat yleensä yksityiset.

⁵⁸ HE 72/2002 vp, s. 56; Voutilainen, 2020, s. 183.

⁵⁹ HE 72/2002 vp, s. 57. Käyttäjiltä saadulla palautteella on merkitystä asiakaslähtöisyyden kannalta sekä asiakaslähtöisillä arviointimenetelmillä palveluiden laadun sekä tehokkuuden takaamiseksi; AOA 31.12.2015 dnro 4653/4/14. Palveluperiaate edellyttää asiakkaan näkökulman huomioimista palveluissa.

ei voida rajoittaa ilman asianmukaisia perusteita. Asiointimahdollisuuksilla tulee vastata erityisryhmien tarpeisiin esimerkiksi vanhusten ja vammaisten.⁶⁰

Näkemykseni mukaan chatbot-palveluiden kehittämällä voidaan turvata tehokkaammin näitä palveluperiaatteen edellytyksiä, sillä chatboteja käyttämällä voidaan vapauttaa ihmisten toimintaa muihin haastavampiin toimintoihin⁶¹. Kuitenkin digitaalisten palveluiden osin myös hitaan kehittämisen taustalla on usein ollut henkilöresurssivähennykset sekä tuottavuustavoitteet, joiden takia on ollut tarpeellista ohjata hallinnossa asioivia sähköisten palveluiden pariin⁶². Vaikka chatbot-palveluiden kehittäminen voi turvata palveluperiaatteen toteutumista, ei hallinnossa asioivia voida yksipuolisesti pakottaa⁶³ sähköisiin palveluihin, sillä palveluperiaatteen lähtökohtana on nimenomaisesti vaihtoehtoisten palveluiden tarjoaminen⁶⁴. Eli chatbot-palveluiden tulisi olla vaihtoehto neuvonnan saamiseksi eikä ainoa mahdollinen väylä hallinnossa asioinnille.

Viranomaisella on velvollisuus tarjota digitaalisia palveluja ja sähköisiä asiointimahdollisuuksia, joista säännellään digipalvelulaissa. Digipalvelulain 5 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus tarjota jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeeseensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluita tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Nämä sähköiset menetelmät tulisi olla jokaisen käytettävissä muiden asiointikanavien ohella⁶⁵.

Näkemykseni mukaan chatbot-palvelut edistävät viranomaisen velvollisuutta tarjota digitaalisia palveluja ja sähköisiä asiointimahdollisuuksia nimenomaisesti neuvontavelvollisuuden osalta. Chatbotit edistävät tätä viranomaisen velvollisuutta tarjota digitaalisia palveluja, mikäli myös muut neuvontaan liittyvät kanavat ovat mahdollisia eikä sähköiset

⁶⁰ HE 72/2002 vp, s. 56–57.

⁶¹ van Noordt & Misuraca, 2019, s. 52; Euroopan komissio, 2019b, s. 9; Parviainen ja muut, 2017, s. 54.

⁶² Voutilainen, 2020, s. 184.

⁶³ Ks. AOA 31.12.2015 dnro 4653/4/14; AOA 13.9.2012 dnro 3911/4/11; StVM 1/2014 vp, s. 4. Pakottaminen yksinomaan sähköisiin palveluihin on nähty ongelmallisena. Sähköisten palveluiden tulisi olla nimenomaisesti vaihtoehtoisia.

⁶⁴ Voutilainen, 2020, s. 184.

⁶⁵ HE 60/2018 vp, s. 66.

kanavat ole ainoa tapa, sillä tämän on nähty olevan ongelma laillisuusvalvonnan näkökulmasta⁶⁶.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia, eikä ketään saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä jonkin henkilön ominaisuuteen kohdistuvan seikan johdosta. Saavutettavuus edistää tätä lailla turvattua yhdenvertaisuutta⁶⁷. Chatbotit luovat saavutettavan väylän päästä käsiksi julkisiin neuvontapalveluihin. Saavutettavuus mahdollistaa niin vanhojen, sairaiden tai muuten rajoittuneiden ihmisten pääsyn helpommin palveluiden ja neuvonnan pariin. Lisäksi chatbotit madaltavat kynnystä saada tarvittavaa neuvontaa julkiselta sektorilta.⁶⁸ Myös digipalvelulain 2 §:n 4 kohta säätelee saavutettavuudella tarkoitettavan niitä periaatteita ja tekniikoita, joita digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä on noudatettava, jotta ne olisivat paremmin erityisryhmien saavutettavissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että käyttäjät pääsevät tietosisällön pariin ilman lisälaitteita tai avustavia laitteita⁶⁹.

Tulkintani mukaan chatbot-palvelut edistävät saavutettavuuden toteutumista, sillä ne parantavat erityisryhmien pääsyä neuvonnan piiriin. Digitaaliset palvelut tuovat neuvonnan lähemmäs erityisryhmiä ja ovat näin ollen saavutettavissa. Toki saavutettavuus vaatii myös osakseen neljä periaatetta, joita ovat havaittavuus, hallittavuus, ymmärrettävyys sekä toimintavarmuus, joiden on toteuduttava palveluissa, jotta ne olisivat

⁶⁶ HE 60/2018 vp, s. 66. Laillisuusvalvonnassa ongelmia on syntynyt nimenomaisesti hyvän hallinnon periaatteiden kannalta ja hallinnon oikeusperiaatteiden kannalta; AOA 31.12.2015 dnro 4653/4/14 tapauksessa Verohallinto oli ilmoittanut, ettei sähköiselle ilmoittamiselle liittyen rakentamisilmoitukseen ole vaihtoehtoa. Perusteena yksinomaan sähköiselle menettelylle on Verohallinto ilmoittanut olevan tehokkuus sekä työvoiman vähentämisen tarve. Näitä perusteita apulaisoikeusasiamies ei kuitenkaan ole pitänyt hyvän hallinnon perusteiden tai hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisina syinä rajoittaa asiointi vain sähköisiin menetelmiin. Verohallinnon tulisi tarjota myös muita keinoja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseen esimerkiksi Verohallinnon lomake.

⁶⁷ Voutilainen, 2020, s. 108.

⁶⁸ Euroopan komissio, 2019b, s. 9; Voutilainen, 2020, s. 108. Digitaalisten palvelujen käyttäjien erityisryhmät koostuvat vanhuksista, heikkonäköisistä tai sokeista, heikkokuuloisista tai kuuroista, puhehäiriöisistä, motorisista häiriöistä kärsivästä sekä psykologisesti häiriöistä kärsivästä.

⁶⁹ HE 60/2018 vp, s. 48.

saavutettavia⁷⁰. Kuitenkin näiden toteutuessa chatbotien voidaan katsoa olevan mahdollisuus saavutettavuuden näkökulmasta.

2.3 Kansainvälinen vertailu

2.3.1 Hallinnon digitalisaation nykytila ja tulevaisuus

Digitalisaatio on megatrendi. Robotiikan, tekoälyn ja automaation esiintyminen hallinnossa ei ole ainoastaan Suomea koskettava ilmiö, vaan digitalisaatiossa on kyse kansainvälisestä vallankumouksesta.⁷¹ Aiheen tarkasteleminen kansainvälisessä katsannossa on ilmiön taustoittamiseksi keskeistä. Yleisesti Pohjoismaita on pidetty hallinnon digitalisaation eturintamassa⁷² ja hallinnon digitalisaation tarkasteleminen pohjoiseen sijoittuvissa maissa luo mielenkiintoisen näkökulman. Hallintojärjestelmiltään lähinnä Suomea ovat Ruotsi, Ranska, Norja, Viro ja Alankomaat, joten näiden maiden vertailu Suomeen nähden on perustelluinta. Digitalisoinnin kannalta Viron ja Alankomaiden nähdään olevan asteen edellä.⁷³ Valittuja maita käsitellään siinä määrin kuin aineistoa on saatavilla. Luvun tarkoituksena on avata hallinnon digitalisaation nykytilaa ja tulevaisuutta kansainvälisesti tarkasteltavissa maissa, verrata tilannetta Suomeen sekä tarkastella rikosoikeudellisia virkavastuujärjestelmiä maittain. Hallinnon digitalisaation kehittämisen tarkastelua on tarkoitus keskittää digitaalisten palvelujen tarkastelulle, sillä nämä ovat chatbot-palveluiden kannalta oleellisia.

Digitalisaatio on kansainvälisesti saavuttanut myös viranomaisen palvelut. Tämä näkyy keskeisimmin chatbot-palveluita kehittämällä, joka on tämän tutkielman aiheen kannalta merkityksellistä. Esimerkkinä mainitakseni kansainvälisesti on löydettävissä seuraavia chatbot-sovelluksia ja niitä käytetään seuraaviin käyttötarkoituksiin:

⁷⁰ HE 60/2018 vp, s. 48.

⁷¹ Pöysti, 2018, s. 868.

⁷² Koulu, Mäihäniemi, Kyrrönen, Hakkarainen & Markkanen, 2019, s. 39; Pöysti, 2018, s. 875.

⁷³ Vainio, Viinamäki, Pitkänen & Paavola, 2017, s. 27.

- Ranskassa on käytössä chatbot Noa, jonka tarkoituksena on helpottaa suhteita hallintoon. Chatbot Noa vastaa ainakin yrityksen perustamiseen liittyviin kysymyksiin⁷⁴.
- Saksassa Berliinin kaupungilla palvelee chatbot Bobbi, joka vastaa hallintoon liittyviin kysymyksiin kuten henkilökorttiasioihin liittyen⁷⁵.
- Virossa ollaan chatbotien suunnittelussa edelläkävijöitä, sillä Viron tekoälysuunnitelmiin kuuluu chatbot KRATT, jonka tarkoituksena on olla laaja-alainen hallinnon chatbot-palvelu⁷⁶.
- Yhdysvalloissa on useampia chatboteja kuten Emma, joka vastaa kansalaisuuksia ja maahanmuuttoa koskeviin kysymyksiin⁷⁷. Lisäksi esimerkiksi Los Angelesin kaupungilla on chatbot Chip⁷⁸.
- Australiassa antaa tietoa terveystalvcluista ja ohjaa oikeiden palveluiden pariin chatbot SAM⁷⁹. Lisäksi verotukseen liittyviin kysymyksiin vastaa Alex⁸⁰.

Digitaaliset palvelut eivät siten ole ainoastaan tarkastelemieni maiden käytössä, vaan tämän esimerkin avulla pyrin korostamaan ilmiön laajuutta ja kansainvälisyyttä. Pelkästään chatbot-palveluita tarkastelemalla ei saa kovin kattavaa kuvaa hallinnon digitalisaation tasosta, joten käsittelen seuraavaksi kunkin maan digitalisaatiota, tekoälyä, automaatiota ja digitaalisia palveluita koskevia ratkaisuja ja kehityssuuntia. Hallinnon digitalisaation on Pohjoismaissa nähty olevan poliittisena tavoitteena ja se pyritään tuomaan osaksi lainsäädäntöä⁸¹. Digitaalisten palvelujen kehittämisessä on kansainvälisesti ollut nähtävissä monikanavaisuuden kehittäminen⁸² ja tähän tavoitteeseen tekoälyteknologian kehittäminen vastaa hyvin.

⁷⁴ French Tech Central, 2021.

⁷⁵ Service Portal Berlin, 2021.

⁷⁶ Net Group, 2020.

⁷⁷ U.S. Citizenship and Immigration Services, 2021.

⁷⁸ Los Angeles Business Assistance Virtual Network, 2021.

⁷⁹ Australian Government Department of Health, 2021.

⁸⁰ Australian Taxation Office, 2021.

⁸¹ Pöysti, 2018, s. 880 ja 888.

⁸² Vainio ja muut, 2017, s. 27.

Ruotsissa on vuonna 2019 tullut voimaan hallintolaki, joka mahdollistaa esimerkiksi päätöksenteon automatisoinnin⁸³, mikä on selkeästi edellä Suomen lainsäädännön kehittämiseen verrattuna. Huomattavaa on kuitenkin se, ettei Ruotsin hallintolaissa digitalisaatio kuitenkaan näy merkittävässä määrin, vaikka lain tarkoituksena oli olla vastaus digitalisaation tarpeisiin. Digitaalisten palveluiden osalta Ruotsissa ei ole sääntelyä. Ruotsissa on jopa ollut nähtävissä digitaalisten palvelujen kehittymisen hidastuminen johtuen hallinnon jäykkyydestä.⁸⁴ Digitaalisten palveluiden kehittämisen ytimessä Ruotsissa on palveluiden kehittäminen ja monikanavaisuuden rakentaminen niin, että kehityksellä voidaan vähentää hallinnon työtä ja parantaa palveluita. Ruotsissa työvoimapalvelujen digitaalinen tarjonta on kaikkein laajinta ja siellä on käytössä mm. chatteja ja videopuheluita.⁸⁵

Kun Ruotsissa päätöksenteon automatisointi on säädetty osaksi uutta hallintolakia⁸⁶, **Ranskassa** uuden tietosuojalain osalta on todettu perustuslakineuvoston toimesta, että automaattista päätöksentekoa ei sallita ainakaan arkaluontoisten tietojen osalta ja erityisesti algoritmien läpinäkyvyyttä ja kontrolloitavuutta on korostettu. Näin ollen Ranskan suhtautuminen hallinnon digitalisaatioon voidaan nähdä osin kontrolloivampana, joka osaltaan rajoittaa koneoppimisen hyödyntämistä hallinnossa.⁸⁷ Ranskassakin on kuitenkin säädetty uusi informaatioteknologiaoikeuteen keskittyvä laki, jonka tarkoituksena on turvata yksilöä digitaalisessa muutoksessa sekä taata tiedon saatavuus. Tämä uusi laki muuttaa myös Ranskan hallintolakia ja keskustelu tekoälyteknoologiaan liittyen on Ranskassa keskittynyt automatisoituihin päätöksentekoprosesseihin.⁸⁸

Norja asettuu digitalisaation kärkimaihin Eurooppalaisessa vertailussa. Norjan lainsäädännössä on tällä hetkellä sääntelyä, jolla tuetaan teknisten ratkaisujen

⁸³ Koulu ja muut, 2019, s. 44.

⁸⁴ Pöysti, 2018, s. 880 ja 888; Ks. myös SOU 2018:25, s. 19. Digitaalisen hallinnon kehitystä voi Ruotsissa hidastaa mm. oikeudelliset esteet sekä sääntelyn puute.

⁸⁵ Vainio ja muut, 2017, s. 29 ja 33.

⁸⁶ Koulu ja muut, 2019, s. 44.

⁸⁷ Pöysti, 2018, s. 893–894; Vrt. SOU 2018:25, s. 19. Ruotsissa korostetaan myös avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

⁸⁸ Koulu ja muut, 2019, s. 50.

yhteensopivuutta osaksi hallintoa. Yleisesti Norjassa noudatetaan hallintolakia myös tekoälyn osalta.⁸⁹ Norjassa on perustettu ”Direktoratet for forvaltning og IKT” kehittämään mm. digitaalisia palveluita. Tavoitteeksi digitaalisten palveluiden osalta on nostettu helpompi arki ja parempi tuottavuus, joiden saavuttamiseksi digitaaliset palvelut voidaan nähdä mahdollisuutena.⁹⁰

Viro nähdään tällä hetkellä selkeästi digitalisaation hyödyntämisen edelläkävijänä ja Virossa ollaan työstämässä robotiikka- ja tekoälylakia eli Kratt-lakia. Sääntelyn tarkoituksena on luoda puitteet tekoälyn käytölle julkishallinnossa ja määritellä periaatteet tekoälyn käytölle.⁹¹ Kiinnostavia tekoälyn käyttötapauksia Virossa riittää, mutta Virossa on esimerkiksi työttömyyskassassa käytössä profilointialgoritmeja, joiden tarkoituksena on yhdistää työnhakijoita työpaikkoihin⁹². Verraten muihin tarkasteltuihin maihin voidaan todeta Viron Kratt-lain olevan tietynlainen pilotointi tekoälyteknologiaa koskevan lainsäädännön kehittämiseen ja tekoälyn sovitamiseen osaksi hallintoa. Päätöksenteon automatisointi on ollut hallinnon digitalisaatiota koskevan keskustelun ensiaskeleita tekoälyn hyödyntämisen osalta, joten Viron Kratt-laki on tässäkin mielessä urauurtava. Digitaalisten palveluiden osalta Virossa kehittämistä ohjaa ”Digital Agenda 2020 for Estonia”, jossa tavoitteiksi asetetaan mm. jatkuva järjestelmien kehittäminen. Lisäksi tarkoituksena on siirtyä paperittomaan ja täysin sähköiseen hallintoon. Virossa on kuitenkin huomioitu myös vaihtoehtoisten palveluiden tarjoaminen esimerkiksi puhelimitse tarjottujen palvelujen osalta, sillä näille on tarvetta eri asiakasryhmät huomioiden.⁹³

Alankomaat on pohjoismaiden ja Viron jälkeen kärjessä tarjotessa ja kehitettäessä digitaalisia palveluita⁹⁴. Alankomaiden digitaalisten palveluiden kehittämisessä julkisen sektorin merkitys ei nouse Pohjoismaiden tapaan yhtä merkittävään rooliin, vaan näkökulmissa korostuu yksityisen sektorin huomioiminen. Alankomaissa on

⁸⁹ Koulu ja muut, 2019, s. 42.

⁹⁰ Vainio ja muut, 2017, s. 30.

⁹¹ Koulu ja muut, 2019, s.

⁹² e-Estonia, 2020; Republic of Estonia Government Office, 2019, s. 18.

⁹³ Vainio ja muut, 2017, s. 30.

⁹⁴ Koulu ja muut, 2019, s. 55.

digitalisaatiostrategia, joka on kuitenkin luonteeltaan melko yleinen ja laaja-alainen, jolloin strategian yksityiskohtaisuus vähenee liittyen digitaalisiin palveluihin.⁹⁵

2.3.2 Rikosoikeudellinen virkavastuusäntely maittain

Tutkielman aiheen kannalta lainsäädännön tarkastelu on keskeisintä kohdentaa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan sääntelyyn.

Ruotsissa rikosoikeudellisesta vastuusta säännellään rikoskaaressa (1962:700, *Brottsbalken, BrB*) ja Ruotsissa rikosoikeudellisen vastuun sääntely on osin erilainen esimerkiksi Suomeen verrattuna, mutta toisaalta vastaa paljolti esimerkiksi Suomen virkavelvollisuuden rikkomista ja virka-aseman väärinkäyttöä koskevaa tunnusmerkistöä. Keskeisin ero lienee lahjontasääntely, sillä Ruotsissa lahjonnasta ei ole erikseen sääntelyä⁹⁶. Kurinpidollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä on Ruotsin laissa nimeltä *Lag on offentlig ansättning* (1994:260). Ruotsin rikoskaaressa 20 luvun 1 §:ssä on rikosoikeudellisen vastuun konkretisoivana säännöksenä nähtävissä säännös virkavirheestä (*tjänstefel*). Säännöksellä tarkoitetaan niin tahallisesti kuin tuottamuksesta tehtyjä virkavirheitä julkista valtaa käytettäessä ja sääntely kattaa myös laiminlyönnin. Tällä säännöksellä ei siis ole tarkoitus toimia rangaistussäännöksenä kaikkein vähäisimmille teoille. Samainen säännös sisältää myös törkeän tekemuodon (*grovt tjänstefel*) kriminalisoinnin, jolta edellytetään tahallisuutta ja teon vakavuutta. Teon arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, onko tekijä käyttänyt asemaansa väärin vakavasti tai onko teolla aiheutunut merkittävää vakavaa haittaa tai kohtuutonta hyötyä. (BrB 20:1). Ruotsin rikoskaaren 20 luvun 3 §:ssä on lisäksi säännelty salassapitovelvoitteen vastaisten tekojen olevan rangaistavia silloin, kun paljastaa sellaisia tietoja, jotka henkilö on lain tai lain perusteella annetun määräyksen

⁹⁵ Vainio ja muut, 2017, s. 31.

⁹⁶ Ks. HE 58/1988 vp, s. 28–30; HE 77/2001 vp, s. 7. Aiemmin Ruotsissakin on ollut lahjontaa koskevaa sääntelyä, mutta uudistusten myötä tästä on luovuttu eikä sitä ole luvun 20 virkavirhettä koskevan sääntelyn alla.

mukaan velvollinen pitämään salassa tai silloin, jos käyttää tällaista tietoa. Myös huolimattomuus on rangaistavaa (BrB 20:3), mikä vastaa myös Suomen salassapitosäännöksiä⁹⁷.

Norjassa on myös erotettu kurinpitörangaistukset sekä rikoslain mukaiset rangaistukset, mutta Norjassa kurinpitörangaistus ei ole este vielä tuomioistuimessakin rangaistamiseen. Norjassa virkarikoksia koskeva sääntely on rikolain 11 ja 33 luvuissa ulotettu yleisesti kaikkiin virkamiehiin ja luottamusmiehiin niin valtiolla kuin kunnissakin. Norjassa on sääntelyä lahjonnasta, virka-aseman väärinkäyttämistä toisen oikeuksien loukkaukseksi ja salassapitovelvoitteen rikkomisesta sekä useita säännöksiä erilaisista virkavalan väärinkäytöksistä kuten aiheettomien maksujen määrääminen.⁹⁸ Norjan rikoslain virkamies -käsite on kuvattu termillä ”julkinen virkamies”, jonka tarkoitus vaihtelee sen mukaan käyttääkö virkamies tehtävissään tosiasiallisesti julkista valtaa vai onko kyse sellaisesta tehtävän hoitamisesta, jonka vastuunalainen virkamies muutoin hoitaisi.⁹⁹ Norjassa on säännöksiä vain tuomareita koskevien virkarikossyytteiden oikeuspaikasta, mutta muiden virkamiesten osalta ei ole erityissäännöksiä¹⁰⁰.

Kurinpidollinen järjestelmä ja sen selkeä erottaminen rikosoikeudellisesta vastuusta on myös käytössä **Ranskassa** ja tämä kurinpidollinen rangaistus voidaan kohdistaa niin virkavelvollisuuden rikkomisesta kuin muidenkin virkavirheiden osalta.¹⁰¹ Ranskassa on säännelty rikoslilla (*France Criminal Code*) rangaistavaksi lahjonta, jossa suoraan tai epäsuorasti ehdotetaan lahjoituksia, lahjoja tai etuja henkilölle, joka käyttää julkista valtaa, joten lahjonnan sääntely vastaa hyvin paljon vertailumaita. Ranskan rikoslaisissa on erikseen sääntelyä aktiivisesta ja passiivisesta lahjonnasta.¹⁰² Muihin vertailumaihin nähden voidaan todeta Ranskan olevan Viron ohella ainoa, jossa on säädetty rangaistavaksi myös lahjontaa koskevassa Euroopan neuvoston rikosoikeudellisessa

⁹⁷ HE 77/2001 vp, s. 48–49.

⁹⁸ HE 58/1988 vp, s. 31.

⁹⁹ HE 77/2001 vp, s. 8.

¹⁰⁰ HE 57/2000 vp, s. 9.

¹⁰¹ HE 58/1988 vp, s. 33.

¹⁰² Cassuto, 2009, s. 24; Ks. France Criminal Code.

yleissopimuksessa (EN:n korruptiosopimus) mainittu vaikutusvallan väärinkäyttö¹⁰³. Ranskassa ei ole erillistä sääntelyä siitä, missä oikeuspaikassa virkarikossyytteet käsitellään¹⁰⁴.

Virossa on myös säännökset virkamiehen kurinpidollisesta vastuusta ja siitä säännellään virkamieslain (*Estonia Civil Service Act*) luvussa 8 ja kurinpidollista järjestelmää koskeva sääntely on Suomeen verrattuna yksityiskohtaisempaa. Kurinpidollisina rangaistuksina on virkamieslain 70 §:ssä mainittu huomautus, peruspalkan aleneminen enintään 30 prosentilla enintään kuudeksi kuukaudeksi sekä palveluksesta vapauttaminen. Virkamieslain 71 §:ssä kurinpidollisen järjestelmän tarkoituksiksi mainitaan kurinpitovirastojen nopea tunnistaminen, asian selvittäminen ja oikeudenmukaisen kurinpitovirastojen määrääminen. Suomeen verrattuna laista löytyy myös esimerkiksi yksityiskohtaista sääntelyä kurinpitomenettelyn aloittamista koskien (72 §). Rikosoikeudellisesta vastuusta sen sijaan säännellään rikoslaisissa (*Estonia Penal Code*) virkarikossäännösten osalta luvussa 17. Rikoslaki sisältää säännökset lahjusrikoksista, mutta erona vertailumaihin nähden on se, ettei Virossa ole erikseen virkasalaisuusrikoksia koskevaa sääntelyä, mutta laissa on muita tietojen paljastamiseen liittyviä tekemuotoja. Lisäksi Viron rikoslaisissa on Ranskan tavoin sääntelyä koskien vaikutusvallan väärinkäyttöä ja Viron rikoslaisista tämä säännös löytyy 298 §:n vaikutusvallan kauppaamista koskevana rikosnimikkeenä.¹⁰⁵ Virossa alioikeus käsittelee kaikki virkarikoksia koskevat syytteet alioikeusasteena riippumatta virkamiehestä¹⁰⁶.

Alankomaissa varoitus, tehtävästä määrääjäksi pidättäminen ja palkan pidättäminen sekä irtisanominen ovat mahdollisia kurinpidollisia seuraamuksia, joita virkamiehelle voidaan langettaa. Alankomaissa virkamiehen käsite rikosoikeudellisessa kontekstissa

¹⁰³ HE 77/2001 vp, s. 7; Tamminen, 2020, s. 11, 43 ja 79. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointiin suuntautuvaa huomiota on kiinnitetty myös Suomen lainsäädännöllisten uudistusten yhteydessä erityisesti korruption vastaisen taistelun lainsäädännölliseen vahvistamiseen liittyen, mutta tällä hetkellä Suomen lainsäädännöstä ei ole löydettävissä tällaista säännöstä; Ks. Matikkala, 2017, s. 13–18. Vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin puolesta ja vastaan puhuvista seikoista Suomessa.

¹⁰⁴ HE 57/2000 vp, s. 9.

¹⁰⁵ Mäntylä, Karjalainen, Korhonen, Siikavirta, Wenander & Annola, 2022, s. 114–115.

¹⁰⁶ HE 57/2000 vp, s. 9.

kattaa laajan kirjon virkamiehiä ja julkiseen tehtävään nimetyt henkilöt voivat olla virkamiehiä rikoslain mukaisesti suorittaessaan valtion tain sen elinten tehtäviä. Rikosoikeuden virkamiehen käsite on Alankomaissa – Suomen tapaan – virkamiesoikeudellista käsitettä laajempi.¹⁰⁷ Rikosoikeudellisen vastuun konkretisoivana virkarikoslajina lahjusrikoksista säännellään Alankomaiden rikoslaissa (*Netherlands Criminal Code, part XXVIII, section 363*), jossa säännellään lahjusrikoksina sellaiset teot, joissa otetaan vastaan tai pyydetään lahja, lupaus tai palvelu, joiden tarkoituksena on saada virkamies toimimaan tai pidättäytymään tietyistä toimista. Lahjuksia koskeva sääntely vastaa siis paljolti vertailumaita, joiden lainsäädännössä on sääntelyä lahjuksiin liittyen. Lisäksi Alankomaiden rikoslaissa on virkamiehiä koskevaa sääntelyä rikosnimikkeillä kavallus (*section 359*), todistusten ja asiakirjojen väärinkäytös (*section 361*) ja eturistiriidoista (*section 376*)¹⁰⁸. Alankomaissa virkarikossyytteitä käsittelevät korkein tuomioistuin sekä erityinen virkamiesoikeus¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Mäntylä ja muut, 2022, s. 110–111.

¹⁰⁸ Mäntylä ja muut, 2022, s. 112.

¹⁰⁹ HE 57/2000 vp, s. 9–10.

3 Virkavastuusta

3.1 Virkavastuun perusteista ja julkisesta vallasta

Jo Suomen hallitusmuodon (94/1919) 93 §:n 1 momentissa säänneltiin virkamiehen vastaavan toimistaan, joihin hän oli ryhtynyt. Samoin säänneltiin esittelijän vastaavan siitä, mitä hänen esittelystään oli päätetty. Suomen hallitusmuodon 93 §:n 2 momentissa säädettiin myös oikeudesta saattaa virkamies rangaistavaksi ja korvaaman vahinko, joka konkretisoi nykyisinkin vallitsevaa käsitystä virkavastuuseen sisältyvästä rikosoikeudellisesta virkavastuusta sekä vahingonkorvausvastuusta. Virkavastuu ei ole sinällään mikään uusi keksintö, joten sen solahtaminen osaksi nykypäivän automatisoitunutta, digitaalisia välineitä ja tekoälyteknologiaa hyödyntävää hallintoa voi olla haasteellista.

Virkamiehillä on erityinen, kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta tiukempi, ankarampi ja kattavampi vastuu, jota kutsutaan virkavastuuksi¹¹⁰. Virkavastuulla pyritään sääntelemään julkisen vallan toimintaa, määrittelemään väärinkäytökset ja niiden seuraamukset, turvaamaan vallankäytön lainalaisuuden¹¹¹ sekä säilyttää objektiviteetti ja luotettavuus¹¹². Virkavastuu on siis sidoksissa julkiseen valtaan viranomaisiksi organisoi-tuihin elimiin eli viranomaisiin, jotka ovat virkasuhteessa sekä julkisten hallintotehtävien yleiseen järjestämistapaan¹¹³. Oikeudellisen vastuun edellytetään olevan tavallista ankarampaa julkista valtaa käytettäessä ja vastuun kynnyks on matalampi kuin kansalaisten yleinen oikeudellinen vastuu.¹¹⁴

Käsitteenä julkista valtaa käytetään Suomessa ja Ruotsissa kahdessa merkityksessä: ensinnäkin subjektina (viranomainen, valtio, kunta) tai toisaalta merkityksessä, että joku käyttää julkista valtaa eli toimintana¹¹⁵. Hallintotieteissä julkisen vallan käsite on

¹¹⁰ Parviainen, 2010, s. 16; Koskinen & Kulla, 2016, s. 272.

¹¹¹ Mäenpää, 2011, s. 47. Mäenpää esittää teoksessaan lainalaisuusperiaatteella tarkoitettavan viranomaisten käyttämän julkisen vallan perustumista lakiin.

¹¹² Parviainen, 2010, s. 16–17; Koskinen & Kulla, 2016, s. 272.

¹¹³ Koskinen & Kulla, 2016, s. 274.

¹¹⁴ Bruun, Mäenpää & Tuori, 1995, s. 211.

¹¹⁵ Kuusikko, 2000, s. 503; Keravuori-Rusanen, 2008, s. 100.

yhdistetty yleiseen etuun eikä tämä ole oikeustieteissäkään tunnistamaton näkemys¹¹⁶. Perustuslain 2 §:n sääntely julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin ilmentää oikeusvaltioperiaatetta. Lailla tuodaan esiin se seikka, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste tai sellaisessa muussa säännöksessä, joka voidaan palauttaa eduskuntalakiin¹¹⁷. Eli julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin¹¹⁸ ja julkista valtaa saa käyttää vain se, jolle se on laissa tai lain nojalla määrätty¹¹⁹. Julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja virkamiehet¹²⁰. Julkinen valta voi puuttua yksilöiden oikeusasemaan, määritellä yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäksi julkisella vallalla on erityisiä velvollisuuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa.¹²¹ Julkisen vallan määrittelemisen ydin on yksipuolisuus ja velvoitavuus, johon liittyy pakko tai pakon uhka¹²².

Yleisesti julkisen vallan käytöstä on kysymys norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksissä¹²³ eli yksilön oikeuksiin, velvollisuuksiin tai etuuksiin kohdistuvissa päätöksissä¹²⁴. Toisaalta julkisen vallan käyttönä pidetään voimakeinojen käyttöä ulkopuolisiin nähden esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia¹²⁵ tai puututaan muutoin yksilön perusoikeuksiin rajoittavalla tavalla¹²⁶. Julkisen vallan käsitteeseen läheisesti linkittyy myös julkisen hallintotehtävä sekä julkinen tehtävä, joiden määrittely

¹¹⁶ Kuusikko, 2000, s. 503.

¹¹⁷ HE 1/1998 vp, s. 74; Aer, 2000, s. 61. Toisin sanoen viranomaisella ei voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä sisältävää toimivaltaa, jolle ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksestä; Ks. Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2. Palkeilla ei ollut perustuslaillista toimivaltaa käyttää julkista valtaa määrätessään virkamiestensä taloudellisista etuuksista.

¹¹⁸ Harjula & Prättälä, 2015, s. 53.

¹¹⁹ Parviainen, 2010, s. 21.

¹²⁰ PeVL 4/1989 vp, s. 1–2.

¹²¹ Harjula & Prättälä, 2015, s. 52–53; Kuusikko, 2000, s. 504. Julkinen valta käyttö merkitsee oikeusasemaa muuttavia vaikutuksia, toimivaltaa antaa ihmisen oikeuspiiriä koskevia määräyksiä, pakotteita tai käyttäytymissäätöjä.

¹²² Parviainen, 2010, s. 21.

¹²³ HE 1/1998 vp, s. 74.

¹²⁴ Kuusikko, 2000, s. 505.

¹²⁵ HE 1/1998 vp, s. 74.

¹²⁶ Kuusikko, 2000, s. 505.

on merkityksellistä neuvonnan ja chatbot-palveluiden kannalta. Näiden käsitteiden systematisointi on tehty oikeustieteessä sekä perustuslakivaliokunnan toimesta¹²⁷.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verrattain laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi lakien toimeenpano sekä yksityisten oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuihin liittyvään päätöksentekoon kohdistuvia tehtäviä¹²⁸. Viranomaisen tehtävä voi kuitenkin olla julkinen hallintotehtävä, vaikka se ei sisältäisi julkisen vallan käyttämistä¹²⁹ kuten neuvonnan osalta voidaan katsoa¹³⁰. Julkisia hallintotehtäviä on katsottu olevan esimerkiksi meripelastustoimi¹³¹, operatiivinen jätehuoltotehtävien kokonaisuus¹³², viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät ja muut viranomaisen avustavat tehtävät¹³³ sekä edustustojen tehtäväkokonaisuudet¹³⁴.

Julkisen tehtävän ei ole katsottu olevan yksiselitteisesti määriteltävissä eikä arviointia ole tehty siltä osin, onko julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän käsitteiden välillä eroa ja mitä nämä erot voisivat olla¹³⁵. Julkisen hallintotehtävän yläkäsitteenä on nähtävissä käsite julkisesta tehtävästä, joka käsittää yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkiselle palvelulle luonteenomaisia piirteitä. Toiminnan voidaan katsoa olevan julkinen tehtävä jo sillä perusteella, että sen toteuttamiseen liittyy toimivalta julkisen vallan käyttöön. Keskeisenä on pidetty sitä, että julkisten tehtävien ytimen – myös yksityistettäessä niitä

¹²⁷ Muukkonen, 2012, s. 7.

¹²⁸ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹²⁹ Mäenpää, 2017, s. 38.

¹³⁰ PeVL 11/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2006 vp, s. 2; AOA 29.12.2020 dnro 7302/2019, s. 13. Neuvonnassa on katsottu olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä.

¹³¹ PeVL 24/2001 vp, s. 4.

¹³² PeVL 58/2010 vp, s. 4

¹³³ PeVL 55/2010 vp, s. 2; AOA 29.12.2020 dnro 7302/2019, s. 9.

¹³⁴ PeVM 8/2002 vp, s. 3.

¹³⁵ Sarja, 2010, s. 23; Muukkonen, 2012, s. 7. Lisäksi näitä käsitteitä on käytetty osin tarkoittaen samaa, sillä julkisen hallintotehtävän käsite on uusi ja julkisen tehtävän käsitettä on käytetty perinteisesti oikeustieteessä hyvin laajasti. Julkisen hallintotehtävän käsite esiintyy esimerkiksi hallintolaissa ja kielilaissa (423/2003). Sen sijaan julkisen tehtävän käsite on edelleen käytössä erityisesti oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä määrittävissä säännöksissä perustuslaissa. Julkisen tehtävän käsitettä käytetään myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999).

– tulee säilyä virkavastuun sekä muutoksenhakuoikeuden piirissä.¹³⁶ Virkavastuu tulee siis keskeisesti kyseeseen kaikissa niissä tilanteissa, joissa on kyse julkisesta tehtävästä.

Digitalisoituminen johtaa vallan uudelleenlaisen käsittämiseen. Tälle digitalisoituvalle valalle on esitetty kaksi keskeistä piirrettä, jotka ovat yksityistyvä valta sekä oikeudelliselta menettelyltä piiloon jäävä teknologinen valta. Nämä uudennlaiset vallan muodot eivät kuitenkaan ole lainsäädännöllisessä mielessä perustuslaillisen kontrollin perinteisellä ydinalueella. Viranomaisen chatbot-palveluidenkin osalta tämä vallan muutos on nähtävissä niin yksityistyväna valtana kuin teknologisena valtanakin. Chatbotienkin osalta valtaa voidaan yksityistää, kuten myöhemmin tässä tutkielmassa todetaan, jolloin näitä digitaalisiä alustoja ei enää käytä pelkästään julkiset toimijat vaan myös yksityiset palveluntarjoajat. Chatbotit voidaan nähdä teknologisena keinona toteuttaa valtaa, joka alun perin kuului julkisyhteisölle.¹³⁷ Digitalisoituminen väistämättä muuttaa vallan muotoja, mutta missä määrin tämän voidaan katsoa olevan mahdollista ja kuinka tämä uudennlainen valta voidaan kohdentaa oikein vastuiden näkökulmasta?

3.1.1 Virkavastuun soveltamisala

1980-luvulta lähtien on katsottu julkisen vallankäytön lainmukaisuuden riittävän edistämisen takaamisen taustalla olevan ajatuksen siitä, että virkarikossäännösten tulisi koskea kaikkia niitä henkilöitä, jotka vähänkään merkittävällä tavalla hoitavat tämän tyyppisiä tehtäviä. On siis katsottu, ettei virkamieheen sovellettavien virkarikossäännösten tulisi olla sidoksissa hänen palvelussuhteensa laatuun tai organisatorisiin seikkoihin vaan, että vallankäyttö olisi yhdenmukaisten säännösten mukaisia.¹³⁸

Lähtökohtaisesti virkavastuun katsotaan kytkeytyvän julkiseen valtaan ja tämä ilmenee rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksestä sekä 12 §:n soveltamissäännöksestä.

¹³⁶ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 72 ja 74.

¹³⁷ Lavapuro, 2019, s. 222, 223 ja 225.

¹³⁸ HE 58/1988 vp, s. 20; Viljanen, 1990, s. 23.

Näiden säännösten mukaan virkavastuulla toimivat myös julkista luottamustehtävää hoitavat sekä julkista valtaa käyttävät henkilöt. Rikosoikeudellisen vastuun kannalta on nähty, että säännösten soveltamisen kohteena on enemmän henkilön asema kuin hänen suorittamiensa tehtävien laatu¹³⁹. Säännösten soveltaminen ei ole sidottu yksistään virkasuhteeseen vaan myös osin työsopimussuhteeseen rikosoikeudellisen vastuun osalta¹⁴⁰. Tämä Suomen hallitusmuodon 93 §:n korostama virkasuhteisuus ei ole siis samoissa määrin pääperiaatteena nykyisessä lainsäädännössä¹⁴¹. Työsopimussuhteessa ja virkasuhteessa olevien henkilöiden virkavastuulla on kuitenkin katsottu olevan sisäinen ero, sillä rikoslain 12 §:n soveltamisalasäännöksissä todetaan rikoslain 11 §:n 1 momentin 3 kohdan määritelmäsäännösten tarkoittamien julkisyhteisön työntekijöiden, jotka ovat työsopimussuhteessa julkisyhteisöön tai laitokseen olevan vastuussa vain rikoslain 1–3 §:n lahjuksia koskevista säännöksistä, 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista koskevista säännöksistä sekä 14 §:n menettämisseuraamussäännöksistä.¹⁴² Näin ollen työsopimussuhteessa julkisyhteisöön tai laitokseen olevaan henkilöön ei sovelleta esimerkiksi rikoslain 7 §:n virka-aseman väärinkäyttämistä tai 9 §:n virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä, mikä on keskeinen ero virkasuhteessa toimivaan henkilöön nähden.

Perustuslain 118 §:n vastuu virkatoimista koskettaa virkamiesten ohella myös julkista tehtävää hoitavia. Tämä tarkoittaa sitä, että yksilöllä on oikeus vaatia julkista tehtävää hoitava rangaistukseen tai vahingonkorvausvastuuseen riippumatta siitä, onko tämä julkinen tehtävä virkamiehellä vai jollain viranomaiskoneiston ulkopuolisella taholla.¹⁴³ Tällöin voidaan katsoa virkavastuun soveltamisalan olevan sidottu julkisen tehtävän käsitteen ympärille.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla edellyttää luonnollisen henkilön toimivan

¹³⁹ Viljanen, 1990, s. 22.

¹⁴⁰ HE 58/1988 vp, s. 21.

¹⁴¹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 69.

¹⁴² Muukkonen, 2012, s. 18–19.

¹⁴³ HE 1/1998 vp, s. 172–173.

virkevastuulla¹⁴⁴. Virkevastuusäännöksiä sovelletaan siis julkista hallintotehtävää hoitaviin henkilöihin ja he toimivat virkevastuulla. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei julkisen hallintotehtävän hoitamista voida rajoittaa vain rikosoikeudellisella vastuulla toimimiseen, vaan henkilön tulisi toimia täydellä virkevastuulla¹⁴⁵. Yksityistettäessä julkisia hallintotehtäviä ongelmaksi rikoslain näkökulmasta muodostuu sellaiset julkiset hallintotehtävät, jotka eivät sisällä julkista valtaa, sillä rikoslain mukaisesti vastuu voidaan kohdentaa vain julkista valtaa käyttäviin.¹⁴⁶ Tämä seikka on ristiriitainen, sillä kuten seuraavassa alaluvussa todetaan, neuvonta ei kaikissa tilanteissa sisällä julkisen vallan käyttämistä vaan kyseessä on julkinen hallintotehtävä¹⁴⁷.

3.1.2 Neuvonnan suhteesta julkiseen valtaan

Chatbotien avulla voidaan toteuttaa hallintolain 8 §:ssä viranomaiselle säänneltyä velvollisuutta antaa toimivaltansa rajoissa asiakkaille tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Milloin sitten neuvonnassa on kyse julkisen vallan käytöstä, joka liittyy keskeisesti virkevastuuseen ja sen kohdentumisen määrittelyyn? Viranomaiselle säädetyn neuvontavelvollisuuden toteuttaminen ei sisällä pääsääntöisesti julkisen vallan käyttämistä¹⁴⁸. Neuvonnassa ei ole kyse sellaisesta toiminnasta, jossa neuvonpyytäjälle muodostuisi sitovasti mitään oikeuksia tai velvollisuuksia¹⁴⁹.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei esimerkiksi avustavassa puhelinpalvelussa ole kysymys julkisen vallan eikä myöskään merkittävän julkisen vallan käyttämisestä, sillä tähän tehtävään ei liity verotusta koskevaa päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on

¹⁴⁴ PeVL 8/2014 vp, s. 5; PeVL 18/2007, s. 7; PeVL 20/2006 vp, s. 2; PeVL 33/2004, s. 7; PeVL 46/2002 vp, s. 9–10; PeVL 11/2006 vp, s. 3; PeVL 62/2018 vp, s. 8; PeVL 26/2017 vp, s. 49.

¹⁴⁵ PeVL 24/2001 vp, s. 4.

¹⁴⁶ Muukkonen, 2012, s. 18–19.

¹⁴⁷ PeVL 11/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2006 vp, s. 2; AOA 3.11.2005 dnro 1806/2/05, s. 7; Viljanen, 1990, s. 402; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

¹⁴⁸ PeVL 11/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2006 vp, s. 2; AOA 3.11.2005 dnro 1806/2/05, s. 7 todetaan, ettei viranomaisen antama neuvonta ole julkisen vallan käyttämistä; Viljanen, 1990, s. 402; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

¹⁴⁹ Viljanen, 1990, s. 402; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

katsonut neuvonnan olevan kuitenkin julkinen hallintotehtävä, sillä neuvonta on viranomaisen lakisääteinen tehtävä.¹⁵⁰ Myöskään tilaneuvonnassa ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä, sillä neuvonnassa ei toimeenpanna tilatukia tai käytetä muutoinkaan päätöksentekovaltaa eikä valvota viljelijöiden toimintaa.¹⁵¹

Toisinaan oikeuskäytännössä on katsottu neuvonnan voineen sisältää julkisen vallan käyttämistä¹⁵². On katsottu, että hallintopäätösten yhteydessä annettu tapauskohtainen neuvonta voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä¹⁵³. Viranomaisen antaman virheellisen neuvon osalta on katsottu sen voineen olla julkisen vallan käyttöä ainakin silloin, kun se on osa virkatehtäviä¹⁵⁴. Neuvonnan mieltämistä julkisen vallan käyttämiseksi on käsitelty KKO 1989:50 ratkaisussa, jonka perusteella on esitetty kriteereitä, joiden voidaan katsoa puoltavan neuvonnan luonnetta julkisen vallan käyttönä. Kriteereiksi on katsottu seuraavat:

- Neuvonnassa on kyse *lainsäädännöstä tai muista virallisnormeista*,
- Neuvonnan kohteella on *aihetta mieltää neuvot häntä sitoviksi*¹⁵⁵, ja
- Neuvon *informaatio on merkittävä neuvonnan kohteen näkökulmasta*.¹⁵⁶

Näidenkään kriteereiden perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että neuvonnassa olisi aina kyse julkisen vallan käytöstä¹⁵⁷. Neuvonta voi siis sisältää julkisen vallan käyttämistä

¹⁵⁰ PeVL 11/2006 vp, s. 2.

¹⁵¹ PeVL 20/2006 vp, s. 2.

¹⁵² Hakalehto-Wainio, 2008, s. 347.

¹⁵³ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

¹⁵⁴ KKO 1989:50. Paluumuuttoa Suomeen suunnittelevalle Kanadan kansalaiselle oli annettu virheellisiä tietoja liittyen tärkeisiin ja häneen pakottavina sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Tämän tietojen antamisen katsottiin olevan olennainen osa virkatehtäviä ja näin ollen oli käytetty julkista valtaa tietoja annettaessa; Helsingin hovioikeus 4.9.2003 S 02/1776 tapauksessa kantaja oli saanut virheellistä tietoa virkasuhteen kestosta. Keskeistä oli neuvoa antaneen tahon asema, toiminnan laatu sekä tarkoitus siinä määrin, että neuvontaa voitiin pitää julkisen vallan käyttönä; Vrt. KKO 2009:24. Pääkonsulaatin toimistosihteerin välittämän virheellisen neuvon koskien Suomeen myönnettyjen työlupien merkityksestä Espanjassa työskentelyn kannalta ei katsottu olevan julkisen vallan käyttöä.

¹⁵⁵ Tämä seikka korostaa luottamuksensuojan merkitystä yksilön kannalta.

¹⁵⁶ Hakalehti-Wainio, 2008, s. 347.

¹⁵⁷ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 347.

ainakin oikeuskäytännön valossa, mutta usein neuvonta on kuitenkin perustuslain 124 §:n tarkoittama julkinen hallintotehtävä tai kyse on julkisen tehtävän hoitamisesta¹⁵⁸. Näkemykseni mukaan chatbotien osalta niiden antama neuvonta linkittyy yleisesti osaksi julkista hallintotehtävää, sillä neuvon pyytäjälle ei muodostu mitään oikeuksia tai velvollisuuksia¹⁵⁹. Tällainen julkisen vallan ja julkisen hallintotehtävän välinen epäsuhta jo yleisesti neuvonnassa aiheuttaa ongelmallisuuden virkavastuun kohdentumisen kannalta. Lisäksi ongelmia aiheutuu silloin, kun neuvontaa toteuttaa chatbot-palvelu, jolloin virkavastuun kohdentuminen saa yhä haastavamman ulottuvuuden. Yhtenä virkavastuun kohdentumista chatbot-palveluissa selkeyttävänä seikkana on siis nähtävissä yleisesti neuvonnan ja julkisen vallan välisen suhteen selvittäminen. Lisäksi on keskeistä tarkentaa se, onko chatbot-neuvontapalveluissa aina kyse julkisesta hallintotehtävästä vai voivatko ne sisältää julkisen vallan käyttöä? Seuraava luku kuitenkin osoittaa, ettei ole kovin todennäköistä, että chatbot voisi käyttää valtaa, jolloin pidän todennäköisempänä chatboteissa olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä.

3.1.3 Voiko kone käyttää valtaa ja olla vastuussa?

Koneen tai robotin vastuun keskiössä ei ole pelkästään oikeudellisen vastuun määrittely, vaan vastuu kiinnittyy myös keskeisesti moraalisisille lähtökohdille. Voidaanko konetta tai chatbotia pitää julkisen vallan käyttäjänä? Voiko koneita ja robotteja pitää moraalisesti sellaisina toimijoina, jotka voivat olla vastuussa? Filosofian ja lainsäädännön välinen jännite voidaan perustaa usein autonomiselle ajattelulle. Eiväthän lapsetkaan ole täysin autonomisia aikuisiin verrattuna, jolloin heidän vastuunsa on kapeampi. Roboteilla – kuten lapsillakin – on rajoittunut autonomia, jolloin vastuun määrittely ei ole yksiselitteistä. Robottien tullessa yhä autonomisemmiksi, niiden moraalisen vastuunkin voidaan nähdä laajenevan.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Voutilainen, 2018, s. 909–910; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

¹⁵⁹ Viljanen, 1990, s. 402; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

¹⁶⁰ Bigman, Waytz, Alterovitz & Gray, 2019, s. 366.

Koneet nähdään usein välineinä – työkaluina – eikä niinkään itsenäisinä toimijoina, jolloin vastuun on perinteisesti katsottu kuuluvan näitä koneita kehittäville ja käyttäville ihmisille¹⁶¹. Robotteja ei pidetä moraalisisina toimijoina samalla tavalla kuin ihmisiä¹⁶². Chatbotit perustuvat tekoälyteknologiaan eivätkä ole inhimillisiä ihmisyyteen liitettäviä toimijoita, joilla voisi suoranaisesti katsoa olevan vastuuta toimistaan. Toisaalta kuten aiemmin on todettu¹⁶³, tekoälyn tarkoituksena on jäljitellä ihmisen ajattelua, joten eikö tällöin koneet ole yhä enenevässä määrin itsenäisiä toimijoita, joilla voitaisiin katsoa olevan myös vastuu toimistaan?

Perinteisesti vastuu on kiinteästi liitetty osaksi sekä kontrollia että tietoa tai asiantunte-
musta. On ajateltu, että voidakseen olla vastuussa, tulee myös voida kontrolloida näitä
toimintoja ja olla tietoinen toiminnan luonteesta. Kehitettäessä koneita esimerkiksi chat-
boteja, jotka jäljittelevät ihmisen toimijuutta, luovutaan samalla kontrollista ja päätök-
senteosta, sillä nämä perustuvat ihmisen toimijuuden sijaan tekoälyteknologiaan ja ko-
neoppimiseen. Tällöin jopa vastuu siirtyy ihmisten ulottumattomiin mukaan lukien ko-
neiden suunnittelijat, rakentajat ja käyttäjät. Moraalisen vastuun kohdistamista ei ole
näyttänyt auttavan myöskään ajattelu jaetusta vastuusta, sillä vastuun kohdentaminen
tiettyyn ihmisjoukkoon ei myöskään ole näyttäytynyt sopivana, sillä millään ihmisjoukol-
lakaan ei ole riittävää tietoa ja kontrollia tehdyistä päätöksistä.¹⁶⁴

Jo pelkästään moraalisen tekijän määrittelemisen tuottaa ongelmia koneiden vastuun
kannalta. Yleensä moraaliselta toimijalta vaaditaan persoonallisuutta, autonomiaa, itse-
tietoisuutta, herkkyyttä moraalisille syille sekä kykyä kokea tunteita eikä koneilla ole
nähty olevan tällaisia moraalisen toimijan ominaisuuksia. On katsottu, että vain moraa-
linen toimija voi olla vastuussa toimistaan.¹⁶⁵ Robotit eivät myöskään koskaan ole täysin
ihmisistä riippumattomia, jolloin ne eivät voisi olla moraalisia toimijoita. Koneet ovat

¹⁶¹ Gunkel, 2012, s. 24.

¹⁶² Sharkey, 2017, s. 211.

¹⁶³ Ks. lisää tekoälyn määrittelystä luvussa 1.1.

¹⁶⁴ Hakli & Mäkelä, 2019, s. 259–260.

¹⁶⁵ Hakli & Mäkelä, 2019, s. 260.

aina jollain tavalla ihmisiin sidottuja ja tällöin vastuuta ei voitaisi siirtää koneille itselleen. Koneiden tekemät päätökset riippuvat niiden suunnittelusta, jonka taustalla vaikuttaa ihminen ja sen toiminta.¹⁶⁶

Moraalifilosofia antaa vastuun kohdentumiseen melko selkeän vastauksen siitä, ettei koneiden voida katsoa olevan vastuussa toimistaan siinä määrin, mitä esimerkiksi virkamiehet ovat vastuussa virkatoimistaan virkavastuun tarkoittamalla tavalla. Toisaalta moraaliset lähtökohdat eivät näe vastuun kohdentamista johonkin ihmiseen tai ihmisjoukkoon koneen tekemän virheen tai puutteen osalta täysin aukottomana vaihtoehtona, joka luo yhä ristiriitaisemman pohjan tarkastelulle. Kuitenkin vastuun kohdentaminen ihmiseen tai joukkoon ihmisiä näyttäytyy mielekkäämpänä vaihtoehtona kuin vastuun kohdentaminen koneeseen.

3.2 Virkavastuun keskiössä rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen

Peloteteorian mukaan virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava toimii teorian mukaisesti tehden työnsä hyvin ja asianmukaisesti välttämällä näin rikosoikeudellisen vastuun konkretisoitumisen. Rikosoikeudellinen virkavastuulla on siis väärinkäytöksiä estävä vaikutus ja se on virkavastuun keskiössä.¹⁶⁷ Virkavastuusta on perinteisesti erotettu perustuslain 118.3 §:ssä rikosoikeudellinen virkavastuu sekä vahingonkorvausvastuu, joita käsitellään tässä ja seuraavissa luvuissa. Virkavastuuta täydentää myös hallinnolliseksi virkavastuuksi nimitetty vastuun muoto, joka tunnetaan myös varoitus ja kurinpidollisena vastuuna sekä virkamiesoikeudellisena vastuuna¹⁶⁸. Tällöin virkamiehen moitittavaan

¹⁶⁶ Sharkey, 2017, s. 212.

¹⁶⁷ Muukkonen, 2012, s. 18; Ks. Määttä, 2006, s. 181 rangaistusteorioista kuten peloteteoriasta.

¹⁶⁸ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 309; Koskinen & Kulla, 2019, s. 336; Mäenpää, 2017, s. 438; Ks. HE 58/1988 vp, s. 13. Sellaisia rikkomuksia, joita voitaisiin käsitellä kurinpitomenettelyssä ovat esimerkiksi alkoholin vaikutuksen alaisena esiintyminen ja sen aiheuttama sopimaton käytös tai vähäiset laiminlyönnit virkatehtävissä.

menettelyyn voidaan puuttua huomautuksella¹⁶⁹, kirjallisella varoituksella¹⁷⁰, irtisanomisella tai työsopimuksen purkamisella¹⁷¹. Kurinpidollinen vastuu ei ole kuitenkaan kehittynyt siinä määrin, että sitä hyödynnettäisiin laajasti ja kurinpitomenettelystä on osin luovuttu¹⁷².

Virkavastuuta täydentää tosiasiallisen vastuun muoto, jota ei toteuteta varsinaisesti oikeudellisin pakottein. Tosiasiallinen vastuu toteutuu virkamiehen toiminnalle asetettujen laadullisten vaatimusten mukaisesti ja voi konkretisoitua esimerkiksi hitaana virkauralla etenemisenä.¹⁷³ Tosiasiallisen virkavastuun piiriin kuuluvat esimerkiksi hyvä hallintotapa, virkamiesmoraali ja toiminnan tarkoituksenmukaisuus, eikä tosiasiallisen virkavastuun noudattamiseen ole nimenomaisesti oikeudellisesti määriteltyjä tehosteita tai seuraamuksia¹⁷⁴. Yleisessäkin kielessä virkavastuu usein ymmärretään nimenomaisesti rikosoikeudellisena vastuuna, sillä se on vastuun muodoista ankarin¹⁷⁵, joten tarkastelun kohdentaminen rikosoikeudelliseen vastuuseen chatbot-sovellustenkin osalta on keskeistä.

Hallinnon automatisointia koskevassa keskustelussa on usein keskitytty vahvasti tarkastelemaan aihetta virkamiehen rikosoikeudellisen vastuun kannalta¹⁷⁶ ja rikosoikeudellinen vastuu on myös viranomaistoiminnassa hyödynnettyjen chatbotien tarkastelun

¹⁶⁹ Launiala & Laaksonen, 2011, s. 5. Huomautus on käytännön väline eikä siitä ole virkamiesoikeudellisia säännöksiä.

¹⁷⁰ Kirjallisesta varoituksesta voidaan valtion virkamieslain (750/1994) 24 §:n mukaan antaa virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä; Ks. KHO 2014:52 ratkaisussa Suojelupoliisilla oli ollut oikeus antaa kirjallinen varoitus tilanteessa, jossa virkamies oli osallistunut Suojelupoliisin toimintaan liittyvän kirjan julkaisutilaisuuteen ilmoittamatta osallistumisestaan etukäteen.

¹⁷¹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 438.

¹⁷² LaVM 10/2002, s. 5–6; Ks. myös Viljanen, 1990, s. 68–73. Kurinpidollisen vastuun ja rikosoikeudellisen vastuun välisen suhteen on osin voitu nähdä olevan päällekkäisiä, mutta tätä ei kuitenkaan ole pidetty kovin vakavana ongelmana. Tätä päällekkäisyyttä estää se, ettei kurinpidollisessa järjestelmässä ole mahdollista enää käsitellä sellaista asiaa, joka on jo käsitelty tuomioistuimessa. Kurinpitomenettelyssä ja tuomioistuimessa käsiteltävien virkavelvollisuuksien rikkomisten alat siis kattavat osin toisensa, mutta tuomioistuinkäsittelyllä on nähty olevan tietynlainen ensisijaisuus, sillä tuomioistuinkäsittely velvoittaa keskeyttämään kurinpidollisen menettelyn.

¹⁷³ Koskinen & Kulla, 2019, s. 330; Mäenpää, 2017, s. 433.

¹⁷⁴ Bruun ja muut, 1995, s. 212; Koskinen & Kulla, 2019, s. 330.

¹⁷⁵ Koskinen & Kulla, 2019, s. 327–328.

¹⁷⁶ Ks. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 48–53.

ytimessä. Virkavastuun ja erityisesti rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen ei ole ollut yksiselitteistä ja ongelmaa on yritetty ratkaista oikeudellisessa keskustelussa.

Virkamies on vastuussa toimiensa lainmukaisuudesta perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaisesti. Rikosoikeudellinen vastuu perustuu perustuslain 118 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan oikeudenloukkauksen tai vahinkoa kärsineellä¹⁷⁷ on oikeus vaatia virkamiestä tuomittavaksi rangaistukseen. Rikosoikeudellinen vastuu perustuu siis rangaistushkaan¹⁷⁸ ja konkretisoituu rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksissä. Suomen hallitusmuodon 93 §:n 2 ja 3 momentissa rikosoikeudellinen vastuu oli ulotettu ainoastaan virkamiehille, mutta nykyinen perustuslaki käsittää rikosoikeudellisen vastuun virkamiehen ohella julkisen tehtävän käsitteen kautta¹⁷⁹.

Rikosoikeudellinen vastuu ulottuu julkisen vallan käyttäjien lisäksi julkista hallintotehtävää hoitaviin eli kuten neuvontavelvollisuuden toteuttamisen¹⁸⁰ on perinteisessä mielessä nähty olevan. Rikosoikeudellinen vastuu kohdistuu luonnolliseen henkilöön, joka on myöhemmin käsiteltävään vahingonkorvausvastuuseen nähden poikkeava, sillä vahingonkorvausvastuu voi kohdistua myös oikeushenkilöön.¹⁸¹ Tällöin vahingonkorvausvastuu ei ole yhtä kompleksinen ja ongelmallinen vastuun kohdentumisen kannalta viranomaisen chatbot-palveluissa kuin rikosoikeudellinen vastuu, sillä vahingonkorvausvastuu voidaan kohdistaa myös viranomaiseen organisaationa eikä pelkästään luonnolliseen henkilöön. Chatbotien osalta vastuun kohdentaminen nimenomaisesti luonnolliseen henkilöön voi olla ongelmallista, sillä luonnollinen henkilö ei välttämättä ole ollut välittömässä vastuussa virheen synnystä, vaan sen on tehnyt chatbot-sovellus, joka ei ole luonnollinen henkilö. Näin ollen rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen on

¹⁷⁷ Koskinen & Kulla, 2019, s. 328–329. Tällä taataan siis yksityiselle ihmiselle asianosaisena oikeus vaatia virheen tehnyt virkamies tuomittavaksi rangaistukseen tai vahingonkorvaukseen. Tämä korostaa virkavastuun tarkastelemista yksityisen ihmisen näkökulmasta.

¹⁷⁸ Koskinen & Kulla, 2019, s. 331.

¹⁷⁹ HE 1/1998 vp, s. 172.

¹⁸⁰ Ks. tarkemmin luvussa 3.2.1.

¹⁸¹ Voutilainen, 2018, s. 914.

tarkastelun keskiössä niin yleisesti automatisoidussa hallinnossa kuin chatbot-palveluidenkin osalta.

3.2.1 Neuvontavelvollisuuden suhteesta virkavelvollisuuden rikkomiseen

Virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu konkretisoituu rikoslain 40 luvussa, jossa säännellään virkarikoksista, joita ovat lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen sekä virkavelvollisuuden rikkominen. Kaikki virkarikoslajit ovat keskeisiä myös chatbotien osalta, mutta tässä tutkielmassa keskityn tarkastelemaan virkavelvollisuuden rikkomista sekä virkasalaisuuden rikkomista, sillä näiden rikosnimikkeiden tunnusmerkit voivat täytyä chatbotien osalta. Sen sijaan tarkemman tarkastelun ulkopuolelle tässä yhteydessä jätän lahjusrikokset sekä virka-aseman väärinkäyttämisen, sillä ne konkretisoituvat ja kytkeytyvät vahvasti päätöksentekoon sekä päätöksenteon valmisteluun. Chatbotien tarkoituksena ei ole toimia osana päätöksentekoa tai päätösvalmistelua, joten lahjusrikokset sekä virka-aseman väärinkäyttäminen eivät nouse yhtä merkittävään asemaan. Chatbotien luonteesta johtuen keskeisimmät väärinkäytökset neuvontavelvollisuuden toteuttamisessa liittyvät virheelliseen neuvon tai neuvon puutteeseen, mikä on keskeistä huomata tarkasteltaessa virkarikoksia.

Virkavelvollisuuden rikkominen tulee kysymykseen niissä tapauksissa, joissa ei ole kysymys virkamiehen toiminnalla tavoitellusta hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksesta eikä kyse ole myöskään lahjus- tai julkistamisrikoksesta, virkavirhettä arvioidaan rikosoikeudellisesti virkavelvollisuuden rikkomisena¹⁸². Lisäksi jos virkamies toiminnallaan aiheuttaa olemattoman haitan tai vähäisen vahingon, voidaan toimintaa pitää virkavelvollisuuden rikkomisena virka-aseman väärinkäyttämisen sijaan¹⁸³. Huolimattomuudesta johtuva vähäinen teko voidaan arvioida rikoslain 10 §:n mukaisena tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena. Virkavelvollisuuden rikkominen asettaa ikään kuin sen

¹⁸² Bruun ja muut, 1995, s. 220.

¹⁸³ Parviainen, 2010, s. 51.

rajan, milloin teot ovat rangaistavia. Vähäisimmät virheellisyydet eivät ylitä rikosoikeudellisen rangaistavuuden rajaa eivätkä näin ollen ole virkarikoksia¹⁸⁴.

Keskeistä on sen toteaminen, ettei virkavelvollisuuden rikkomisen tai tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tuomitseminen koskaan ole mahdollista yksistään näiden säännösten nojalla, vaan ne tarvitsevat aina osakseen muita säännöksiä ja määräyksiä¹⁸⁵, ohjeita ja jopa vakiintunutta käytäntöä. Virkavelvollisuuden rikkomista koskeva sääntely on avointa ja niiden tunnusmerkistöä ei käy suoraan selville, mitkä teot ja laiminlyönnit ovat rangaistavia. Hallituksen esityksessä on myös painotettu, ettei rangaistavuutta voida johtaa esimerkiksi hyvästä hallintotavasta tai tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta.¹⁸⁶

Ajateltaessa chatboteja rikosoikeudellisen vastuun kannalta, niitä voidaan monelta osin peilata neuvontavelvollisuuden ja rikosoikeudellisen vastuun väliseen suhteeseen, sillä chatboteillahan toteutetaan viranomaisen neuvontaa. On katsottu, että rikosoikeudellinen vastuu tulee kysymykseen vain harvoin neuvonnan osalta ja neuvontavelvollisuus on nähty liian epämääräisenä velvollisuutena, jotta se voisi perustaa rikosoikeudellisen vastuun¹⁸⁷. Chatbotienkin kannalta rikosoikeudellisen vastuun konkretisoituminen on luultavasti harvinaista nimenomaisesti neuvonnan virheellisyyden vähäisyyden tai neuvonnan puutteellisuuden vuoksi. Tällöin voisi katsoa rikosoikeudellisen vastuun ikään kuin menettävän merkitystään, sillä sen konkretisoituminen jo yleisesti neuvonnan osalta on harvinaista, jolloin se ei todennäköisesti tule chatbot-palveluiden osalta kyseen seen kovinkaan usein.

Tätä neuvontavelvollisuuden epämääräisyyttä ja sattumanvaraisuutta korostaa myös se, että neuvontaa ei useinkaan ole suoranaisesti kohdistettu kenellekään virkamiehelle vaan se todetaan olevan virkamiehen tehtävä vain yleisellä ilmauksella kuten ”antaa

¹⁸⁴ Kuusikko, 2000, s. 494.

¹⁸⁵ Viljanen, 1990, s. 451.

¹⁸⁶ HE 58/1988 vp, s. 65.

¹⁸⁷ Kuusikko, 2000, s. 493–494.

neuvontaa”. Neuvonta on myös voitu kohdistaa jollekin yksikölle eikä yksittäiselle virkamiehelle.¹⁸⁸ Chatbotit aiheuttavat oman ongelmansa tulkintaan, sillä niiden antamista neuvoista ei välttämättä suoranaisesti vastaa kukaan yksittäinen virkamies. Jos neuvonan kohdentaminen yksittäiselle virkamiehelle on jo ilman chatbotejakin ongelmallista, nämä chatbotit tuovat tähän haasteeseen uuden ulottuvuuden.

Rikosoikeudellisen vastuun kannalta ongelmia tuo myös eri tuotantomallein toteutetut chatbotit, joita käsitellään myöhemmin tässä tutkielmassa. Tilanteet, joissa chatbot ei toimi ennalta määritellyn mukaisesti, vaan esimerkiksi antaa virheellisiä neuvoja, paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai jättää antamatta vastauksen asiakkaan esittämään kysymykseen, tuottamuksellisuuden arviointi voi olla haasteellista. Tuottamuksellisuus on kuitenkin virkavelvollisuuden rikkomisen sekä myös seuraavassa luvussa käsiteltävän virkasalaisuuden rikkomisen edellytyksenä.¹⁸⁹

3.2.2 Virkasalaisuuden rikkominen chatbot-palveluiden keskiössä

Aiemmassa luvussa käsitelty virkavelvollisuuden rikkominen voi kuitenkin tulla kysymykseen neuvontavelvollisuuden yhdistyessä tietojenantovelvollisuuden ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) kanssa¹⁹⁰. Virkasalaisuuden rikkominen suojaa virkamiehen salassapitovelvoitteen toteutumista ja on yksi virkarikoksista. Näkisin virkasalaisuuden rikkomisen olevan chatbot-sovellusten osalta keskeisimpään rooliin nouseva virkarikoslaji, sillä ajatellen chatbotien tekemiä mahdollisia virheitä, salassapitovelvoitteen vastaiset toimet nousevat konkreettisimmin esille ohjeen tai neuvon antamisen osalta.

Sähköisten asiankäsittelyjärjestelmien ja sähköisen tiedonsiirron kehitys kuten myös tekoälyteknologian hyödyntäminen hallinnossa on ollut huimaa ja tuo mahdollisuuksia

¹⁸⁸ Kuusikko, 2000, s. 496.

¹⁸⁹ Voutilainen, 2018, s. 915.

¹⁹⁰ Kuusikko, 2000, s. 497.

rakentaa kommunikaatioperiaatteelle perustuvaa hallintoa. Tarve huolehtia tietojen suojaamisesta ja laadusta tahattomia muutoksia ja oikeudetonta käyttöä vastaan on tullut entistä merkittävämmäksi tekijäksi viranomaistoiminnassa.¹⁹¹ Salassapidon tarkoituksena voidaan pitää yhteiskunnan ja yksityisen toiminnan kannalta keskeisten intressien suojaamista yleiseltä julkisuudelta. Salassapidolla voidaan suojata mm. yksityiselämää¹⁹² ja yksityisyyttä¹⁹³, valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta sekä yritysten kilpailuedellytysten kannalta keskeisiä tietoja.¹⁹⁴ Salassapitovelvoite jakautuu kolmeen teki- jään, jotka ovat sidoksissa toisiinsa. Näitä ovat asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto.¹⁹⁵

Rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan virkamies on tuomittava virkasalaisuuden rikkomisesta, jollei teosta ole säädetty ankarampaa rangaistusta¹⁹⁶, mikäli virkamies tahallaan palvelussuhteen aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti paljastaa asiakirjan tai tiedon, joka on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista taikka käyttää omaksi tai toisen¹⁹⁷ hyödyksi taikka toisen vahingoksi asiakirjaa tai tietoa. Lain tarkoituksena on olla rangaistus- säännös, joka saa asiallisen sisältönsä muiden lakien säännöksistä¹⁹⁸, jolloin myös salassapitovelvoitteen peruste ja sisältö määräytyvät rikoslain ulkopuolisen lainsäädännön

¹⁹¹ Wallin & Konstari, 2000, s. 74–75.

¹⁹² Ks. PeVL 4/2014 vp, s. 3. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että yksityisten verovelvollisten taloudellista asemaa koskevien tietojen suojaamisella pyritään turvaamaan yksityiselämän suoja ja toisen perusoikeuksien suojaamisen on katsottu olevan välttämätön syy salassapitoon.

¹⁹³ Ks. OKV 28.12.2009 dnro 1168/1/2007. Kouluaupumistapauksen jälkeen pidetyssä tiedotustilaisuudessa oli kerrottu salassa pidettäviä potilaan terveydentilaa ja potilassuhdetta koskevia tietoja tiedotusvälineille. Tiedoista ei käynyt ilmi potilaan henkilöllisyys, mutta muut seikat huomioon ottaen tiedotusvälineillä oli jo entuudestaan käsitys potilaan henkilöllisyydestä. Kysymys oli siitä, oliko yksittäisen potilaan terveydentilaa ja paranemisennustetta koskevat tiedot julkisuuteen annettaessa menetelty salassapitosäännösten vastaisesti ja siten loukattu yksityisyyden suoja. Oikeuskansleri totesi, että salassa pidettävää vaikkakin anonymiä tietoa ei tullut luovuttaa tiedotusvälineille, mikäli tiedotusvälineet kykenevät muualta saamansa tiedon valossa yksilöimään tiedot tiettyä henkilöä koskeviksi.

¹⁹⁴ HE 30/1998 vp, s. 13; Mäenpää, 2020, s. 408–409.

¹⁹⁵ HE 30/1998 vp, s. 83–85; ks. myös Bruun ja muut, 1995, s. 219; Mäenpää, 2020, s. 414.

¹⁹⁶ Viljanen, 1990, s. 215. Säännös sisältää ns. toissijaisuuslausekkeen, jonka mukaan niitä sovelletaan vain, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta. Poikkeuksiksi on lähinnä jätetty valtio- ja maanpetosrikokset.

¹⁹⁷ Parviainen, 2010, s. 46. ”Toinen” voi olla kuka tahansa, myös oikeushenkilö.

¹⁹⁸ Frände ja muut, 2007, s. 769.

perusteella. Se, mitä on pidettävä salassa ja millä edellytyksillä määräytyvät rikoslain ulkopuolisella lainsäädännöllä.¹⁹⁹

Tiedon oikeudettomasta paljastamisesta ei edellytetä aiheutettavan vahinkoa, eikä käyttämisestä tarvitse syntyä hyötyä tai vahinkoa. Lisäksi laissa ei ole määritelty tavoitellun hyödyn tai vahingon laatua. Täten hyödyn ei tarvitse olla esimerkiksi taloudellista. Merkitsevää on myös se, että ollakseen rangaistava, teon tulee tapahtua oikeudettomasti. Tällöin teon tulee olla ainakin sellainen, johon laki ei anna nimenomaista oikeutta tai velvoitetta.²⁰⁰ Virkasalaisuuden rikkominen on vähäisenäkin tekona rangaistava²⁰¹.

Virkamies syyllistyy tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan, jos virkamies huolimattomuudesta²⁰² syyllistyy virkasalaisuuden rikkomisen yhteydessä kuvattuun tekoon. Lain ilmaus ”huolimattomuudesta” riittää kattamaan myös varomattomuuden, vaikkei sitä rikoslain uudistuksen jälkeen lakiin ole erikseen sisällytetty. Varomattomuus voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tekijä ei varmistaudu riittävästi siitä, onko ulkopuolisia kuulemassa salassa pidettäviä tietoja koskevaa esitystä tai onko sellaisia tietoja sisältävä asiakirja jätetty varomattomasti ulkopuolisten nähtäville. Varomattomuuden on nähty ilmentävän välinpitämätöntä asennetta jonkin seikan varmistamisessa, kun taas huolimattomuus on nähty jonkin seikan unoh- tamisena.²⁰³

Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen voi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos virkamies säilyttää asiakirjaa huolimattomasti niin, että sivullinen pääsee siihen käsi-ksi. Jos huolimattomuudesta tehty teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingol- lisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat on kokonaisuutena arvostellen vähäinen,

¹⁹⁹ Parviainen, 2010, s. 46; Frände ja muut, 2007, s. 769.

²⁰⁰ Frände ja muut, 2007, s. 771–772.

²⁰¹ AOA 20.8.2001 dnro 1241/4/00.

²⁰² Turun HO 19.11.2013 2103. Tapauksessa oli kiinnitetty huomiota huolimattomuuden arviointiin. Alai- sen sairausloman syyn paljastaminen sivulliselle oli tapahtunut huolimattomuudessa ja täten vastaaja oli syyllistynyt tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen.

²⁰³ HE 77/2001 vp s. 50–51.

tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistö ei täyty. Teon vähäiseksi katsominen ei välttämättä edellytä, että teosta ei ole aiheutunut mitään haittaa tai vahinkoa, joskin vahingon tai haitan vähäisyys on keskeinen kokonaisarvosteluun vaikuttava kriteeri.²⁰⁴

Kuten edellisessä luvussa todettu virkavelvollisuuden rikkominen, mutta myös virkasalaisuuden rikkominen, edellyttävät teolta vähintään tuottamuksellisuutta. Tuottamuksellisuusedellytyksen täyttyminen on kuitenkin osin ongelmallinen. Chatbotin antaessa virheellisiä neuvoja, paljastaessa salassa pidettäviä tietoja tai jättäessä vastauksen antamatta esitettyyn kysymykseen, tuottamuksellisuusedellytys ei välttämättä täyty.²⁰⁵

Vuonna 2002 lakivaliokunnan mietinnössä on kiinnitetty huomiota 1990 voimaan tulleen virkarikosuudistukseen, jossa rajattiin rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle kaikkiin vähäisimmät virkavelvollisuuden rikkomiset ja tuottamuksellisuuteen yleisestikin kiinnitettiin huomiota. Tuolloin katsottiin, ettei tuottamuksellisista tekemuodoilta voida luopua, mutta yhtenä keinona näistä luopumiseen katsottiin olevan hallinnollisten seuraamusten sekä kurinpitomenettelyn kehittäminen.²⁰⁶ Mikäli tuottamuksellisuuskysymys tulee ongelmaksi hallinnon digitalisoituessa esimerkiksi chatbotien osalta ja rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentaminen on hankalaa, tullaanko tilanteeseen, jossa kurinpidollisen menettelyn kehittämiseksi olisi todella tarvetta? Tuottamuksestakin tehdyt teot kuitenkin heikentävät kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan²⁰⁷, ja epäselvyys tuottamuksellisuusedellytyksen täyttymisestä voi olla ongelmallinen luottamuksen kannalta. Näkemykseni mukaan tällöin hallinnollisten seuraamusten sekä kurinpitomenettelyn kehittämiseksi voisi olla perusteita.

Pohdittaessa yleisesti virkarikosten tunnusmerkistöjen toteutumista chatbotien osalta, tullaan mielestäni ongelmalliseen tilanteeseen, sillä virheen on tehnyt sovellus eikä

²⁰⁴ Frände ja muut, 2007, s. 773.

²⁰⁵ Voutilainen, 2018, s. 915.

²⁰⁶ LaVM 10/2002 vp, s. 5–6.

²⁰⁷ LaVM 10/2002 vp, s. 6.

virkamies. Esimerkiksi salassa pidettäviä tietoja annettaessa tiedot on antanut sovellus, eikä virkamiehelle ole asiaan välttämättä mitään kytköstä, jolloin ei ole oikeudenmukaista kohdistaa vastuuta yksittäiseen virkamieheen. Tällöin tuottamuksen ja tahallisuudenkaan arvioinnille ei olisi sijaa, sillä virhe perustuisi algoritmeissa olevaan virheeseen tai virheelliseen toimintaan eikä virkamiehen itsensä toimintaan.²⁰⁸ Virkavastuun kohdentaminen voisi olla tarpeen organisaatiotasolla, sillä kohdentaminen yksittäiseen virkamieheen näyttäytyy ongelmallisena.

3.2.3 Tulevaisuuden virkavastuu: kurinpidollisen järjestelmän kehittäminen, vähäisen teon kriminalisointi ja organisaation rikosoikeudellinen vastuu

Rikosoikeudellista vastuuta koskevassa tarkastelussa chatbot-palveluiden osalta nostan esiin huolen rikosoikeudellisen vastuun merkityksen kaventumisesta. Tämä on huolestuttavaa, sillä julkisen hallintotehtävän osalta on perustuslakivaliokunnankin toimesta katsottu, että virkamiehen tulisi toimia täydellä virkavastuulla²⁰⁹. Rikosoikeudellinenkin vastuu sisältää rajan, jolloin tekojen voidaan katsoa olevan virkarikoksia²¹⁰ ja tämän rajan asettaa tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistö. Jotta rikosoikeudellinen virkavastuu voisi konkretisoitua chatbot-neuvontapalveluiden osalta, tulisi kriminalisoinnin sisältää vähäisimmätkin teot. Vähäisiä tekoja on dekriminalisoitu ja tällöin ongelmallisena vähäisten tekojen osalta on pidetty sitä, että rangaistavaksi on säädetty pienimmätkin virassa tehdyt rikkomukset. Tätä menettelyä ei pidetty tarpeellisenä eikä suotavana.²¹¹ Nykyisin hallinnon digitalisoituessa voidaan tulla tilanteeseen, jossa tämä aiemmin suoritettu dekriminalisointi johtaa siihen, ettei rikosoikeudellinen vastuu konkretisoidukaan. Rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen hallinnon digitalisoituessa voisi turvata esimerkiksi luottamukseen perustuvan teon kriminalisointi, sillä kuten

²⁰⁸ Voutilainen, 2018, s. 917.

²⁰⁹ PeVL 24/2001 vp, s. 4.

²¹⁰ Kuusikko, 2000, s. 494.

²¹¹ Viljanen, 1990, s. 40–41.

aiemmin todettu, vähäisetkin ja tuottamuksella tehdyt teot ovat omiaan heikentämään luottamusta viranomaiseen²¹².

Virkavelvollisuuksien dekriminalisoinnilla ei kuitenkaan ole suljettu pois kurinpidollisen rankaisemisen mahdollisuutta²¹³, mutta tämä on kuitenkin ongelmallinen, sillä kurinpidollinen järjestelmä ei ole kehittynyt kovinkaan laajasti²¹⁴. Mikäli vähäisten tekojen dekriminalisointi on edelleen nykypäivän hallinnossa tarpeen, toisena vaihtoehtoisena menetelmänä on kurinpidollisen menettelyn kehittämisen rikosoikeudellisen vastuun asemasta niin, että chatbot-palveluissa tapahtuvat mahdolliset virheellisyydet kuitenkin tulevat virkavastuun kontrollin alaisiksi muutenkin kuin vahingonkorvausvastuun kautta.

Lisäksi ongelman luo mahdollisen kurinpidollisen vastuun kohdentuminen sekä yleisesittikin rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen, jos virheen on tehnyt kone. Tällöin organisaatioon kohdistuvan vastuun kehittämiseksi voi olla perusteita, sillä henkilökohtaiseen virkavastuuseen liittyvää vastuuta voi olla mahdotonta aukottomasti kohdentaa. Rikosoikeudellista vastuuta voisi tuoda lähemmäs vahingonkorvausvastuun kaltaista mallia²¹⁵, jossa vastuu voidaan kohdentaa myös julkisyhteisöön. Toisaalta organisaatioon kohdistuva rikosoikeudellinen vastuu voisi tulla kysymykseen yhteisöosakon muodossa tai kehittämällä johdon vastuuta²¹⁶.

3.2.4 Tietoturva ja tietosuojasta tekoälyteknologian näkökulmasta

Tietosuoja ja tietoturva nostavat päätään hallinnon digitalisoituessa ja automatisoituessa. Nämä seikat ovat olleet keskeisiä jo aiemminkin, mutta niiden asema korostuu teknologian kehittyessä. Koneoppimisen ja algoritmien hyödyntämisen kannalta oleelliseksi

²¹² LaVM 10/2002 vp, s. 6; Ks. Mansikka, 2019, s. 101–102. Näkemyksiä lahjusrikkomusten kriminalisoinnista luopumisesta sekä luottamusta vaarantavan menettelyn kriminalisoinnista.

²¹³ Viljanen, 1990, s. 41.

²¹⁴ LaVM 10/2002, s. 5–6.

²¹⁵ Ks. tarkemmin luvussa 4.1.2.

²¹⁶ Mäntylä ja muut, 2022, s. 143.

nousee niiden toiminnan perustuminen dataan ja erilaisiin tietoihin ja tämä nousee ongelmalliseksi tietoturvalainsäädännön kannalta²¹⁷. Tietosuojaan liittyy haasteita eikä niiltä olla välttytty henkilötietojen suojaan kuin tietoturvaankaan liittyen²¹⁸. Tämä on myös keskeistä tekoälyteknologiaa hyödyntävien chatbotien osalta.

Henkilötietojen käsittely luonnollisten henkilöiden osalta on perusoikeus, josta säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Suomessa luonnollisten henkilöiden henkilötietojen suojelusta säädetään tietosuojalailla (1050/2018) ja perustuslailla turvataan yksityiselämän suoja sekä kunnia ja kotirauha. Lisäksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) yhtenä tarkoituksena on turvata tietoturvallisuutta hallinnossa ja digipalvelulaki turvaa tietoturvallisuutta nimenomaisesti digitaalisissa palveluissa. Keskeinen tietosuojaa koskeva säännös on EU:n yleinen tietosuoja-asetus ((EU) 2016/679, TSA). Oman haasteensa henkilötietojen suojeluun on tehnyt teknologian nopea kehitys sekä globalisaatio ja se, että näitä tietoja kerätään ja jaetaan merkittävässä määrin. Muutos on mahdollistanut niin yrityksille kuin viranomaisillekin henkilötietojen käyttämisen aikaisempaa laajemmassa mittakaavassa.²¹⁹

Yleisen tietosuoja-asetuksen keskiössä on henkilötiedot, joita ovat kaikki sellaiset tiedot, jotka liittyvät joko tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön ja kaikki sellaiset tiedot, joista henkilö voidaan tunnistaa²²⁰. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle voivat

²¹⁷ Koskinen, 2018, s. 240.

²¹⁸ Tietosuojavaltuutetun toimisto, 2021. Laajaa julkisuutta saanut Vastaamon tietomurto on varmasti yksi tämän aikakauden keskeisin Suomessa tapahtunut tietomurto, jossa psykoterapiakeskuksen potilastietoja vuosi julkisuuteen. Esimerkiksi tietosuojavaltuutettu on määrännyt Vastaamolle seurauksia yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten noudattamatta jättämisen johdosta; Tietosuojavaltuutettu 28.5.2021 dnro 7661/163/20. Rekisterinpitäjän työntekijän sairauslomaa koskevat tiedot oli julkaistu rekisterinpitäjän verkkosivuilla. Oli katsottu, että työntekijän terveydentilaa koskevien tietojen julkaiseminen verkkosivuilla oli ollut tietosuoja-asetuksen 4 (12) artiklassa tarkoitettu henkilötietojen tietoturvaloukkaus.

²¹⁹ Euroopan tietosuoja-asetuksen 6 johdantokappale.

²²⁰ Koskinen, 2018, s. 241; Kääriäinen, Aihkisalo, Halén, Holmström, Jurmu, Matinmikko, Seppälä, Tihinen & Tirronen, 2018, s. 27; Ks. myös Tietosuojatyöryhmä, WP 136 henkilötietojen käsitteestä.

jäädä anonymisoidut tiedot²²¹, mutta esimerkiksi pseudonymisoidut tiedot²²² kuuluvat soveltamisalan piiriin²²³. Chatbotit eivät neuvoessaan sinällään käsittele henkilötietoja, mutta esimerkiksi Maahanmuuttoviraston Kamu chatbot auttaa selvittämään jonotilanteen, jolloin chatbotiin on syötettävä jotain henkilöä yksilöiviä tietoja esimerkiksi diaarinumerotietoja²²⁴. Henkilöä voidaan pitää tunnistettuna myös häneen epäsuorasti kohdistuvilla tiedoilla tai välillisesti häneen yhdistettävillä tiedoilla esimerkiksi henkilönumerolla ja tämä tieto saa henkilötiedon luonteen, kun tieto yhdistelemisen kautta kuvaa yksilöä²²⁵. Näkisin, että diaarinumerotiedot voisivat olla tämän kaltaisia henkilöön epäsuorasti tai välillisesti liittyviä tunnistetietoja, sillä yksilöllä on henkilökohtainen diaarinumero hänen asialleen, josta hänet voidaan tunnistaa tietoja yhdistelemällä. Toisaalta merkitystä on myös sillä, tallennetaanko rekisteriin henkilön käyttämä IP-osoite, jolla voidaan yksilöidä keskustelun käynyt henkilö. IP-osoitteen on katsottu olevan pääsääntöisesti henkilötieto.²²⁶ Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa henkilötiedoiksi on säännelty myös verkkotunnistetiedot, joiksi IP-osoitteetkin voidaan lukea²²⁷, joten tällöin chatbotien keskustelujen tallentamisen yhteydessä tallentuu myös henkilötietoja.

Chatbotit usein ohjeistavat, ettei chatbotiin tule laittaa henkilötietoja tai muita salassa pidettäviä tietoja, mutta asiakas voi kehotuksesta huolimatta syöttää tällaisia tietoja. Chatbot-keskustelut usein tallennetaan, mutta henkilötietomutoisia tietoja, kuten 123456-abcd, ei kuitenkaan tallenneta, vaan ne poistetaan²²⁸. Chatbotit siis tallentavat

²²¹ Euroopan tietosuoja-asetuksen 26 johdantokappale. Tietosuojaperiaatteita ei noudateta sellaisiin anonymisointitekniikoihin, jotka eivät liity tunnistettavaan tai tunnistettavissa olevaan henkilöön tai tietoihin, joista tunnistettavuus on poistettu; Ks. anonymisointitekniikoista tietosuojatyöryhmä, WP 216.

²²² Ks. pseudonymisoiduista tiedoista esimerkiksi Bognini & Bistolfi, 2017, s. 177–181.

²²³ Koskinen, 2018, s. 241.

²²⁴ Maahanmuuttovirasto, 2021.

²²⁵ Korja, 2016, s. 241–242.

²²⁶ TSL 4.4.2006 dnro 1/2006; Ks. Yleinen työttömyyskassa, 2019, s. 1. Ainakin yleisen työttömyyskassan tietosuojaselosteessa kerrotaan tallennettavan henkilön IP-osoite myös chatbot-palveluissa. Työttömyyskassa hoitaa julkista tehtävää.

²²⁷ Euroopan tietosuoja-asetuksen 30 johdantokappale; C-70/10, Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM), EU:C:2011:771. IP-osoitteiden katsottiin olevan henkilötietoja; Vrt. C-582/14, Patrick Breyer v. Saksan liittotasavalta, EU:C:2016:779. IP-osoitteita on erilaisia ja niiden tulkinta henkilötietoina riippuu IP-osoitteen luonteesta; Ks. myös evästeistä henkilötietoina tietosuojatyöryhmä, WP 188.

²²⁸ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 1; Patentti- ja rekisterihallitus, 2021b. Tiedot poistetaan tunnin kuluttua niiden syöttämisestä.

tietoja, mutta syynä tietojen tallentamiselle on usein chatbotin kehittäminen²²⁹. Onko mahdollista, että kone tai tekoäly tekee tämän suhteen virheen, eivätkä tiedot poistukaan automaattisesti? Näkisin, että tekoäly voi tehdä virheen myös henkilötietojen poistamisen suhteen, joten tällöin rekisterit voivat sisältää henkilötietoja tai kuten aiemmin esitetty myös henkilöön epäsuorasti liittyviä tunnisteita.

Koneoppimisen, jota chatbotitkin voivat hyödyntää, ensisijainen uhka liittyy tietojen käsittelyyn²³⁰. Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan sellaisia automaattisia tai manuaalisia toimintoja, jotka kohdistetaan henkilötietoihin esimerkiksi keräten tietoja, tallentaen niitä, säilyttäen tai luovuttaen näitä tietoja. Henkilötietojen käsittelyyn on tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa määritetty periaatteet, joita käsittelyssä on noudatettava. Niitä ovat lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys. Läpinäkyvyydellä pyritään rakentamaan luottamusta kansalaisiin nähden. Läpinäkyvyys mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn valvonnan ja mahdollisesti riitauttamisen sekä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijöiden vastuun konkretisoitumisen.²³¹

Algoritmisessa päätöksenteossa sekä koneoppimisessa yleensäkin läpinäkymättömyys tulee usein ongelmaksi, sillä päätöksenteon taustalla oleviin perusteisiin ja niiden soveltamiseen ei välttämättä ole pääsyä tai ymmärrystä²³². Ongelmallisuus liittyy nimenomaisesti läpinäkymättömyyden ohella viranomaistoiminnan julkisuuteen sekä päätösten kriittiselle tarkastelulle asettamiseen.²³³

Ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen tuo mukanaan uusia turvallisuushkia ja tietosuojanjärjelmistöjä, jotka on huomioitava chatbotienkin osalta. Keskeinen turvallisuushkia ohjelmistorobotiikan osalta on ulkopuolisilta tahoilta luottamuksellisiin tietoihin

²²⁹ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 1.

²³⁰ Kääriäinen ja muut, 2018, s. 30.

²³¹ Tietosuojatyöryhmä, WP 260, s. 4–5.

²³² Ks. luvussa 3.2.5. ”black box” -käsitteestä, joka kuvaa tätä läpinäkymättömyyttä.

²³³ Lavapuro, 2019, s. 226.

kohdistuva väärinkäyttö. Robottitekniikat on kuitenkin katsottu olevan ihmislähtöisiä prosesseja tietoturvallisempia niiden toimiessa ennalta määritettyjen toimintojen mukaisesti, sillä ne toimivat tiukasti määritettyjen sääntely- ja turvallisuusparametrien puitteissa.²³⁴

Yksi rekisteröidyn oikeuksista liittyy TSA 15 artiklan oikeuteen päästä rekisteröityä koskeviin tietoihin sekä 17 artiklaan oikeuteen näiden tietojen poistamiseen.

EUT:n ratkaisussa on otettu kantaa henkilötietojen poistamiseen liittyen. Kantelussa on vaadittu poistamaan henkilötiedot liittyen sosiaaliturvasaatavien perimiseksi suoritettuun takavarikkoon liittyvän kiinteän omaisuuden huutokaupan osalta, jotka löytyivät hakukoneesta haettaessa kantelijan nimellä. Ratkaisussa hakukoneen ylläpitäjä veloitetaan poistamaan henkilön nimellä suoritettun haun johdosta näkyvät hakutulosten luettelosta linkit sivullisten julkaisemiin internetsivuihin.²³⁵

Ratkaisu ilmentää hyvin nykypäivän arkisiakin ongelmia liittyen teknologian kehitykseen ja informaation kasvuun. Tapauksessa pakkohuutokauppaan liittyvät tiedot olivat peräisin 1990-luvulta ja ajan saatossa vanhentuneita. Kantelijan mukaan näiden tietojen esiintyminen Googlen haussa loukkasi hänen oikeuttaan yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan.²³⁶ Google Spain -tapaus toimii konkreettisenä esimerkkinä ”*teknologisen kehityksen ja oikeuden muutoksen välisestä vuorovaikutuksesta*”²³⁷.

Kuten voidaan huomata tekoälyteknologian tuomat tietosuojan liittyvät haasteet konkretisoituvat usein yksityiselämän ja yksityisyyden suojan kannalta (PL 10 §). Hallinnon sähköistä asiointia koskevan sääntelyn tarkoituksena on turvata yksityiselämän ja yksityisyyden suojaa ja näin ollen mahdollistaa tietoturallinen väylä asioida viranomaisessa.

²³⁴ Kääriäinen ja muut, 2018, s. 28 ja 30.

²³⁵ C-131/12, Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, EU:C:2014:317.

²³⁶ C-131/12, Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, EU:C:2014:317.

²³⁷ Lavapuro, 2019, s. 221.

Kuten edellä on todettu, henkilötietojen suoja on keskeinen osa chatbotein toteutetuissa neuvontapalveluissa sekä yleisestikin verkkoneuvonnassa, ja oikeudesta henkilötietojen suojaan säännellään jo perustuslain 10.1 §:ssä toteamalla henkilötietojen suojasta säädettyä tarkemmin lailla.²³⁸

3.2.5 Näytöstä ja sen vaikutuksista yksilön oikeusturvaan neuvonnassa ja chatbot-palveluissa

”On vain sana sanaa vastaan.”²³⁹

Chatbotien toimintaa – tai yleisesti koneoppimista – voidaan kuvata käsitteellä ”black box”. Käsitettä on käytetty kuvaamaan koneoppimisen toimintatavan läpinäkymättömyyttä ja sen olemista ihmisten saavuttamattomissa ikään kuin piilossa ihmisiltä. Nämä systeemit nähdään mysteerinä, jotka kyllä tunnistetaan, mutta joita ei ymmärretä. Dataa, joka systeemiin menee tai sieltä tulee, voidaan kyllä tarkastella, mutta lopputulokseen johtaneita syitä ei tiedetä.²⁴⁰ Mielestäni tämä ”black box” ajattelu ei kuitenkaan täysin toteudu chatbotien osalta, vaikka kyseessä voi olla koneoppimiseen perustuva systeemi, sillä chatbotien käytöllä voi olla näyttökynnyksen kannalta läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä jopa yksilön oikeusturvaa parantava vaikutus. Vaikkakin algoritmeihin perustuva päätöksenteko sekä koneoppiminen nähdään usein läpinäkymättömänä²⁴¹, tästä näyttökynnykseen liittyvästä näkökulmasta katsottuna läpinäkyvyys toisaalta kasvaa kuten tässä luvussa tullaan toteamaan. Toki vastuukysymysten määrittelyn kannalta mustan laatikon ongelma on läpinäkyvyyden kannalta ongelmallinen. Esimerkiksi tekoälyteknologiaan perustuvien ajoneuvojen järjestelmät ovat niin monimutkaisia, että odottamattomien tilanteiden kuten onnettomuuden sattuessa, tapahtumaan johtaneita syitä tai

²³⁸ Nikunlassi, 2008, s. 32.

²³⁹ Koskinen, 1997, s. 64.

²⁴⁰ Pasquale, 2015, s. 3.

²⁴¹ Lavapuro, 2019, s. 226.

vastuita ei välttämättä pystytä selvittämään²⁴². Samainen tilanne voi tulla kyseeseen viranomaisessa käytettyjen tekoälyteknologisten ratkaisujen kanssa.

Näyttökynnyksellä tarkoitetaan näytölle tai selvitykselle asetettuja laadullisia vaatimuksia. Keskeinen kysymys liittyy näytön riittävyden arviointiin eli milloin ja minkälainen näyttö voidaan katsoa olevan riittävää ratkaisun tekemiseen. Näyttökynnykselle voidaan asettaa eri asteita, jotka ovat tiivistetyssä muodossa ”*aineellinen totuus (ilmeinen, selvä, varma, ei jää varteenotettavaa epäilyä), täysi näyttö (tuomioistuimen vakuuttuneisuus, uskottava näyttö) ja näyttöenemmyys (todennäköiset syyt)*”.

Hallintoprosessissa sen sijaan näyttökynnyksellä on hieman erilainen asema. Hallintoprosessissa selvityksellä tarkoitetaan kaikkea päätöksenteon kannalta merkityksellistä aineistoa, jolla on siihen vaikutus kokonaisuutena. Viranomaisen antamaa selvitystä pidetään lähtökohtaisesti luotettavana ja hallintoprosessissa yksityinen pyrkii horjuttamaan tai antamaan täysin uutta selvitystä asiaan. Selvitysvelvollisuuden katsotaan jakautuvan niin viranomaiselle, asianosaiselle kuin päätöksen tehneelle, ja selvittämismvelvollisuuden katsotaan olevan sillä, joka esittää sen täydellisimmin ja luotettavimmin.²⁴³ Koska viranomaisen aineistoa pidetään usein uskottavana ja luotettavana, ei hallinnollisessa näytön arvioinnissa niinkään kiinnitetä huomiota näytön uskottavuuteen, vaan näytön laajuuteen ja valikoitumiseen²⁴⁴. Suoranaisesta näyttökynnyksestä ei kuitenkaan ole säännöksiä, vaan viranomaisella on velvollisuus huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Näyttökynnys on ikään kuin oikeustieteessä konstruoitu sääntö, sillä näyttökynnyksellä voidaan määrittää näytön vakuuttavuuden taso, jolla jokin todistelun kohteena oleva seikka voidaan näyttää toteen.²⁴⁵

²⁴² Knight, 2017, s. 56.

²⁴³ Tarkka, 2018, s. 517–521; Kulla, 2018, s. 231.

²⁴⁴ Kuusikko, 2000, s. 622.

²⁴⁵ Kulla, 2018, s. 237.

Neuvonnassa virheellisyyden osoittaminen esimerkiksi suullisen neuvon osalta voi olla vaikeaa, ellei kyseessä ole kirjallinen neuvo²⁴⁶. Viranomaisen toimesta annetut neuvot ovat usein suullisia ja niiden jälkikäteen todentaminen voi olla vaikeaa²⁴⁷. Australian oikeusasiamies on vuosina 1993–1994 todennut, että viranomaiset antavat mielellään nimenomaisesti suullisia neuvoja, jotka ovat ongelmallisia jälkikäteen todentamisen näkökulmasta. Nämä suulliset neuvot voivat olla virheellisiä tai osittaisia, jolloin niiden todentaminen jälkikäteen on lähes mahdotonta ja heikentää yksilön oikeusturvaa. Suullisen neuvon on katsottu olevan ongelmallista erityisesti näyttökysymysten arvioinnin kannalta, ja koska suullisesti annetuista neuvoista ei jää tallennetta. Yksilön vedotessa neuvon virheellisyyteen, viranomaiset voivat vedota omalta osaltaan siihen, että yksilö on itse ymmärtänyt neuvon väärin, kysyi virheellisiä kysymyksiä tai selitti asiansa epäselvästi. Asiakkaan näkökulmasta näytön kannalta keskeisin menettely olisi nauhoittaa suullisessa muodossa annetut neuvot.²⁴⁸

Edellisessä luvussa tietosuojan osalta käsiteltiin chatbotein käytyjen keskustelujen tallentamista. Tämä on keskeinen näkökulma erityisesti näyttökysymyksiin liittyvien ongelmien kannalta, sillä chatbotein käytyjen keskustelujen tallentaminen voi osaltaan parantaa yksilön oikeusturvaa verraten suullisesti esimerkiksi puhelimitse käytyihin keskusteluihin kuten edellä on todettu. Toisaalta suullisesti annetuistakin neuvoista voidaan kirjata tiedot ylös, mutta ne eivät kuitenkaan voi olla yhtä luotettavia kuin sellaisenaan tallennetut keskustelut, joita voidaan jälkikäteen arvioida. Näytön kirjallisuutta on pidetty näytön luotettavuutta lisäävänä tekijänä²⁴⁹. Suullisesti käytytkin keskustelut voidaan tallentaa, mutta yksilöllä on usein mahdollisuus kieltäytyä puhelujen tallentamisesta.

Toinen kysymys näytön osalta liittyy chatbot-keskustelujen tallentamisen ajalliseen ulottuvuuteen. Chatboteja koskevissa tietosuojaselosteissa on mainittu chat-tallenteiden

²⁴⁶ Kulla, 2018, s. 133.

²⁴⁷ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 349.

²⁴⁸ Kuusikko, 2000, s. 618–621; Ks. AOA 5.4.2004 dnro 292/4/03. Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei suullisen neuvon tarkemmasta sisällöstä ole enää saatavissa selvitystä, jolloin arviota käsittelyajasta on pidetty asianmukaisena.

²⁴⁹ Kuusikko, 2000, s. 623.

säilyvän enintään kaksi vuotta²⁵⁰. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole mainintaa siitä, kuinka näitä chatbot-keskusteluja tulisi säilyttää. Otettaessa huomioon virkarikosten vanhentumisajat, on katsottu, että lyhin virkarikoksen vanhentumisaika on erityissäännösten nojalla viisi vuotta²⁵¹. Virkarikoksiin sovelletaan rikoslain 8 luvun 1 §:n tarkoittamia syyteoikeuden vanhentumisaikoja, mutta 3 momentin perusteella vanhentumisaika on vähintään viisi vuotta. Verratessa chatbot-keskustelujen tallennusaikaa sekä virkarikosten lyhintä vanhentumisaikaa, voidaan todeta, että näytön osoittaminen muuttuu haasteelliseksi, kun chatbot-keskusteluja ei enää kahden vuoden kuluttua säilytetä. Kuten esimerkiksi sosiaalihuollon verkkoneuvontaa koskien on todettu, olisi niin asiakkaan kuin viranomaisenkin oikeusturvan kannalta keskeistä, että neuvonnassa syntyneitä tietoja säilytetään, sillä näihin tietoihin voidaan viitata oikaisuvaatimuksissa tai valituksissa, jolloin niillä voi olla oikeudellista merkitystä. Näyttökysymysten kannalta neuvontaprosessissa annetut neuvot ja ohjeet voitaisiin kiistatta osoittaa, kun niitä säilytettäisiin viranomaisen rekisterissä.²⁵² Tämä on näytön kannalta arvioituna keskeinen seikka ja koen näiden chatbot-neuvontapalveluissa syntyvien tallenteiden säilytysaikojen lainsäädännöllisen säätämisen tärkeänä ja yksilön oikeusturvaa vahvistavana.

²⁵⁰ Maahanmuuttovirasto, 2018, s. 2; Patentti- ja rekisterihallitus, 2021b.

²⁵¹ EOAM 7.3.2018 dnro 6954/2017.

²⁵² Nikunlassi, 2008, s. 74–75.

4 Vahingonkorvausvastuusta

4.1.1 Vahingonkorvausvastuun tausta ja virkamiehen henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu

Viranomaisen neuvonnan rooli on korostumassa yhä enenevässä määrin digitaalisia palveluita käyttöönotettaessa. Tietoa on jatkuvasti enemmän saatavilla ja ohjeita sekä neuvoja on helpommin löydettävissä myös viranomaisen palveluissa. Informaation lisääntyessä ja neuvonnan korostuessa ihmiset ovat myös valveutuneempia ohjeiden ja neuvojen paikkansapitävyydestä sekä neuvojen puutteesta, joka voi aiheuttaa ongelmia vahingonkorvausoikeudellisesta näkökulmasta²⁵³. Chatbot-palveluita koskeva tarkastelu on keskeisintä rikosoikeudellisen vastuun kannalta, mutta yleisesti virkavastuun kohdentumisen kannalta on merkityksellistä tarkastella osin myös vahingonkorvausvastuun kohdentumista. Tämä on keskeinen näkökulma erityisesti siinä mielessä, että vahingonkorvausvastuu, toisin kuin rikosoikeudellinen vastuu nykyisessä lainsäädännössä, on mahdollista kohdistaa myös julkisyhteisöön²⁵⁴.

Vuonna 1927 säädettiin valtio vastaamaan virkamiehen aiheuttamasta vahingosta ja sitä ennen julkisoikeuden alalla valtio ei ollut velvollinen vastaamaan vahingoista, jonka virkamies oli toiminnallaan aiheuttanut vaan virkamies oli yksilönä vastuussa aiheuttamistaan vahingoista. Tuolloin arviointiin kohtuulliseksi vahinkoa kärsineen saavan korvauksen sellaisesta vahingosta, johon hän on oikeutettu lainvoimaisella tuomiolla tai päätöksellä.²⁵⁵ Vahingonkorvauslainsäädäntö oli 1950-luvulle tultaessa muodostunut osin hajanaiseksi, sillä vahingonkorvausta koskevia säännöksiä oli laajasti eri laeissa ja niiden tavoitteena ei ollut korvausjärjestelmän yhtenäistäminen vaan kulloisenkin erityistarpeen tyydyttäminen. Tila oli yleisesti Pohjoismaissa hyvin samankaltainen ja tuolloin ryhdyttiin uudistamaan vahingonkorvauslainsäädäntöä pohjoismaisen yhteistyön avulla.²⁵⁶

²⁵³ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 345.

²⁵⁴ Voutilainen, 2018, s. 914.

²⁵⁵ HE 35/1926 vp, s. 1–2.

²⁵⁶ HE 187/1973 vp, s. 1–2.

Nykyisessä lainsäädännössä, mikäli vahinkoon johtanut loukkaus on tapahtunut, vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on sekä estää vahingon syntymistä että hyvittää vahingoittunutta osapuolta²⁵⁷. Virkamies on perustuslain 118.3 §:n mukaan itse vastuussa virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuvasta vahingosta ja korvausta voidaan vaatia suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä. Virkamiehen vahingonkorvausvastuu määräytyy yleensä vahingonkorvauslain mukaan, mutta eräissä tilanteissa erityislakien mukaan²⁵⁸. Vahingonkorvausvastuu kohdistuu niin virkamieheen itseensä, mutta nykyisin myös julkisyhteisöön työnantajana²⁵⁹. Vahingonkorvausten käsitteleminen on keskitetty Valtiokonttorille ja se käsittelee valtion viranomaisen toiminnassa aiheutuneita vahinkoja ja laiminlyöntejä koskevia vahingonkorvausvaatimuksia. Tämä kehitys on ollut erityisesti asiakkaan näkökulmasta merkityksellinen, sillä tällä vahingonkorvausvaatimusten keskitämisellä parannetaan vahikoa kärsineiden oikeusturvaa ja luottamusta viranomaistoinnin oikeudenmukaisuuteen.²⁶⁰

Virkamiehen itsensä vahingonkorvausvastuusta säännellään vahingonkorvauslain 4 luvun 2 §:ssä niin, että virkamies vastaa virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttamastaan vahingosta, joka voisi chatbot-palveluiden osalta tarkoittaa esimerkiksi puutteellista järjestelmien testaamista, joka on ollut virkamiehen vastuulla²⁶¹. Virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon korvattava määrä määräytyy vahingon suuruden, teon laadun, vahingon aiheuttajan aseman, vahingon kärsineen tarpeen sekä muiden olosuhteiden perusteella (VahL 4:1.1). Vain lievällä tuottamuksella aiheutunutta vahinkoa ei korvata. Vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n kanavointisäännöksen perusteella virkamiehen korvausvastuu on kuitenkin toissijainen suhteessa julkisyhteisöön.²⁶² Poikkeuksena kanavointisäännökseen on tahallisesti tehdyt vahingot, jotka virkamies korvaa

²⁵⁷ Koskinen & Kulla, 2019, s. 342.

²⁵⁸ HE 159/2014 vp, s. 3–4. Tällaisia erityislakeja ovat esimerkiksi laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994), raideliikennevastuulaki (113/1999) sekä taisteluvälineiden siviilihenkilöille aiheuttamien tapaturmien korvaamisesta annettu laki (1213/1990, TaisteluvälKorvL).

²⁵⁹ Kuusikko, 2000, s. 481.

²⁶⁰ HE 159/2014 vp, s. 1, 8 ja 12; Mäntylä ja muut, 2022, s. 12 ja 88.

²⁶¹ Voutilainen, 2018, s. 916.

²⁶² Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 49–50.

yhteisvastuullisesti julkisyhteisön kanssa. Tällöin sovellettavaksi eivät tule myöskään vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n 1 momentin rajoitukset.²⁶³ Julkisyhteisön korvausvastuun ensisijaisuus on keskeinen, sillä on katsottu, että ensisijaisesta korvausvastuusta voi vapautua vain ”varsin painavin perustein”²⁶⁴.

Näkemykseni mukaan ongelmaksi myös vahingonkorvausvastuun osalta muodostuu tuottamusedellytysten täyttyminen chatbot-sovelluksissa. Kuten aiemmin tässäkin tutkielmassa on todettu, tuottamusedellytys ei välttämättä täyty²⁶⁵, jolloin vahingonkorvausvastuu ei toteudu lievän tuottamuksen osalta²⁶⁶. Toisaalta ongelmaksi muodostuu yksittäisen virkamiehen vahingonkorvausvastuun kannalta se, ettei chatbotin antaman neuvon virheellisyys tai neuvon puute riipu välttämättä kenestäkään yksittäisestä virkamiehestä. Tällöin ongelmallisuudet virkamiehen henkilökohtaisessa vahingonkorvausvastuussa johtavat tilanteeseen, jossa julkisyhteisön korvausvastuun merkitys korostuu. Chatbotein annettujen neuvojen tallentaminen myös toisaalta parantaa vahingonkorvausvastuun toteutumista yksilön kannalta, sillä näyttövelvollisuus on usein vahinkoa kärsineellä ja suullisesti sekä kirjaamattomista neuvoista ei ole jäänyt mitään näyttöä²⁶⁷.

4.1.2 Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun korostuneesta asemasta ja julkisen vallan merkityksestä korvausvastuun kannalta

Julkisyhteisön – kuin yleensäkin työnantajien – vastuun merkitystä vahingonkorvausoikeudessa on perusteltu ensinnäkin työntekijän ja työnantajan välisen aseman erolla sekä tavoitteella suojata työntekijöitä ja virkamiehiä. Julkisyhteisö kykenee ensinnäkin kantamaan vahingoista aiheutuneen korvausvastuun ja toisaalta toiminnasta aiheutuneet riskit virkamiestä paremmin ja tällä voidaan turvata vahinkoa kärsineen oikeusasemaa.²⁶⁸

²⁶³ Ståhlberg & Karhu, 2020, s. 324.

²⁶⁴ Bruun ja muut, 1995, s. 228.

²⁶⁵ Voutilainen, 2018, s. 915.

²⁶⁶ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 50.

²⁶⁷ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 349.

²⁶⁸ Ståhlberg & Karhu, 2020, s. 324–325.

Toisin kuin rikosoikeudellisen vastuun kohdalla, vahingonkorvausvastuu voi kohdistua myös oikeushenkilöön esimerkiksi isännänvastuun tai orgaanivastuun²⁶⁹ mukaisesti²⁷⁰. Yksittäiseen virkamieheen kohdistuvan vahingonkorvausvastuun konkretisoitumisen toteuttamisen ongelmallisuuden vuoksi, julkisyhteisön korvausvastuu nousee korostuneeseen asemaan oikeusturvan kannalta ja sen painoarvo kasvaa²⁷¹. Vahingosta aiheutuva suoritusvelvollisuus voidaan järjestää isännänvastuun kautta, jolloin suoritus ei koko ankaruudessaan kohdistu virkamieheen vaan isännänvastuussa olevaan julkisyhteisöön.²⁷² Lisäksi julkisyhteisön korvausvastuu kohdistuu myös lievällä tuottamuksella aiheutuneisiin vahinkoihin, joita virkamiehen henkilökohtainen korvausvastuu ei käsitä²⁷³. Julkisyhteisön vastuu rakentuu kuitenkin osin erilaiseksi Suomen vahingonkorvauslaissa riippuen siitä, onko toiminnassa ollut kyse julkisen vallan käytöstä vai ei²⁷⁴, ja julkiseen valtaan liittyvän kysymyksen ratkaiseminen on tässäkin tutkielmassa todettu olevan keskeinen neuvonnan kannalta. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun kynnys on kuitenkin asetettu korkeammaksi tilanteissa, joissa käytetään julkista valtaa²⁷⁵.

Julkista valtaa käytettäessä julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, mikäli vahinko on aiheutunut virheestä tai laiminlyönnistä (VahL 3:2) eli tällöin korvausvastuu määräytyy julkisen vallan käytön perusteella. Rikosoikeudellisen vastuun osalta neuvonta on katsottu suppeammin julkisen vallan käytöksi kuin vahingonkorvausvastuun osalta²⁷⁶. Virheellä tai laiminlyönnillä viitataan tahallisuuteen ja

²⁶⁹ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 31. Julkisyhteisö julkisen vallan käyttäjänä on vastuussa myös oman tuottamuksensa perusteella; Ks. Hemmo, 2005, s. 62. Julkisyhteisön myötävaikutuksella voidaan tarkoittaa esimerkiksi riittävän opastuksen tai asianmukaisten työvälineiden puutetta tai liian vaativien tehtävien antaminen koulutus ja kokemus huomioon ottaen.

²⁷⁰ Voutilainen, 2018, s. 914.

²⁷¹ Lönnblad, 2021, s. 104.

²⁷² Koskinen & Kulla, 2019, s. 343; Parviainen, 2010, s. 67–73; KKO 1981 II 157. Vaikka virkamies vastaa vahingonkorvauksesta vain siitä määrästä, jota julkisyhteisö ei korvaa, yksityisellä on oikeus kohdistaa virkasyyte suoraan asianomaiseen virkamieheen itseensä.

²⁷³ Ståhlberg & Karhu, 2020, s. 324. Lievän tuottamuksen tilanteissa korvausvelvollisuutta ei synny virkamiehelle vaan se jää isännänvastuun nojalla julkisyhteisölle.

²⁷⁴ Kuusikko, 2000, s. 481.

²⁷⁵ Bruun ja muut, 1995, s. 228.

²⁷⁶ Viljanen, 1990, s. 402.

tuottamuksellisuuteen²⁷⁷, mutta korvausvastuu ei edellytä työnantajan tuottamusvastuuta²⁷⁸. Julkisyhteisöllä korvausvastuu julkista valtaa käytettäessä on kuitenkin vain silloin, kun toimen tai tehtävän laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu (VahL 3:2.2). On katsottu, ettei kohtuudella asetettavien vaatimusten ole tarkoitus nostaa tuottamuskynnystä, vaan vastuun on tarkoitus rajoittua kulloinkin loukatun säännöksen tarkoituksen piiriin²⁷⁹. Vahinkoa kärsineen tulee myös osoittaa syy-yhteys vahingon ja siihen johtaneen toimen välillä²⁸⁰. Vahingonkorvausvastuu realisoituu myös tilanteissa, joissa virheen aiheuttajaa ei voida yksilöidä eli korvausvastuu muodostuu anonyymien tuottamuksen perusteella²⁸¹.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1989:50 neuvonnassa oli ollut kyse julkisen vallan käyttämisestä ja valtio velvoitettiin korvaamaan vahinko.

Valtion työvoimaneuvoja oli antanut virheellisiä neuvoja koskien paluumuuttoa Suomeen. Virheellisiä neuvoja antaessaan työvoimaneuvojan oli katsottu käyttäneen julkista valtaa, sillä hänen antamansa neuvot olivat olleet luonteeltaan paluumuuttajalle tärkeitä ja pakottavia ja näiden neuvojen antaminen oli ollut olennainen osa työvoimaneuvojan virkatehtäviä. Paluumuuttajille virheellisestä neuvosta aiheutunut vahinko koski muuttokustannuksia ja valtio velvoitettiin korvaamaan tietojen virheellisyydestä johtuen aiheutunut vahinko.

Ratkaisu korostaa julkisen vallan merkitystä vahingonkorvausvastuun kohdentumisessa. Tapauksessa oli katsottu neuvonnan olevan julkisen vallan käyttöä sillä perusteella, että neuvot olivat olleet luonteeltaan tärkeitä ja pakottavia. Kun tapauksessa neuvonnan katsottiin olevan julkisen vallan käyttöä, tällöin vahingonkorvausvastuu kohdentui valtioon vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaisesti.

Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2022:21 oli myös ollut kyse julkisen vallan käyttämisestä ja tällöin kaupunki velvoitettiin korvaamaan vahinko.

²⁷⁷ Koskinen & Kulla, 2019, s. 344–345.

²⁷⁸ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 31.

²⁷⁹ Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2020:14, s. 49.

²⁸⁰ Kuusikko, 2000, s. 482.

²⁸¹ Koskinen & Kulla, 2019, s. 345; Ks. anonyymistä tuottamuksesta enemmän luvussa 4.1.3.

Kaupunki oli antanut virheellisiä ohjeita vaikeavammaiselle B:lle antaessaan tälle tietopaketin koskien henkilökohtaisen avustajan työsuhteeseen liittyviä asioita. Tämän ohjeen mukaan työntekijän ryhmähenkivakuutus ei ollut lakisääteinen vaan ohjeen mukaan työnantaja voi ottaa vakuutuksen vapaaehtoisesti ja omakustanteisesti avustajalleen. Ohjeen perusteella B ei ollut ottanut vakuutusta avustajalleen, vaikka B:llä olisi ollut velvollisuus ottaa vakuutus uuden työehtosopimuksen perusteella. B:n avustaja oli kuollut noin yhdeksän kuukautta työsuhteen päättymisen jälkeen ja tämän kuoltua hänen oikeudenomistajansa vaati vahingonkorvausta saamatta jääneestä vakuutuskorvauksesta kaupungilta. Kaupungin katsottiin ryhmähenkivakuutusta koskevia ohjeita antaessaan käyttäneen julkista valtaa ja kaupunki ei noudattanut julkisen vallan käytölle kohtuudella asetettavia vaatimuksia, kun se oli laiminlyönyt velvollisuuttaan muuttaa ohjetta. Kaupunki veloitettiin vahingonkorvaukseen.

Vahingonkorvausvastuu kohdistui kaupunkiin vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaisesti, sillä kaupungin katsottiin käyttäneen julkista valtaa antaessaan näitä ohjeita. Ratkaisussa katsottiin näiden ohjeiden antamisen olevan julkisen vallan käyttöä, sillä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaiset ohjaus- ja auttamistehtävät liittyvät kiinteästi henkilökohtaisen avun järjestämisvelvollisuuteen, joka on kunnan lakisääteinen tehtävä. Korkein oikeus katsoi, että kyse on julkisen vallan käyttämisestä ainakin siltä osin kuin kyse on vaikeavammaisen henkilön ohjaamisesta ja auttamisesta hänelle työnantajana kuuluvien velvollisuuksien täyttämiseen liittyen.

Hallituksen esityksessä on todettu vahingonkorvausvastuun olevan valtiolla VahL 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti myös sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole käytetty julkista valtaa²⁸². Edellytyksenä isännänvastuun muodostumiseen tilanteissa, joissa ei ole käytetty julkista valtaa on ensinnäkin yleiset vahingonkorvauksen edellytykset, mutta myös vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n tarkoittamat erittäin painavat syyt²⁸³. Vahingonkorvauslain problematiikka yleisesti liittyy julkisen vallan käytön suhteesta neuvontaan²⁸⁴. Kuten aiemmin tässä tutkielmassakin on todettu²⁸⁵, neuvonnan katsotaan pääsääntöisesti olevan julkinen hallintotehtävä ja siinä on kyse julkisesta tehtävästä eikä aina

²⁸² HE 159/2014 vp, s. 3.

²⁸³ KKO 2009:24.

²⁸⁴ Kuusikko, 2000, s. 481.

²⁸⁵ Ks. luvussa 3.1. ja 3.1.2 julkisesta hallintotehtävästä ja neuvonnan suhteesta julkiseen valtaan.

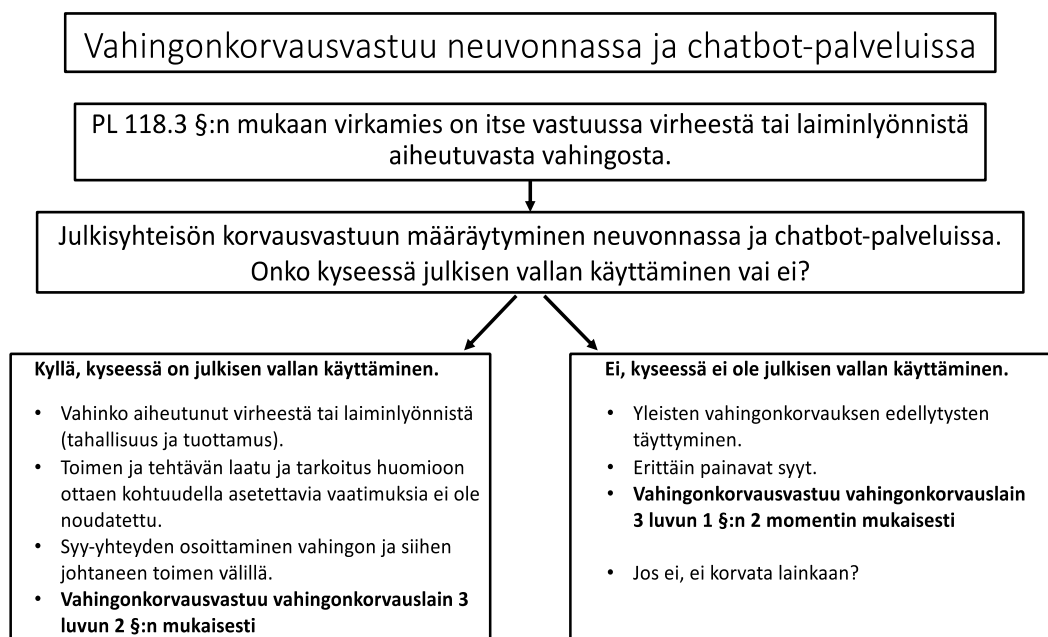
julkisen vallan käytöstä²⁸⁶. Tällöin chatbotein toteutetuissa viranomaisen neuvontapalveluissa isännänvastuu olisi vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta keskeisessä roolissa, sillä kyse on julkisesta hallintotehtävästä ja tällöin korvausvastuu voisi olla vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla valtiolla.

Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2009:24 katsottiin, ettei neuvonnassa ollut kyse julkisen vallan käytöstä ja valtion vahingonkorvausvelvollisuus evättiin.

Tapauksessa toimistosihteeri oli välittänyt virheellisen neuvon Suomeen myönnettyjen työlupien merkityksestä Espanjassa työskenneltäessä. Ratkaisussa korkein oikeus katsoi, ettei toimistosihteerin neuvonnassa ollut kyse julkisen vallan käyttämisessä vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n tarkoittamassa mielessä, sillä hänen tehtäviinsä oli kuulunut ainoastaan neuvonta asian vireille laittoa koskien sekä miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Toimistosihteerin välittämä virheellinen neuvo katsottiin huolimattomuudeksi eikä puhutaan vahingonkorvauksen korvaamiselle ollut erittäin painavia syitä, sillä neuvoa kysyneen yhtiön oli tullut ymmärtää neuvon olleen epävarma ja yhtiö oli ottanut riskin kuljettaessaan työntekijöitä Espanjaan tämän epävarman neuvon turvin.

Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenee esimerkki neuvonnasta, jossa ei ollut kyse julkisen vallan käyttämisestä. Neuvonna ei katsottu olevan julkisen vallan käyttöä, sillä kyseinen neuvonta ei kuulunut virkamiehen työtehtäviin. Tapauksessa myös valtion vahingonkorvausvastuu evättiin, sillä erittäin painavia syitä vahingon korvaamiselle ei ollut. Tapaus konkretisoi myös erittäin painavien syiden merkitystä vahingonkorvauksen kohdentumisen kannalta.

²⁸⁶ PeVL 11/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2006 vp, s. 2; AOA 3.11.2005 dnro 1806/2/05, s. 7 todetaan, ettei viranomaisen antama neuvonta ole julkisen vallan käyttämistä; Viljanen, 1990, s. 402; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.



Kuvio 1. Vahingonkorvausvastuu neuvonnassa ja chatbot-palveluissa.

Perimmäisenä kysymyksenä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun osalta on kuvion 1 osoittamalla tavalla sen selvittäminen, onko neuvonnassa tai chatbot-palvelussa kyse julkisen vallan käyttämisestä. Usein kyseessä ei ole julkisen vallan käyttäminen, jolloin vahingonkorvausvastuu voisi määräytyä kuvion 1 oikeanpuoleisen polun mukaisesti vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella. Mikäli chatbot-sovelluksen toteutuksessa neuvonnassa ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä eikä vahingon korvaamiselle ole erittäin painavia syitä, vahingonkorvausvastuu ei välttämättä toteudu lainkaan²⁸⁷. Erittäin painavien syiden merkitys konkretisoituu oikeuskäytännön kautta²⁸⁸. Erittäin painavia syitä arvioitaessa huomiota on kiinnitetty mm. tuottamuksen asteelle²⁸⁹ sekä vahinkoa kärsineen korvaustarpeelle²⁹⁰. Hallituksen esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, mitä erittäin painavilla syillä tarkoitetaan eikä tätä seikkaa ole avattu myöskään vahingonkorvauslain uudistuksen yhteydessä 2004²⁹¹. Näkisin kuitenkin erittäin

²⁸⁷ Kuusikko, 2000, s. 525.

²⁸⁸ Ks. KKO 2009:24; KKO 1991:79; KKO 2005:105;

²⁸⁹ Kujala, 2014, s. 85.

²⁹⁰ KKO 2005:105.

²⁹¹ Kujala, 2014, s. 86.

painavien syiden aiheuttavan merkittävän kynnyksen vahingonkorvausvastuun konkreettisuudelle chatbot-palveluiden kannalta, jolloin lain sanamuodon avaaminen olisi tarpeen, sillä muussa tapauksessa erittäin painavien syiden arvioiminen on hyvin tapauskohtaista.

4.1.3 Anonyymi tuottamus vahingonkorvausvastuun keskiössä chatbot-palveluissa

Vahingonkorvausvastuun kohdentumisen kannalta chatbot-sovelluksia hyödynnettäessä ongelmaksi nousee vahingon aiheuttaneen tahon selvittäminen. Tämä ei kuitenkaan ole yksiselitteistä ja ongelmattomaa, sillä vahingon aiheuttajaa ei välttämättä tunnisteta, kun hyödynnetään chatbot-sovelluksia. Vahingon on voinut aiheuttaa chatbot itse, jolloin korvausvastuutakaan ei voida aukottomasti kohdentaa, sillä kuten aiemmin tässä tutkielmassa on todettu, kone ei voi olla vastuussa.

Tällaisessa tilanteessa vahingonkorvausvastuun kannalta keskiöön nousee anonyymien tuottamisen -käsite ja vahingonkorvausvastuun kohdentuminen anonyymien tuottamisen perusteella. Chatbot-palveluiden osalta on tavallista, ettei yksittäistä vastuussa olevaa virkamiestä ole mahdollista nimetä, sillä esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisestä voi vastata tietojärjestelmää kehittävä tiimi eli joukko ihmisiä²⁹². Anonyymillä tuottamuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa vahingonkorvausvastuu on julkisyhteisöllä myös tilanteissa, joissa virheen aiheuttanutta virkamiestä ei kyetä osoittamaan²⁹³ ja joku organisaatioon kuuluva on vahingon tuottamuksella aiheuttanut²⁹⁴. Tilanteessa, jossa vahingon aiheuttajaa ei voida tunnistaa, syntyy julkisyhteisölle kuitenkin korvausvastuu anonyymien tuottamisen perusteella²⁹⁵.

²⁹² Voutilainen, 2018, s. 916.

²⁹³ HE 187/1973 vp, s. 6.

²⁹⁴ Ståhlberg & Karhu, 2020, s. 123–124; Ks. KKO 2002:56. Yksittäinen henkilö ei välttämättä kykene vaikuttamaan vahingon aiheuttaneisiin tekijöihin kuten resurssipulaan, jolla vahinko olisi mahdollisesti vältettävissä. Toisaalta tuottamus voi tulla kyseeseen usean henkilön toiminnan tuloksena.

²⁹⁵ Ståhlberg & Karhu, 2020, s. 277.

Anonyymi tuottamus osaltaan korostaa myös sitä seikkaa, että virkamiehen henkilökohtainen vastuu ei nouse yhtä merkittävään asemaan chatbot-palveluita tarkasteltaessa kuin julkisyhteisön korvausvastuu. On todennäköistä, että chatbotien tekemien virheiden osalta ei ole todennettavissa virheen aiheuttanutta virkamiestä, jolloin vahingonkorvausvastuu on mahdollista kohdentaa anonyymin tuottamuksen perusteella julkisyhteisöön. Näkemykseni mukaan anonyymi tuottamus on vahinkoa kärsineen oikeusturvan kannalta keskeinen, sillä vaikkei vahingon aiheuttajaa voida yksilöidä, vahingonkorvausvastuu voi kuitenkin konkretisoida. Lisäksi anonyymi tuottamus keventää vahinkoa kärsineen selvitysvelvollisuutta vahinkoon johtaneiden tapahtumien kulusta ja riittävää on pelkän yleiskuvan selvittäminen sekä tieto siitä, että jokin organisaatioon kuuluva on aiheuttanut vahingon²⁹⁶.

4.1.4 Ankaran vastuun merkityksestä chatbot-palveluissa

Chatbot-palveluiden tekemien virheiden ja anonyymin tuottamuksen tarkastelusta voidaan johtaa tilanne, jossa tekninen virhe tai laiminlyönti tapahtuu tuottamuksesta riippumatta esimerkiksi chatbotin tekemänä, jolloin tuottamusta tai tahallisuutta ei voida määrittää. Chatbotien tuottamuskysymysten ongelmallisuuden²⁹⁷ ratkaisemiseen voisi soveltua ankaran vastuun korostaminen.

Vahingonkorvausvastuun kohdentuminen valtiolle voi myös perustua ankaraan vastuuseen²⁹⁸, joka on siis tuottamuksesta riippumaton vastuu. Ankaruutta liittyy usein poikkeuksellisen vaaralliseen toimintaan kuten merilain (674/1994) 10 luvun mukainen öljyvahinko, puolustusvoimien taisteluvälineiden aiheuttamat vahingot (TaisteluvälKorvL 1 §) sekä ydinvastuulain (484/1972) 6 §:n mukainen ydintapaturma.²⁹⁹ Ankaran vastuun

²⁹⁶ Hemmo, 2005, s. 53.

²⁹⁷ Voutilainen, 2018, s. 915.

²⁹⁸ HE 159/2014 vp, s. 4; KKO 1995:53. Valtio joutui korvaamaan järjestämästään polioepidemian torjumiseksi tehdystä massarokotuksesta aiheutuneet sairastumiset, kun syy-yhteys rokotuksen ja sairauden välillä oli riittävästi selvitetty.

²⁹⁹ Hemmo, 2005, s. 91, 93 ja 95.

osalta on oikeuskäytännössä katsottu, ettei toiminnan tarvitsisi sinällään olla vaarallista, vaan toiminta voidaan katsoa ankaran vastuun piiriin silloin, kun siihen sisältyy sellainen poikkeuksellinen vahinkoriski tai vaaramomentti, joka ei ole yleisen kokemuksen mukaan täysin hallinnassa ja saa tietyissä olosuhteissa aikaan vahinkoa³⁰⁰. Ankaralta vastuulta ei siis poikkeuksetta vaadita erityisvaarallisuutta, vaan ankara vastuu voi konkretisoitua myös muiden syiden johdosta³⁰¹. Chatbot-palvelut eivät liity ankaran vastuun tarkoitamaan poikkeuksellisen vaaralliseen toimintaan, mutta chatbotin toiminnan luonteeseen voisi sisältyä oikeuskäytännössä omaksuttu vahinkoriski, joka ei ole täysin hallittavissa.

Esimerkiksi eurooppalaisen vahingonkorvausoikeuden ohjenormistossa (Principles of European Tort Law) 4:202 artiklassa ankara vastuu nähdään olevan teknisten laitteiden virheellisyydestä aiheutuneista vahingoista ja näissä tuottamus on oletettu. Viaksi voidaan katsoa, mikä tahansa poikkeama. Tämä säännös ilmentää myös chatbotien luonnetta, vaikka säännöksessä onkin kysymys yksityisten yritysten ja ammatinharjoittajien toiminnasta. Tämä antaa kuitenkin vertailupohjaa sille, kuinka sääntely toimii yksityisten yritysten kohdalla liittyen teknisiin laitteisiin.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklan 1 kohta sisältää säännöksen siitä, että henkilölle aiheutuneesta aineellisesta tai aineettomasta vahingosta on oikeus saada korvaus rekisterinpitäjältä tai henkilötietojen käsittelijältä. Rekisterinpitäjän vastuu on hyvin laaja tietosuoja-asetuksen vastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietojen käsittelijän vastuu rajautuu sen sijaan siihen, ettei hän ole noudattanut tietosuoja-asetuksen mukaisia velvotteita käsitellessään henkilötietoja tai hän on toiminut rekisterinpitäjän lainmukaisen ohjeistuksen ulkopuolella tai ohjeistuksen vastaisesti. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuusta voi vapautua vain osoittamalla, ettei ole millään tavalla vastuussa aiheutuneesta vahingosta. Tämä vastuu on tuottamuksesta

³⁰⁰ KKO 1997:48. Tapauksessa turvetuotantoa ei pidetty sinänsä vaarallisena toimintana, mutta johon liittyi sellainen tulipalon vaara, jota ei aina voida välttää tavanomaisella huolellisuudella.

³⁰¹ Hemmo, 2005, s. 97.

riippumatonta, sillä vahinkoa kärsineen ei tarvitse osoittaa vahingon aiheutuneen tuottamuksesta eikä esittää tuottamuksesta selvitystä.³⁰²

Yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla ankara vastuu koskee myös chatbotien rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää, mikäli chatboteissa käsiteltäisiin henkilötietoja. Myöskään chatbotien osalta ei vahingon kärsineen tarvitsisi osoittaa tuottamusta, jos henkilötietoja on käsitelty tietosuoja-asetuksen vastaisesti tai tietosuoja-asetuksen mukaisia velvoitteita ei ole noudatettu.

4.1.5 Vahingonkorvausvastuusta chatboteja ulkoistettaessa

Tässä tutkielmassa käsitellään myöhemmin perustuslain 124 §:n nojalla ulkoistettujen chatbotien ja rikosoikeudellisen virkavastuun suhdetta, mutta perustuslain 124 § sisältää merkittävän painopisteen myös vahingonkorvausvastuun kannalta, joten teemaa käsitellään tässä yhteydessä vahingonkorvausvastuun kohdentumisen kannalta. Yleisimmin ulkoistamistilanteet liittyvät tukitoimintoihin kuten siivous- ja turvallisuuspalveluihin, mutta myös tietohallintopalveluiden ulkoistaminen on jatkunut jo pitkään³⁰³. Vahingonkorvauksen vaatiminen ei ole lähtökohtaisesti riippuvainen siitä, onko jokin julkinen tehtävä uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle³⁰⁴.

Ulkoistamiseen ja vahingonkorvausoikeuteen liittyvien näkökulmien tarkastelemiseksi täytyy vastauksia etsiä ulkoistamiskäsitteen sijaan esimerkiksi julkisen tehtävän, toiminnan harjoittajan, julkisen vallan, työssä aiheutetun vahingon ja työnantajan valvontavastuun kautta³⁰⁵. Yksityistämisen käsitettä voidaan jaotella kolmen ulottuvuuden kautta, joita ovat 1) materiaallinen yksityistäminen, jolloin hallintotehtävä siirretään lainsäädännöllisellä toimella yksityisen hoidettavaksi, 2) organisatorinen yksityistäminen, jolloin

³⁰² Korpisaari, Pitkänen & Warma-Lehtinen, 2018, s. 522–524.

³⁰³ KK 158/2020 vp, s. 1.

³⁰⁴ HE 1/1998 vp, s. 172–173.

³⁰⁵ Komulainen, 2010, s. 440.

perustetaan yksityisoikeudellinen yhteisö hoitamaan aiemmin julkishallinnolle kuulunutta tehtävää sekä 3) funktionaalinen yksityistäminen, jolloin palvelu ostetaan suoraan yksityiseltä³⁰⁶. Myös ulkoistamisen, ostopalveluiden ja yksityistämisen välille on tarpeen tehdä ero, vaikka käsitteitä käytetään osin päällekkäisinä. Ostopalvelu on yläkäsite kaikille palveluiden ostoille. Ostopalvelu voi olla esimerkiksi asumis- ja hoivapalvelun hankinta tai chatbot-sovelluksen ostaminen. Sen sijaan ulkoistaminen on tätä laajempi prosessi, jossa kokonainen toiminto siirretään ulkopuoliselle palvelutuottajalle. Chatbot-sovelluksen kannalta ulkoistaminen tarkoittaisi sitä, että koko tämä chatbot-toiminto olisi ulkopuolisella palvelutuottajalla. Tosin ulkoistaminenkin voidaan tehdä kokonaisuudessaan, osittain tai jonkin osa-alueen osalta. Yksityistettäessä julkinen toiminta ja vastuu siirretään pois julkiselta organisaatiolta yksityiselle toimijalle. Yksityistämisessä on usein kyse aiemmin julkisen organisaation hoitaman palvelutuotannon siirtämistä yksityisten palveluorganisaatioiden toteuttamaksi toiminnaksi. Keskeisin ero ulkoistamiseen nähden on se, että yksityistämisessä on kyse pelkästään hankinnasta yksityiseltä organisaatiolta.³⁰⁷

Chatbot-sovelluksen teknisestä toteutuksesta vastaa tyypillisesti yksityisoikeudellinen yhteisö kuten IT-alan yritys. Logiikkaa, jolla chatbot toimii, on siten yrityksen kehittämä eikä viranomaisen itsensä. Chatbot voidaan siis hankkia yritykseltä, jolloin kyse on ohjelmiston hankinnasta viranomaisen käyttöön ja tällöin viranomainen vastaa itse chatbotin tietämyksen kartuttamisesta ja chatbotia ei ole tällöin ulkoistettu. Ongelmallisen tilanteesta tekee se, jos chatbot toimii itsenäisesti ja kerää tietoa myös viranomaisen ulkopuolelta ja tällöin kyseeseen tulee päinvastainen tilanne ja chatbotin ulkoistaminen perustuslain 124 §:n nojalla, kun viranomaisella ei ole mahdollisuutta ohjata chatbotin toimintaa.³⁰⁸ Tilanteessa törmätään ensinnäkin kysymykseen siitä, onko yritys vai viranomainen vahingonkorvausvastuussa tällaisesta sopimussuhteeseen perustuvasta chatbot-sovelluksen tekemästä virheestä? Toisaalta kysymyksenasettelu liittyy myös sen

³⁰⁶ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 70–71.

³⁰⁷ Keskimäki, Tynkkynen & Lehto, 2012, s. 35 – 36.

³⁰⁸ Voutilainen, 2018, s. 912–913.

arvioimiseen, onko virhe johtunut virkamiehen toiminnasta vai sovelluksen toteuttaneen yrityksen virheestä? Lisäksi arvioitavana on se, vastaako vahingosta palveluntuottaja vai tilaaja?

Itsenäisesti toimiva chatbot ei voi olla vastuussa nykyisessä sääntelyjärjestelmässä, mutta chatbotin tuottanut yritys voi olla vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa joko suoraan lain nojalla tai sopimussuhteen perusteella, joka on yrityksen ja viranomaisen välillä.³⁰⁹ Perustuslain 118.3 §:n nojalla vahingonkorvausta voi vaatia julkisyhteisöltä, virkamieheltä sekä julkista tehtävää hoitavalta. Säännös ulottaa vahingonkorvausvastuun myös muihin julkista tehtävää hoitaviin eikä pelkästään julkisyhteisöön ja virkamieheen. Tällöin vahingonkorvausvastuun kohdentaminen ei ole riippuvainen siitä, onko tehtävä ulkoistettu viranomaiskoneiston ulkopuolelle.³¹⁰ Vahingonkorvausvastuun toteutuminen palveluja ulkoistettaessa on osin laajempi kuin rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen, sillä aiemmin mainitun lisäksi vahingonkorvauslain 2 luvun 1 §:n nojalla jokainen, joka aiheuttaa toiselle vahinkoa on velvollinen tämän vahingon korvaamaan.³¹¹

Ongelmia voi sen sijaan syntyä sopimussuhteen kannalta, kun chatboteja ostetaan ostopalveluna. Esimerkiksi ratkaisussa KKO 2021:68 oli kyse sopimussuhteesta sekä vahingonkorvauksesta:

Aluehallintoviraston ja kaupungin välillä oli solmittu toimeksiantosopimus talous- ja velka-neuvontapalvelujen järjestämisestä. Kaupunki kuitenkin purki toimeksiantosopimuksen vedoten aluehallintoviraston suorittaman korvauksen riittämättömyyden palvelujen järjestämiseksi. Valtio vaati tapauksessa kaupunkia korvaamaan valtiolle toimeksiantosopimuksen vastaisesta purkamisesta aiheutuneen vahingon, joka liittyivät sopimuksen purkamisesta aiheutuneisiin ylimääräisiin toimiin ja kustannuksiin. Kysymys oli siis sopimuksen oikeudettoman päättämisen perusteella vaadittavasta vahingonkorvauksesta. Tapauksessa sopimusta on pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevana sopimuksena, joka on hallintolain 3 §:n mukainen hallintosopimus. Korkein oikeus on katsonut, että valtiolle on aiheutunut ylimääräistä työtä ja tämä ylimääräinen työ voidaan katsoa sellaiseksi vahingoksi, joka kaupungilla on velvollisuus korvata.

³⁰⁹ Voutilainen, 2018, s. 916.

³¹⁰ HE 1/1998 vp, s. 172–173.

³¹¹ Mansikka, 2019, s. 36–37.

Ratkaisusta ilmenee, kuinka sopimuksen rikkomisesta voi aiheutua vahingonkorvausvelvollisuus. Toisaalta ratkaisu ilmentää sitä, että sopimus on tehty nimenomaisesti neuvontapalveluista, joka on keskeistä chatbot-palveluja ajatellen. Neuvonnan ulkoistaminen ei siis ole tavatonta ja tällöin vahingonkorvausvastuun kohdentuminen sopimusrikkomuksen osalta voi konkretisoitua.

Kuten vahingonkorvausvastuun kohdentuminen neuvonnassa yleensäkin vaatii osakseen julkisen vallan käytön määrittämistä, myös ulkoistamistilanteissa on keskeistä selvittää, onko kyseessä ollut julkisen vallan käyttö vai ei. Tällöin vahingonkorvausvastuu muodostuu osin erilaiseksi. Toisaalta oleellista on sen selvittäminen, onko vahingonaiheuttajana oikeushenkilö esim. yritys vai luonnollinen henkilö³¹².

Julkista valtaa käytettäessä ulkoistamistilanteissa vahingonkorvausvastuu kohdentuu aukottomammin julkista valtaa käytettäessä kuin tilanteissa, joissa julkista valtaa ei käytetä. Keskeistä on huomata, että niin vahingonaiheuttajan kuin vahingonkärsijänkin oikeus- turva eroaa sen mukaan, onko vahingonaiheuttaja luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Yksityisoikeudellisen yhteisön vahingonkorvausvastuu julkista valtaa käytettäessä kohdentuu vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaisesti.³¹³ Tilanne on tulkinnanvarainen myös yksityishenkilön kohdalla, joka käyttää julkista valtaa. Tällöin vahingonkorvausvastuun katsottaisiin kuitenkin muodostuvan vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n ja 4 luvun 2 §:n 4 momentin mukaisesti, jolloin vastuu rinnastuisi työntekijän, virkamiehen ja luottamushenkilön vastuuseen.³¹⁴ Tällöin myös kanavointisäännöksen perusteella voitaisiin luonnolliselta henkilöltä vaatia sitä osaa, mitä ei julkisyhteisöltä tai muulta julkista valtaa käyttävältä saataisi³¹⁵. Vastuun kohdentaminen luonnollisen julkista valtaa käyttävän henkilön osalta ei olisi mahdollinen vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n nojalla, sillä

³¹² Mansikka, 2014, s. 48.

³¹³ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 151–152; HE 199/2013 vp, s. 10. Hallituksen esityksessä on katsottu sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvien ostopalvelujen osalta vahingonkorvausvastuun on nähty olevan kyseisellä yhteisöllä eikä kunnalla. Kun ostopalveluissa käytetään julkista valtaa, on sovellettavaksi voinut tulla myös vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §.

³¹⁴ Mansikka, 2014, s. 48.

³¹⁵ Mansikka, 2019, s. 48.

tällöin julkista valtaa koskevat rajoitukset eivät tulisi sovellettaviksi eikä varallisuusvahinko olisi suoraan korvauskelpoinen³¹⁶.

Tilanteissa, joissa ei käytetä julkista valtaa, vahingonkorvausvastuun kohdentuminen muodostuu ongelmalliseksi, tulkinnanvaraiseksi ja sääntelemättömäksi. Viime kädessä kuitenkin yksityisoikeudellinen toimija on vastuussa julkisyhteisölle nimenomaisesti sopimus- ja oikeudellisen vastuun perusteella.³¹⁷ Eriytyisen problemaattisen mielestäni tulkinnanvaraisuudesta tekee se, että tekoälyteknologian yleistyessä ulkoistaminen tulee kysymykseen yhä enenevässä määrin. Chatbot-palveluiden osalta ongelmalliseksi tämä muodostuu julkisen vallan käytön näkökulmasta, sillä neuvonnassa ei välttämättä ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä, jolloin vahingonkorvausvastuun kohdentaminen ulkoistamistilanteissa on haasteellinen.

Jos kyseessä ei ole julkisen vallan käyttö, on vahingonkorvausvastuu mahdollista kohdentaa yksityisen työnantajavastuun kautta. Vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:ssä säännellään isännänvastuusta, joka koskee myös työnantajia, jos vahinko on aiheutunut tuotannuksella ja sen aiheuttajana on työntekijä. Työnantaja on vastuussa työntekijän työssään aiheuttamista vahingoista eli kaikki työssä toimimisen ulkopuolelle jäävät vahingot lukeutuvat pois työnantajan vahingonkorvausvastuusta. Vahingon on siis tullut aiheutua työaikana ja työnantajan lukuun.³¹⁸ Chatbot-neuvonnassa vahingonkorvausvastuun kohdentumiseen luo ongelman tilanteet, joissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Kuitenkin chatbot-neuvonnan ulkoistamistilanteissa vahingonkorvausvastuu voi kohdentua yksityiseen työnantajaan vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n mukaisesti.

Chatbot-sovellusten osalta merkittävän näkökulman tuo myös tilaaja–tuottaja-mallin tarkasteleminen osana näiden chatbot-neuvontapalveluiden ulkoistamista. Tilaaja–tuottaja-malli on tullut osaksi julkishallintoa, kun palveluita on ryhdytty ostamaan yksityisiltä

³¹⁶ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 151.

³¹⁷ Mansikka, 2019, s. 39 ja 49.

³¹⁸ Hemmo, 2005, s. 55–56.

palveluntuottajilta. Tilaajaksi voidaan chatbot-palveluiden osalta mieltää valtio tai organisaatio, joka palvelua tarvitsee. Tuottajaorganisaatio on sen sijaan se, joka tuottaa palvelut tilaajalle.³¹⁹ Nämä tehtävät ovat ajan saatossa osin sekoittuneet, mutta esimerkiksi vastuukysymysten kannalta niiden eriyttäminen on merkityksellistä. Yksittäisen virkamiehen vastuun lisäksi vahingonkorvausvastuuseen liittyviä kysymyksiä voidaan arvioida tilaajan ja tuottajan vastuun kautta. Tämän näkökulman kannalta merkitykselliseksi nousee julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot tavarahankinnoissa, sillä se sisältää ehtoja vahingonkorvauksesta hankintasopimussuhteessa. Ehdot selkeyttävät tilaajan ja tuottajan keskinäisiä suhteita vahingonkorvaustilanteessa. Palvelun tuottajan on pidettävä vahingoista luettelo, joissa vahinkoa on aiheutunut tilaajalle, käyttäjälle tai kolmannelle. Jos palvelun käyttäjä esittää korvausvaatimuksen palveluntuottajalle, tästä on viipymättä ilmoitettava palvelun tilaajalle ja pyrittävä sopimaan korvauksen määrästä.³²⁰

³¹⁹ Keskimäki ja muut, 2012, s. 32–33.

³²⁰ Mäntylä ja muut, 2022, s. 79.

5 Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentuminen chatbot-palveluissa

5.1 Välilliseen toimijuuteen perustuvasta rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisesta: vertailussa automatisoidut hallintopäätökset

Algoritmisessa päätöksenteossa on pyritty löytämään ratkaisuja virkavastuun kohdentumista koskeviin ongelmiin ja tässä luvussa tarkastelen algoritmisessa päätöksenteossa esille nousseita mahdollisia ratkaisuja ja niiden soveltumista chatbot-palveluita koskevaan rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumiseen.

Ensinnäkin algoritmisessa päätöksenteossa on vastuutahoa pyritty määrittämään ainakin kahdella vaihtoehtoisella tavalla: kohdentamalla yksittäiseen virkamieheen tai kohdentamalla toimielimeen³²¹. Vastuuta on pyritty kohdentamaan yksittäisen virkamiehen tasolle, sillä näissä päätöksentekoprosesseissa tietojärjestelmä on tehnyt kaikki päätöksenteon vaiheet ilman, että kukaan luonnollinen henkilö on siihen osallistunut. Tällöin vastuun on ajateltu kohdentuvan sellaisiin yksittäisiin virkamiehiin, jotka ovat voineet vaikuttaa automaattisen päätöksen sääntöihin ja, ”joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanutta sääntöä”.³²² Tässä mallissa yksittäinen virkamies vastaisi virkavastuulla päätöksenteon oikeellisuudesta, mutta tämän mallin ongelmallisuus on liittynyt virkavastuun välillisyyteen.³²³

Toisena vaihtoehtona on nähty vastuun kohdentaminen monijäseniseen päätöksiä tekevään toimielimeen. Tällöin toimielimeen kuuluisi teknologisten ratkaisujen, lain sekä päätöksenteon tuntevia asiantuntijoita. Ongelman tässä mallissa on nähty toimielimen

³²¹ Koulu ja muut, 2019, s. 104.

³²² HE 224/2018 vp, s. 74.

³²³ Koulu ja muut, 2019, s. 102–103; Ks. HE 18/2019 vp, s. 52 ja PeVL 7/2019 vp, s. 11. Esimerkiksi Maahanmuuttovirastossa virkavastuu on ehdotettu kohdennettavaksi viraston ylijohtajaan, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan tällaisen menettelyn olevan näennäinen ja keinotekoinen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällainen vastuun kohdentaminen vahvistaa vastoin PL 118 §:ää käsitystä siitä, ettei muut kuin ylijohtaja voi olla virkavastuussa.

valvonnan järjestäminen ja toimielimen tehtävien poikkeaminen julkisyhteisön tehtävistä.³²⁴

Välillistä toimijuutta on pidetty perustuslakivaliokunnan kannanotoissa perustuslain 118 §:n vastaisena³²⁵. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuisakin virkavastuun mallia esimerkiksi Verohallinnolla kohdennettaessa vastuu prosessinomistajiin on pidetty välillisenä ja täten sitä ei ole pidetty riittävänä etenkin rikosoikeudellisen vastuun kannalta³²⁶. Lisäksi on katsottu, että KELA:n ns. systeemityömenetelmä on syy-yhteyden löytämisen kannalta ongelmallinen rikosoikeudellisen vastuun kohdentamisessa eikä vastuuta voi enää konkreettisesti kohdentaa³²⁷.

Algoritmisessa päätöksenteossa välilliseen toimijuuteen liittyvänä ongelmana on nähty virkamiehen suoran yhteyden puuttuminen tehtyyn päätökseen tai ratkaisuun nähden. Tämä ongelma on keskeinen nimenomaisesti rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta.³²⁸ Välillinen toimijuus ei siis automatisoidussa päätöksenteossa ole näyttäytynyt ongelmattomana ja näkemykseni mukaan se ei ole ongelmattonta myöskään chatbot-palveluiden osalta. Näkisin, että välillisen toimijuuden hyödyntäminen chatbot-palveluissa kohtaisi samanlaisen ongelmallisuuden kuin automatisoidun päätöksenteon osalta. Chatbot-palveluiden antaman neuvonnan luonteesta johtuen välillinen virkavastuun kohdentuminen on kuitenkin lähes väistämätöntä, sillä kukaan virkamies ei chatbot-palveluin annetussa neuvonnassa anna suoraan vastausta asiakkaan kysymykseen, jolloin myöskään mahdolliset virheet tai puutteet eivät ole kohdistettavissa kenenkään virkamiehen henkilökohtaiseen toimintaan. Välillisen virkavastuun toteuttaminen niimeämällä vastuullinen virkamies vastaamaan chatbotin toiminnasta ei näyttäydä perustuslain 118 §:n kannalta kuin vain muodollisena vastuuna ilman tosiasiallista vastuun toteutumista³²⁹. Chatbot-palvelut voivat siten törmätä samankaltaisiin lainsäädännöllisiin

³²⁴ Koulu ja muut, 2019, s. 104–105.

³²⁵ PeVL 7/2019 vp, s. 11; PeVL 62/2018 vp, s. 8.

³²⁶ AOA 20.11.2019 dnro 3379/2018.

³²⁷ OKV 20.4.2021 dnro 131/70/2020.

³²⁸ Koulu ja muut, 2019, s. 101.

³²⁹ Voutilainen, 2018, s. 916.

ongelmiin liittyen välilliseen toimijuuteen kuin on törmätty automatisoidun päätöksenteon osalta.

5.2 Neuvontavelvollisuus

Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta säännellään hallintolain 8 §:ssä toteamalla viranomaisella olevan velvollisuus antaa asiakkailleen neuvontaa toimivaltansa rajoissa tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyissä asioissa. Viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonnan on oltava maksutonta. Chatbot-palveluiden tarkoituksena on toteuttaa tätä viranomaisen velvollisuutta antaa neuvontaa hallinnon asiakkaille.

Aiemmassa jo kumotussa hallintomenettelylaissa (598/1982) neuvontaa koskeva säännös oli jokseenkin suppeampi kuin nykyinen hallintolaissa säännelty neuvontavelvollisuus, sillä nykyinen säännös on viranomaista velvoittava eikä neuvonta perustu enää hallintomenettelylain tavoin tarpeeseen³³⁰. Hallintolain 8 §:n 1 momentti sisältää säännöksen menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta, joka tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen velvollisuutta antaa neuvoja asian vireillepanoon liittyen ja vaadittavista asiakirjoista asian hoitamiseen. Lisäksi menettelylliseen neuvontaan kuuluu asiakkaan selkeys menettelyllisistä oikeuksista ja viraston käytännöistä kuten käsittelyvaiheisiin liittyvien tietojen antaminen. Toisaalta neuvontavelvollisuus ei edellytä viranomaista avustamaan lomakkeiden täyttämässä tai laatimaan tarvittavia asiakirjoja asian käsittelyyn liittyen asiakkaan puolesta.³³¹

³³⁰ Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko, 2010, s. 136–137; HE 72/2002 vp, s. 57.

³³¹ HE 72/2002 vp, s. 57–58; Ks. Niemivuo ja muut, 2010, s. 137–138. On kuitenkin katsottu, ettei ole eslettä antaa parempaa palvelua kuin mitä hallintolaki edellyttää, jolloin virkamies voi täyttää tai täydentää lomakkeita, vaikkei edellytystä tähän olisikaan; Mäenpää, 2008, s. 155. Neuvonnan koskiessa kaikkia asian käsittelyn vaiheita, viranomaisen on annettava neuvontaa esimerkiksi silloin, kun hakemus on tehty ilmeisen virheellisesti ja virheellisyys johtuu nimenomaisesti asiakkaan ymmärtämättömyydestä oikeudellisista vaatimuksista.

Neuvonnassa voidaan kuitenkin antaa tosiasiallista neuvontaa, joka koskee esimerkiksi tietoja asiakkaan asiaa hoitavasta tahosta sekä asian käsittelyajasta. Neuvontavelvollisuutta rajoittaa ensinnäkin se, että asian täytyy kuulua viranomaisen toimivaltaan sekä toisaalta konkreettinen neuvonnan tarve. Lisäksi neuvontavelvollisuutta täydentää yleinen velvoite vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.³³²

Chatbot-sovelluksilla voidaan toteuttaa tätä viranomaisen neuvontavelvollisuutta. Chatbotit soveltuvat neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen ainakin yksinkertaisimmissa tilanteissa. Asiakkaan yhteydenotto voi tapahtua tällaisen chatbot-sovelluksen kautta, sillä neuvontavelvollisuuden toteutuminen edellyttää asiakkaan yhteydenottoa viranomaiseen. Käytettäessä chatbot-palveluita vastauksen asiakkaan kysymykseen antaa virkailijan sijasta tämä chatbot-sovellus.³³³

5.2.1 Laadukkaasta neuvonnasta ja sen toteutumisesta chatbot-palveluissa

Neuvonta voi kuitenkin olla virheellistä, puutteellista tai neuvonta voidaan jättää antamatta, jolloin neuvontaa voidaan joutua arvioimaan rikosoikeudellisen vastuun kannalta. Neuvonnalle on esitetty erinäisiä laatuvaatimuksia, joiden noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa neuvonnan kannalta ongelmia. Näiden seikkojen arvioiminen chatbot-sovellustenkin ja näin ollen rikosoikeudellisen vastuun konkretisoitumisen kannalta on merkityksellistä. Neuvonnan poiketessa näistä laadullisista kriteereistä, neuvonta voidaan joissain tapauksissa katsoa virheelliseksi³³⁴. Tässä luvussa vertailen neuvonnan laadullisia vaatimuksia ja niiden esiintymistä yleisesti neuvonnassa chatbotein toteutettuun neuvontaan ja laadullisten kriteereiden mahdollisuuksia tai ongelmia chatbot-palveluissa.

³³² HE 72/2002 vp, s. 58. Laissa ei ole erikseen säädetty vastaamisvelvoitteen piiriin kuuluvista asioista, mutta lain esitöistä ilmenee näiltä edellytettävän riittävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä, jolloin vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöytyjä kysymyksiä ja tiedusteluja.

³³³ Voutilainen, 2018, s. 912.

³³⁴ Hakalehti-Wainio, 2008, s. 353.

Viranomaisen on neuvontaa antaessaan kiinnitettävä huomiota kielellisiin oikeuksiin esimerkiksi kohteliaan käytöksen muodossa sekä käyttäen asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä, joka ilmentää hallintolain 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimuksia.³³⁵ Viranomaisen tulee varmistua siitä, että neuvonnan kohde on ymmärtänyt annetun neuvon ja neuvonnan ymmärtämiseen voi vaikuttaa esimerkiksi äidinkieli, etnisyys, ikä, koulutustaso ja terveydentila.³³⁶ Myös sähköisissä kanavissa kuten verkkosivustoilla on noudatettava kielellistä selkeyttä³³⁷, joka koskee näin ollen myös chatbotein annettua neuvontaa. Chatbotien käyttämän kielen tulee siis olla selkeää, asiallista ja ymmärrettävää annettaessa neuvontaa asiakkaalle. Chatboteissa on huomioitava se, että asiakkaalla on tosiasiasa mahdollisuus ymmärtää chatbotin antava neuvo ja toisaalta chatbotin antaman neuvon tulisi olla selkeä, jotta asiakas saa vastauksen esittämäänsä kysymykseen. Mikäli asiakas ei ymmärrä tai asiakkaalle jää epäselvyys chatbotin antaman vastauksen johdosta, täytyisi olla varmistettu keinot, joilla asiakas voi saada lisätietoja esimerkiksi ottamalla yhteyttä asiakasneuvojaan.³³⁸

Annettujen neuvojen tulee olla sisällöltään riittäviä eli asiakkaan tulee saada esitettyyn kysymykseen riittävän kattava vastaus³³⁹. Chatbot-palveluita käytettäessä on myös varmistuttava siitä, että vastaukset ovat riittävän kattavia. Neuvontaan liittyy myös ajallisia vaatimuksia, sillä neuvontaa on annettava ripeästi. Neuvontaa on annettava kohtuullisessa ajassa asian luonne, laatu ja monitahoisuus huomioiden.³⁴⁰ Yleensä vastaukset annetaan kuitenkin välittömästi³⁴¹. Chatbot-palveluissa vastaus annetaan välittömästi asiakkaan esittäessä kysymyksen. Toisaalta arvioitavaksi tulee se, jos asiakas ei ymmärrä chatbotin antamaa neuvoa ja tarvitsee asiaansa lisäselvitystä, jolloin vastauksen tulisi antaa jokin toinen taho kuten asiakasneuvoja. Tällöin vastaus voi viivästyä

³³⁵ Mäenpää, 2008, s. 158.

³³⁶ Hakalehti-Wainio, 2008, s. 353; Kuusikko, 2000, s. 385.

³³⁷ Voutilainen, 2018, s. 917; AOA 27.2.2004 dnro 896/4/02; EOAM 25.11.2003 dnro 22/4/02.

³³⁸ Voutilainen, 2018, s. 917–918.

³³⁹ Hakalehti-Wainio, 2008, s. 354; Ks. OKV 27.06.2017 dnro 681/1/2017. Kelan verkkosivuilla olevassa ohjeessa ei oltu kerrottu kaikkia vaihtoehtoja takuuvuokran saamiseksi, jolloin ohjeen ei katsottu olevan riittävää.

³⁴⁰ Hakalehti-Wainio, 2008, s. 354; HE 72/2002 vp, s. 58.

³⁴¹ HE 72/2002 vp, s. 58.

kohtuuttomasti verrattuna siihen, että asiakas olisi jo alun perin ottanut yhteyttä suoraan asiakasneuvojaan. Tällöin täytyy varmistua siitä, että chatbotien antamat vastaukset ovat riittäviä ja vastaavat asiakkaiden tarpeisiin riittävässä laajuudessa.

Asiakkaalle annetun neuvon on oltava oikeasisältöistä ja neuvontavelvollisuutta täytettäessä on varmistuttava tiedon oikeellisuudesta³⁴². Myös neuvonnan puutteellisuus voidaan rinnastaa neuvonnan virheellisyyteen, joka voi ilmentyä esimerkiksi silloin, kun asiakkaan kysymykseen ei laisinkaan vastata³⁴³. Tällainen lainvastaisesti annettu neuvo tai virheellinen neuvo voi johtaa virkavastuun konkretisoitumiseen³⁴⁴. Neuvon oikeisisältöisyys ja siitä aiheutuva neuvonnan virhe lienee keskeisin chatbot-palveluita koskeva laatuvaatimus, sillä sekä chatbotin että asiakkaan välinen ymmärrys voi olla koetuksella neuvontaa annettaessa chatbotein. Tällöin voi riskinä olla neuvonnan virheellisyys.

Näkemykseni mukaan rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta ongelmalliseksi nousee se, että hallintolaista ei ole löydettävissä säännöstä virheellisen neuvonnan oikeudellisista vaikutuksista ja virheelliseen neuvontaan ei ole löydettävissä yksiselitteistä ratkaisua vaan kyseessä on aina tapauskohtainen arviointi³⁴⁵. Tämä aiheuttaa ongelmallisuuden nimenomaisesti siitä näkökulmasta, että neuvonnassa tapahtuneiden virheiden oikeudellisiin vaikutuksiin ei ole löydettävissä yksiselitteistä vastausta³⁴⁶. Virheellisen tai puutteellisen neuvonnan oikeudelliset vaikutukset vaatisivat osakseen selkempää lain-säädännöllistä sääntelyä, jolloin myös rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen olisi selkeämpää.

³⁴² Hakalehto-Wainio, 2008, s. 354; EOAM 6.5.2004 dnro 1356/4/02.

³⁴³ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 354–355.

³⁴⁴ Mäenpää, 2008, s. 159.

³⁴⁵ Niemivuo ja muut, 2010, s. 139; Kulla, 2018, s. 131–132. Neuvon lainvastaisuuden tai virheellisyyden katsotaan yleensä olevan luottamuksensuojan esteenä, josta lisää luvussa 5.5; Laakso, Suviranta & Tarukannel, 2006, s.156–157.

³⁴⁶ Niemivuo ja muut, 2010, s. 139.

5.2.2 Neuvonnan ja asiain rajanveto digitaalisissa palveluissa: chatbot neuvonnan esiasteena

Chatbot-palveluiden kehittyessä neuvonnan voidaan katsoa pirstaloituvan, sillä chatbotin toteutetun neuvonnan mahdollisten ymmärrykseen liittyvien ongelmien vuoksi, hallinnon asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus saada lisätietoja chatbotin antamasta neuvosta, mikäli se aiheuttaa epäselvyyttä asiakkaassa³⁴⁷. Tällöin mahdollisia lisätietoja antava taho olisi esimerkiksi asiakasneuvoja, joka toimisi toisena asteena neuvonnassa. Digitaalisen palvelun tai chatbotin aiheuttaman mahdollisen neuvonnan epäselvyyden tai muun laadun heikennyksen vuoksi, asteittainen neuvonta voisi täydentää tätä mahdollista aukkoa, sillä tällöin asiakkaalla olisi selkeä väylä saada täydennystä annettuun neuvontaan ja saada selkeys esittämäänsä asiaan.

Tätä asteittaista neuvontaa on tarpeen tarkastella myös neuvonnan ja asiain välisen rajanvedon suhteen, sillä chatbot-palveluilla ei ole mahdollista laittaa vireille hallintoasiaa viranomaisessa. Hallintoasia tulee hallintolain 20 §:n mukaan vireille silloin, kun viranomaiselle saapuu asiakirja hallintoasian vireillepanemiseksi tai kun asia esitetään viranomaiselle suullisen vireillepanon yhteydessä tai kun käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Viranomaisen ei täten voi valita, milloin tai miten asia tulee vireille, sillä verkkoneuvonnankin kautta vireille pantu asia tulee viranomaisessa vireille välittömästi³⁴⁸. Kuitenkaan chatbot-palveluun ei ole mahdollista esittää tällaista vireillepanotoimea, jolloin chatbot-neuvonnan näkemistä esiasteena puoltaa se, että seuraavana asiakkaan asiaa käsittelevänä tahona olisi virkailija.

Yleisen tiedustelun, neuvonnan ja asiain välinen raja on häilyvä, sillä etenkin asiakkaan yleisluonteisen tiedustelun yhteydessä ei välttämättä ole selvää se, pyrkiikö asiakas tiedustelemaan vai onko tarkoituksena jonkin asian samanaikainen vireillepano³⁴⁹.

³⁴⁷ Voutilainen, 2018, s. 918.

³⁴⁸ Nikunlassi, 2008, s. 90.

³⁴⁹ Kuusikko, 2000, s. 226; Nikunlassi, 2008, s. 86; Ks. EOAM 4.3.2021 dnro 6488/2018. Poliisille saapuu kirjeitä ja ilmoituksia laajasti eri kanavissa. Esimerkiksi neuvonnalla voidaan varmistua siitä, että asiakkaan

Neuvonnan ja asioinnin välistä rajaa kuvaa hyvin se, että kyseessä on hallintoasian käsittelyn vaiheisiin liittyvästä toimesta esimerkiksi esitettäessä arvio päätöksen antamisajan kohdasta tai neuvonnan merkitseminen asiakkaan vireillä olevaan asiaan³⁵⁰. Koska raja on hyvin häilyvä, chatbotien toiminnallisuus ei välttämättä riitä selvittämään asiakkaan aikomusta, jolloin lisäselvitys asiakasneuvojan kanssa on paikallaan. Yleisestikin viranomaisen on selvitettävä asiakkaan aikomus ja oltava selvillä siitä, mitä asiakas asiassa haluaa tehtävän. Eli on oltava selvillä esimerkiksi siitä, haluaako asiakas asiassa vireillepanoon.³⁵¹ Tällöin chatbot voi toimia neuvonnan esiasteena ja, mikäli chatbot keskustelussa ilmenee asiakkaan halu vireillepanoon tai asiassa ilmenee muutoin epäselvyyttä, neuvonnan tulisi asteittain edetä esimerkiksi asiakasneuvojalle.

Oman ongelmansa asiaan tuo se, että laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet ratkaisuisiaan huomiota asiakkaan oikeuteen laittaa asiansa vireille sähköisesti kuten digipalvelulain 5 § edellyttää³⁵², jolloin chatbotit eivät ainakaan nykyisessä muodossaan suoraan palvele tätä näkökulmaa. Näkemykseni mukaan virkailijan ollessa toisena asteena neuvonnassa asia voitaisiin tätä kautta laittaa vireille sähköisenäkin muun muassa sähköpostitse, jonne chatbot on asiakkaan ohjannut. Koen myös, että chatbotein käyttö neuvonnassa ei poista sitä seikkaa, että neuvonnassa on selvitettävä, mitä asiakas asiassa haluaa³⁵³. Toisaalta koen myös tärkeänä neuvonnan asteittaisessa jakamisessa huomioida sen, että asiakkaalla on hallituksen esityksenkin mukaan oikeus myös muihin kuin sähköisiin asiointikanaviin³⁵⁴, jolloin chatbotin mahdollisesti osoittautuessa asiakkaan tarpeita palvelemattomaksi kanavaksi, asiakkaalla olisi mahdollisuus jatkaa neuvontaprosessia toisessa asteessa virkailijan kanssa.

asia kirjataan oikein ja neuvonnalla saadaan selkeys siitä, onko asiakkaan tarkoituksena kirjata poliisirikosasia, hallintokantelu tai kansalaiskirje.

³⁵⁰ Nikunlassi, 2008, s. 86.

³⁵¹ Nikunlassi, 2008, s. 86.

³⁵² OKV 21.10.2009 dnro 945/1/2008; OKV 27.3.2012 dnro 95/1/2011; OKV 31.1.2012 dnro 420/1/2010; OKV 25.2.2015 dnro 1531/1/2013; EOAM 15.3.2012 dnro 2170/4/10.

³⁵³ Nikunlassi, 2008, s. 86.

³⁵⁴ HE 60/2018 vp, s. 66.

Neuvonnan jakaminen asteisiin ei ole peruste chatbotien tai digitaalisten palveluiden yleensäkin poiketa hyvän hallinnon takeista, oikeusturvan asettamista vaatimuksista³⁵⁵ tai laadukkaan neuvonnan kriteereistä³⁵⁶, jolloin lainsäädännölliseltä kannalta tämä voi osoittautua ongelmalliseksi ajattelutavaksi. Mikäli chatbot katsottaisiin neuvonnan esiasteena, chatbot-palvelut eivät välttämättä kaikilta osin täyttäisi hyvän hallinnon vaatimuksia, jos epäselvissä tilanteissa neuvontaa jatkaisi jokin toisen asteen taho. Neuvonnan tulisi asteittaisesta jakamisesta huolimatta olla hyvän hallinnon, oikeusturvan ja laadukkaan neuvonnan mukaista.

5.3 Rikosoikeudellinen vastuu eri tuotantomallein toteutetuissa chatboteissa

Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisen tarkasteleminen chatbot-palveluiden osalta on syytä jakaa chatbotein toimintamallien toteutuksen mukaisesti kolmeen osaan: 1) chatbot viranomaisen palvelujen tuottajana, 2) täysin automatisoidut ja koneoppivat itsenäiset chatbotit, sekä 3) perustuslain 124 §:n nojalla ulkoistetut viranomaisen chatbotit³⁵⁷. Rikosoikeudellinen vastuu kohdentuu osin eri tavoin kunkin chatbotin toimintamallin kohdalla. Tässä luvussa tarkastellaan toimintamalleja 1 ja 2. Toimintamallia 3 tarkastellaan tarkemmin seuraavassa luvussa, jossa käsitellään myös yleisemmin neuvonnan ulkoistamista perustuslain 124 §:n nojalla.

Chatbotin toiminta perustuu koneoppiviin algoritmeihin, joka saadaan aikaan opettamalla chatbot koulutusohjelmilla, jonka avulla järjestelmä oppii antamaan sopivia vastauksia. Aiemmin chatboteissa on käytetty kovakoodausta, jossa käytettiin kysymys- ja vastauspareja luoden chatbotille vastauspolkuja.³⁵⁸ Chatbot-sovellus on hankittu

³⁵⁵ Voutilainen, 2020, s. 17–18.

³⁵⁶ OKV 27.06.2017 dnro 681/1/2017.

³⁵⁷ Voutilainen, 2018, s. 912–913.

³⁵⁸ Lin, D’Haro & Banchs, 2016, s. 363; Ks. lisää chatbotin toimintamalleista esimerkiksi Cui, Huang, Wei, Tan, Duan & Zhou, 2017, s. 97–100.

yleisesti yksityiseltä yritykseltä ja chatbotin toimintaa kehitetään opettamalla sitä vastaamattomien kysymysten perusteella asiantuntijoiden ohjauksessa³⁵⁹. Viranomaisen chatbotein oikeudellisten kysymysten ratkaisemisen kannalta keskiöön chatbotin toimintamallissa nousee tämän koulutussarjan tiedon alkuperä, joka on keskeinen ero näiden eri chatbot-mallien välillä:

1. Chatbotin keräämät tiedot ovat peräisin viranomaisen omista aineistoista, mutta itse chatbot-ohjelma on kehitetty esimerkiksi yksityisen yrityksen toimesta. Tällöin chatbotit ovat myös viranomaisen kontrollin alaisia. Chatbot tulkitaan siis viranomaisen käyttämäksi ohjelmistoksi.
2. Chatbotit toimivat täysin autonomisina eli itsenäisinä ilman viranomaiskontrollia.
3. Chatbotit, jotka keräävät tietoja myös muista kuin viranomaisen tietoaaineistoista ja neuvonta on voitu ulkoistaa perustuslain 124 §:n nojalla.³⁶⁰

Rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen näissä chatbot-palveluissa riippuu siis chatbotin toiminnan luonteesta. Toimintamallissa 1 chatbotin toiminnasta vastaa siis viranomainen, vaikka chatbot on hankittu yksityiseltä yritykseltä, sillä kyseessä on viranomaiselle hankitusta ohjelmistosta. Tällöin rikosoikeudellisen virkavastuun on katsottu olevan sillä, joka vastauksen on chatbot-sovellukseen koodannut eli esimerkiksi viranomaisella, jonka kontrollissa on chatbotin toiminnan kehittäminen vastaamatta jääneiden kysymysten perusteella.³⁶¹ Välillisen toimijuuden kannalta tämä vastuun kohdentuminen voisi olla mahdollinen, sillä välilliseen toimijuuteen perustuva kritiikki on usein liittynyt virkamiehen suoran yhteyden puuttumiseen³⁶², mutta tässä yhteydessä chatbotiin vastauksen koodannut virkamies on nimenomaisesti omalla toimellaan ollut vastuussa chatbotin antaman vastauksen oikeellisuudesta. Rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen

³⁵⁹ Voutilainen, 2018, s. 912.

³⁶⁰ Voutilainen, 2018, s. 911–917.

³⁶¹ Voutilainen, 2018, s. 912 ja 915.

³⁶² Koulu ja muut, 2019, s. 101.

virkamieheen edellyttää siis virkamiehen itsensä henkilökohtaista toimintaa chatbotin toiminnallisuuksien ja sen antamien vastausten oikeellisuuden varmistamiseksi³⁶³.

Toimintamallissa 2 chatbot on täysin itsenäinen ja sen toiminta perustuu koneoppimiseen algoritmeja hyödyntäen. Kuten aiemmin tässäkin tutkielmassa on todettu, kone ei voi olla virkavastuussa, joten itsenäisesti ja automatisoidusti toimiva chatbot ei voi olla rikosoikeudellisessa virkavastuussa nykyisessä lainsäädännössä.³⁶⁴ Chatbot toimii siis automatisoidusti ja virkavastuun toteutumiseen palveluautomaattisissa järjestelmissä on otettu kantaa liikennevaliokunnan mietinnössä todeten, että virkavastuun tulisi toteutua myös näissä palvelumuodoissa³⁶⁵. Automatisoitua päätöksentekoa koskevassa luvussa on tarkasteltu välillisen toimijuuden soveltuvuutta chatbot-palveluita koskevan rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumisen kannalta. Tämäkään välilliseen toimijuuteen perustuva vastuun kohdentuminen ei näyttäytynyt aukottomana, sillä vastuun kohdentumisesta puuttuu suora yhteys virkamiehen toimeen³⁶⁶, joten virkavastuuta ei näin ollen voitaisi kohdistaa myöskään virkamiehen, joka välillisesti vastaa itsenäisen chatbotin toiminnasta. Esimerkiksi virkasalaisuuden rikkominen ei nykyisessä tunnusmerkistösäännössä mahdollistaisi rikosoikeudellisen vastuun kohdentumista virkamieheen, joka todettiin tässä tutkimuksessa keskeiseksi virkarikoslajiksi chatbot-palveluiden osalta, sillä salassa pidettävän tiedon antaa chatbot eikä virkamies³⁶⁷. Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentuminen erityisesti itsenäisesti toimivien chatbot-palveluiden osalta vaatisi lainsäädännöllisiä toimia toteutuakseen.

³⁶³ Voutilainen, 2018, s. 916.

³⁶⁴ Voutilainen, 2018, s. 915–916.

³⁶⁵ LiVM 23/2002 vp, s. 5.

³⁶⁶ Koulu ja muut, 2019, s. 101.

³⁶⁷ Voutilainen, 2018, s. 917.

5.4 Digitaalisten palvelujen ulkoistaminen ja virkavastuu

”... valtuuksien antamista on pidetty mahdollisena tavallisessa laissa myös henkilölle, joka ei ole virkasuhteessa valtioon, kunhan hän on rikosoikeudellisessa mielessä virkavastuussa toiminnastaan.”³⁶⁸

Perinteisessä mielessä virkamiesjohtoinen hallinto on nähty kivijalkana idealle oikeusvaltiosta. Tämän perinteisen virkamies -ajattelun rinnalle on tullut uudistamispolitiikka, jossa yksityistämällä virkamiestoimintaa voidaan tehostaa julkisen sektorin toimintaa. Tämä ideologia avaa julkisen sektorin monopolin yhä enenevisä määrin yksityisten käsiin sekä markkinoille ja kilpailulle.³⁶⁹ Tämä uudistamispolitiikka näkyy myös neuvonnassa digitalisaation, tekoälyteknologian ja automaation murroksessa, jotka on yleisemmin nähty vieraana viranomaistoiminnalle ja keskeisemmin yksityisen sektorin toiminnan tehostajana. Nykyisin tullaan yhä merkittävämmiin tilanteeseen, jossa julkisen- ja yksityisen sektorin toiminnat sulautuvat ja näin ollen tehostavat julkisen sektorin toimintaa. Näiden viranomaistoiminnan yksityistämistä koskevien kysymysten äärellä keskiöön nousee perustuslain 124 § koskien hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n nojalla voidaan antaa julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista hallintokoneiston ulkopuolisille tahoille³⁷⁰. Julkinen hallintotehtävä voidaan kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja tämän tarkoituksena on korostaa sitä seikkaa, että julkinen hallintotehtävä kuuluu pääsääntöisesti viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on myös sidottu tarkoituksenmukaisuuteen, joka korostaa erityisesti yksityisten henkilöiden sekä yhteisöjen tarvetta.³⁷¹ Tällä säännöksellä ei myöskään voida puuttua kansalaisten perusoikeuksiin³⁷².

³⁶⁸ PeVL 1/1994 vp, s. 3.

³⁶⁹ Keravuori-Rusanen, 2008, s. 12 ja 54.

³⁷⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

³⁷¹ HE 1/1998 vp, s. 178–179.

³⁷² PeVL 7/1994 vp, s. 1.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida ulkoistaa. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi oikeutta käyttää voimakeinoja perustuen itsenäiseen harjintaan sekä merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin puuttumista eikä tällaisia tehtäviä voida antaa muulle kuin viranomaiselle.³⁷³

Julkisena hallintotehtävänä pidetään lain esitöiden mukaan laajaa kokonaisuutta hallinnollisia tehtäviä, joita voivat olla muun muassa lakien toimeenpano tai yksityisiä tai yhteisiä koskeva päätöksenteko. Esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n on tarkoitus koskea myös tulevaisuudessa hallintoon luettavat uudet tehtävät.³⁷⁴ Julkiset palvelut ovat julkisia hallintotehtäviä silloin, kun kyseessä on lakisääteisen palvelun toteuttaminen³⁷⁵. Neuvonnassa julkisia tehtäviä on voitu ulkoistaa mm. avustavien puhelinpalveluiden osalta, sillä ne eivät sisällä verotusta koskevaa päätöksentekovaltaa. Neuvonnassa katsotaan olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla.³⁷⁶ Myös tilaneuvonta on voitu ulkoistaa sillä perusteella, että neuvonta ei sisällä tilatukien toimeenpanoa tai muita päätöksentekoon liittyviä tehtäviä³⁷⁷. Julkisen hallintotehtävän määritelmä on hyvin avoin³⁷⁸ ja osaltaan se mahdollistaa julkisen sektorin kehittymisen ja uudenlaisien yksityistämisen muotojen hyödyntämisen viranomaistoinnassa kuten chatbot-palvelut.

Tämän tutkielman näkökulman kannalta yksityistämistä koskevan tarkastelun ytimen muodostaa sen suhden rikosoikeudelliseen vastuuseen. Rikosoikeudellisen virkavastuun kohdentumista on pidetty keskeisenä tekijänä annettaessa tehtäviä muille kuin

³⁷³ HE 1/1998 vp, s. 179; Ks. PeVL 19/2005 vp, s. 8; PeVL 11/2016 vp, s. 5; PeVL 26/2017 vp, s. 50; PeVL 62/2010 vp, s. 6; PeVL 28/2001 vp, s. 5.

³⁷⁴ HE 1/1998 vp, s. 179.

³⁷⁵ Mäenpää, 2008, s. 49.

³⁷⁶ PeVL 11/2006 vp, s. 2.

³⁷⁷ PeVL 20/2006 vp, s. 2.

³⁷⁸ Giordani & Kava, 2019, s. 3; Ks. Lavapuro, 2018, s. 5. Esimerkkejä julkisista hallintotehtävistä perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella.

virkamiehille³⁷⁹ sekä yleensäkin virkavastuun kohdentumista³⁸⁰. Rikosoikeudellisella vastuulla toimimista voitaisiin pitää edellytyksenä yksityistämislle. Yksityistämistä koskevassa tarkastelussa nousee kuitenkin esille se, että julkiset hallintotehtävät eivät kuitenkaan aina sisällä julkisen vallan käyttöä. Tällöin, kun tehtävä ei sisällä julkisen vallan käyttöä, rikosoikeudellista vastuuta ei voida kohdentaa perustuen rikoslain soveltamisalaan. Tällöin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kaikki sellaiset tilanteet, joissa julkista hallintotehtävää hoidetaan yksityisen toimesta ilman, että käytetään julkista valtaa.³⁸¹ Kuten neuvonnan osalta yleensäkin aiemmin on tässä tutkielmassa todettu, keskeinen kysymys myös yksityistämistä koskevassa rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisessa liittyy julkisen vallan käsitteen ympärille ja sen määrittelyyn.

Neuvonnassa ei pääsääntöisesti ole siis kyse julkisen vallan käyttämisestä³⁸². Mikäli neuvonta siis ulkoistettaisiin yksityiselle toimijalle, ei tässäkään tilanteessa pääsääntöisesti olisi kyse julkisen vallan käyttämisestä ja rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen ei olisi mahdollista. Tällöin esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkominen ei voi tulla kysymykseen neuvonnan osalta sellaisessa tilanteessa, jossa ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä vaan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Kuitenkin rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen voi olla mahdollista myös julkisen hallintotehtävän osalta, mikäli siitä säädetään erikseen muualla lainsäädännössä.³⁸³ Virkarikosuudistuksessa vuonna 2002 katsottiin, että virkarikosvastuun henkilölliseen ulottuvuuteen liittyvien säännösten määrittely tyhjentävästi on vaikeaa, joten rikosoikeudellisesta vastuusta voidaan säätää myös erikseen ja lainsäädännöstä on löydettävissä runsaat 150 säännöstä, joiden perusteella tietyssä tehtävässä toimivaan voidaan soveltaa rikosoikeudellista virkavastuuta³⁸⁴.

³⁷⁹ PeVL 1/1994 vp, s. 3; PeVL 15/1994 vp, s. 2; PeVL 3/1987 vp, s. 1; PeVL 28/2001 vp, s. 8; PeVL 26/2017 vp, s. 55.

³⁸⁰ PeVL 26/2017 vp, s. 49; PeVL 33/2004 vp, s. 7; PeVL 46/2002 vp, s. 10.

³⁸¹ Muukkonen, 2012, s. 19.

³⁸² PeVL 11/2006 vp, s. 2; PeVL 20/2006 vp, s. 2; AOA 3.11.2005 dnro 1806/2/05, s. 7 todetaan, ettei viranomaisen antama neuvonta ole julkisen vallan käyttämistä; Viljanen, 1990, s. 402; Hakalehto-Wainio, 2008, s. 346.

³⁸³ Voutilainen, 2018, s. 915.

³⁸⁴ HE 65/2018 vp, s. 11.

Chatbotien teknisenä toteuttajana on perinteisesti jokin yksityisoikeudellinen yhteisö kuten yksityinen teknologia-alan yritys. Tekninen toteutus, kuten chatbotin algoritmit, ovat yksityisen yrityksen kädenjälkeä. Chatbotien osaaminen perustuu niiden keräämään ja tallentamaan tietoon, joka kertyy asiakkaiden lähettämien kysymysten avulla. Toisinaan chatbotit eivät osaa vastata asiakkaan kysymykseen ja tällöin bottikuiskaajat eli asiantuntijat koodaavat chatbotiin uusia vastauksia. Mikäli bottikuiskaajat ovat kuitenkin yksityisen palveluksessa, neuvontavelvollisuus on tullut ulkoistaa perustuslain 124 §:n nojalla ja sen on perustettava lakiin. Toisaalta chatbot voi toimia hyvinkin itsenäisesti tiedonlouhinnan avulla, mutta tällöin viranomaisen ei välttämättä kykene kontrolloimaan chatbotin toimintaa riittävästi vaan tällöin kysymykseen tulisi myös toiminnan ulkoistaminen perustuslain 124 §:n nojalla ja yksityinen vastaisi chatbotin toiminnasta.³⁸⁵

Jos viranomaisen chatbotit on voitu ulkoistaa aiemmin tässä luvussa osoitetulla tavalla yksityiselle yritykselle perustuslain 124 §:n nojalla, rikosoikeudellisen virkavastuun kantaa yksityisessä organisaatiossa chatbotiin vastaukset koodannut henkilö³⁸⁶. Tämä on osin verrannollinen chatbotin toimintamallissa 1 virkavastuun kohdentumisen kanssa, mutta erona on se, että toimintamallissa 1 vastuun kantaa virkamies eikä yksityisen organisaation henkilö. Toisaalta tällaisessa tilanteessa ongelman rikosoikeudellisen vastuun kohdentamiseen tuo se, jos chatbot ei ole toiminut ennalta määrättyllä tavalla ja tällöin vastuuta ei voida kohdentaa yksityiseen³⁸⁷, sillä virhe on johtunut nimenomaisesti chatbotista ja vastuun kohdentaminen koneeseen ei ole mahdollista.

5.5 Yksilön oikeus luottaa chatbot-palvelun antamaan neuvoon

Vaikka neuvossa tai chatbot-palveluissa on mahdollisuus siihen, että annettu neuvo on virheellinen, hallinnon asiakkaalla on oikeus luottaa annetun neuvon oikeellisuuteen ja

³⁸⁵ Voutilainen, 2018, s. 912–913.

³⁸⁶ Voutilainen, 2018, s. 915.

³⁸⁷ Voutilainen, 2018, s. 915.

tämä seikka korostaa luottamuksensuojaperiaatteen merkitystä erityisesti neuvonnassa³⁸⁸. Luottamuksensuojaperiaatteesta säännellään hallintolain 6 §:ssä seuraavasti: viranomaisen toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Yksityisellä henkilöllä on oikeus luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen eikä viranomaisen toiminta muutu odottamattomasti. Luottamuksensuojaperiaatteella siis turvataan oikeutettuja odotuksia. Oikeutetut odotukset liittyvät niin voimassaolevien oikeussuhteiden pysyvyyteen kuin viranomaisen velvollisuuksien noudattamiseen.³⁸⁹

Luottamuksensuoja edellyttää kuitenkin yksityisen henkilön vilpittömyyttä mieltä, sillä vilpillistä mieltä ei suojata. Viranomaisen antamia lupauksia tai käsityksiä eivät luo luottamukseen perustuvaa suojaa.³⁹⁰ Laajassa katsannossa luottamuksensuojaperiaate linkittyy julkishallinnossa yleiseen luotettavuuteen sekä oikeusvarmuuteen³⁹¹. Lisäksi luottamuksensuojaperiaatteella on tarkoitus suojata yksilöä julkiselta vallalta³⁹².

Neuvonnan kannalta luottamuksensuojaperiaate asettaa vastuun annettujen neuvosten³⁹³, ohjeiden³⁹⁴ ja tietojen³⁹⁵ paikkansapitävyydestä ja viranomaisen on itse vastuussa tästä³⁹⁶. Neuvonnassa tulee tarkastaa riittävällä tavalla annettujen neuvosten ja tietojen paikkansapitävyys, koska muussa tapauksessa asiakkaan oikeusturva ei toteudu³⁹⁷. Neuvonta ei velvoita neuvon saajaa, sillä neuvonta ei yleisesti sisällä julkisen vallan käyttöä³⁹⁸. Luottamuksensuojaperiaate liittyy keskeisesti hallintopäätöksiin,

³⁸⁸ HE 72/2002 vp, s. 56.

³⁸⁹ Mäenpää, 2008, s. 76–77; Ks. KHO 2006:90 korostaa keskeisesti luottamuksensuojaperiaatteen ideologiaa.

³⁹⁰ HE 72/2002 vp, s. 18.

³⁹¹ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 359; Ks. Kuusikko, 2000, s. 628. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan välinen yhteys on kiinteä, sillä näitä ei voi täysin erottaa toisistaan.

³⁹² HE 72/2002 vp, s. 55.

³⁹³ Ks. AOA 2.11.2017 dnro 5626/2017.

³⁹⁴ Ks. KHO 2003:21. Tapauksessa ei ollut syytä epäillä vero toimiston antaman suullisen ohjeen paikkansapitävyyttä liittyen osakehuoneiston kunnostuksesta aiheutuneiden menojen vähennyskelpoisuuteen.

³⁹⁵ Ks. KKO 1999:32 ja KKO 1999:33. Tapauksissa voitiin luottaa annettujen tietojen oikeellisuuteen ja paikkansapitävyyteen.

³⁹⁶ Hakalehto-Wainio, 2008, s. 358.

³⁹⁷ Voutilainen, 2018, s. 920; AOA 2.11.2017 dnro 5626/2017.

³⁹⁸ Mäenpää, 2021, luku III, alaluku 6., viranomaisen neuvontavelvollisuus, neuvonnan sitovuus.

mutta se linkittyy myös keskeisesti tilanteisiin ennen hallintopäätöstä. Sillä on katsottu olevan merkitystä erityisesti sellaisissa tilanteissa, jotka jäävät oikeusvoimavaikutuksen ulkopuolelle kuten neuvonnassa. Yksityisen tulee voida luottaa neuvon lainmukaisuuteen ja, jos neuvonta osoittautuu virheelliseksi, se voi olla peruste korvausvastuulle tai virkavastuun konkretisoitumiselle.³⁹⁹

Luottamuksensuojaperiaate tulee kysymykseen myös chatbot-palveluiden osalta, sillä siinä ei ole kyse hallintopäätösten tekemisestä. Yksityisellä on oikeus luottaa myös chatbotein annettujen neuvojen oikeellisuuteen ja paikkansapitävyyteen.⁴⁰⁰ Myös aiemmin tässä tutkielmassa käsitellyt näyttökysymykset tulevat keskeiseksi luottamuksensuojaperiaatteen kannalta, sillä mahdollinen virheellisyys on tällöin helpommin todennettavissa chatbotein annettujen neuvojen osalta. Tällöin myös asiakkaan luottamuksensuoja ja oikeusturva vahvistuu.

Keskeinen luottamuksensuojaan liittyvä seikka chatbot-palveluissa liittyy ensinnäkin sen tiedostamiseen, että voidaan varmistua asiakkaan esittämästä kysymyksestä eikä chatbot-sovellus sekoita kysymystä johonkin toiseen. Tämä voi asettaa ongelmia luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiselle, sillä chatbotin ymmärtäessä kysymyksen väärin myös vastaus on toinen kuin, mitä asiakas todellisuudessa olisi toivonut. Asiakkaalla on kuitenkin oikeus luottaa tähän chatbotin antamaan neuvon, mikäli se sinänsä vaikuttaa oikealta. Tässä tilanteessa arvioitavaksi tulee vilpittömän mielen sekä asiakkaan selonottovelvollisuus, sillä tällainen virheellisyys ei automaattisesti suoja luottamusta.⁴⁰¹

³⁹⁹ Kuusikko, 2000, s. 627, 629 ja 632; Vrt. Hakalehto-Wainio, 2008, s. 361. Lainvastainen neuvo ei yleensä perusta luottamuksensuojaa.

⁴⁰⁰ Nikunlassi, 2008, s. 91.

⁴⁰¹ Voutilainen, 2018, s. 921.

5.6 Hallinnon asiakkaan oikeusturva chatbot-palveluissa rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisen näkökulmasta

Edellä tutkielmassani käsittelin viranomaisen chatbot-palveluita erityisesti rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisen kannalta. Tutkielmassani argumentoin rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisen olevan jokseenkin häilyvä riippuen yhtäältä chatbotin toimintamallista ja toisaalta chatbotien mahdollisesti tekemien virheiden vähäisyydestä johtuen. Rikosoikeudellisen vastuun ensisijaisena tarkoituksena on kuitenkin olla jokaisen oikeus vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen lainvastaisen toimenpiteen seurauksena (PL 118.3 §). Mikäli rikosoikeudellisen vastuun kohdentumiseen liittyy lain-säädännöllisiä aukkoja, mikä vaikutus tällä on yksilön oikeusturvaan?

Oikeusturvalla, joka kohdistuu hallintotoimintaan pyritään turvaamaan oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisen ja viranomaisen välillä. Yksilön kohdatessa oikeuden loukkauksen, oikeussuojakeinoilla pyritään palauttamaan yksilön oikeus tai etu. Rikosoikeudellinen vastuu voidaan katsoa kuuluvan näihin yksilön oikeusturvakeinoihin ja sen katsotaan olevan jälkikäteinen oikeusturvakeino.⁴⁰² Jälkikäteisessä oikeusturvassa voidaan katsoa olevan ensinnäkin kyse suorasta jälkikäteisestä oikeusturvasta eli erityisesti hallintopäätösten muuttamisesta tai toiseksi vahingonkorvauksesta ja rikosoikeudellisen vastuun avulla toteutetusta psykologisesta tunteesta virkamiehen saadessa tuomion asiassa. Rikosoikeudellisen vastuun retribution ulottuvuus on katsottu olevan nimenomaisesti psykologinen.⁴⁰³

Chatbot-palveluiden osalta rikosoikeudellisen vastuun kannalta keskeisimmäksi virkarikoslajiksi tässä tutkielmassa aiemmin mainittiin virkasalaisuuden rikkominen⁴⁰⁴ sekä virkavelvollisuuden rikkominen⁴⁰⁵. Kuitenkin tilastojen valossa virkasalaisuuden rikkominen sekä virkavelvollisuuden rikkominen ovat näyttäneet varsin harvinaisina

⁴⁰² Mäenpää, 2017, s. 411–414.

⁴⁰³ Muukkonen, 2012, s. 17–18.

⁴⁰⁴ Ks. tarkemmin luvussa 3.2.2.

⁴⁰⁵ Ks. tarkemmin luvussa 3.2.1.

virkarikoksina, sillä vuosina 2016–2020 on tuomittu virkasalaisuuden rikkomisesta yhteensä 18, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta yhteensä 6, virkavelvollisuuden rikkomisesta yhteensä 100 ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta yhteensä 46 rangaistusta⁴⁰⁶. Maltillisten lukujen vuoksi voitaneen todeta, ettei rikosoikeudellinen vastuu ole hallinnon asiakkaan kannalta tehokkain oikeussuojakeino puhuttaessa viranomaisen chatbot-palveluista, sillä tuottamusedellytyksen täyttymiseen liittyvien ongelmien vuoksi rikosoikeudellinen vastuu ei välttämättä tule kyseeseen oikeussuojakeinona chatbotien tekemien virheiden osalta. On katsottu, että rikosoikeudellinen vastuu tulee kysymykseen vain harvoin neuvonnan osalta ja neuvontavelvollisuus on nähty liian epämääräisenä velvollisuutena, jotta se voisi perustaa rikosoikeudellisen vastuun⁴⁰⁷, jolloin on yhä epätodennäköisempää, että chatbot-neuvonta perustaisi rikosoikeudellisen vastuun.

Virkavastuulla on kuitenkin preventiivinen vaikutus kuten peloteteorian mukaan virkamies tai muu julkista tehtävää hoitava toimii teorian mukaisesti tehden työnsä hyvin ja asianmukaisesti välttämällä näin rikosoikeudellisen vastuun konkretisoitumisen. Rikosoikeudellisella virkavastuulla on siis väärinkäytöksiä estävä vaikutus ja se on virkavastuun keskiössä.⁴⁰⁸ Tämä rikosoikeudellisen vastuun preventiivinen vaikutus toteutuu konkreettisemmin myös chatbot-palveluiden osalta kuin rikosoikeudellinen vastuu jälkikäteenä oikeussuojakeinona. Rikosoikeudellinen vastuu on kuitenkin pääsääntöisesti katsottu jälkikäteiseksi oikeussuojakeinoksi, jolloin näkisin olevan keskeistä, että rikosoikeudellinen vastuu voitaisiin kohdentaa virkamieheen myös chatbot-palveluiden osalta nimellisesti yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta. Mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu perustuisi keskeisimmin tälle preventiiviselle vaikutukselle, rikosoikeudellisen vastuun tosiasiallinen tarkoitus menettäisi merkityksensä, sillä se ei konkretisoituisi lainlyöntien tai virheiden tapahtuessa.

⁴⁰⁶ Tilastokeskus, 2020.

⁴⁰⁷ Kuusikko, 2000, s. 493–494.

⁴⁰⁸ Muukkonen, 2012, s. 18; Ks. Määttä, 2006, s. 181 rangaistusteorioista kuten peloteteoriasta.

Chatbot-palveluin toteutettu neuvonta toisaalta parantaa yksilön oikeusturvaa näyttökynnyksen kannalta kuten aiemmin tässä tutkielmassa on todettu⁴⁰⁹. Näyttökysymysten parantuessa myös rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen voidaan helpommin konkretisoida, kun tapahtunut virhe on mahdollista todentaa viranomaisen tallennetuista tiedoista. Yksilön oikeusturvaa näyttökysymysten kannalta parantaisi lisäksi se, että chatbot-keskusteluiden tallentamiseen liittyvistä säilytysajoista säänneltäisiin lailla.

Virkavastuun aukoton kohdentuminen lisää hallinnon asiakkaan oikeusturvaa⁴¹⁰, jolloin virkavastuuseen liittyvien lainsäädännöllisten aukkojen korjaaminen on hallinnon asiakkaan näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää digitalisoitaessa ja automatisoitaessa hallintoa. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, ettei hallinnon asiakkaan oikeusturvaa voida heikentää tietojärjestelmiin tai automaatioon liittyvien syiden perusteella eikä se ole mahdollista myöskään hyvän hallinnon osalta⁴¹¹, joka korostaa myös virkavastuun kohdentumisen tärkeyttä teknologiaa hyödyntävissä hallinnon palveluissa.

⁴⁰⁹ Ks. tarkemmin luvussa 3.2.5.

⁴¹⁰ Voutilainen, 2018, s. 925.

⁴¹¹ AOA 20.11.2019 dnro 3379/2018; AOA 25.11.2019 dnro 2898/2018; AOA 21.6.2010 dnro 3951/2009; AOA 30.8.2021 dnro 5591/2020; EOAM 12.8.2010 dnro 537/4/10; AOA 17.9.2009 dnro 1136/4/09; AOA 20.4.2009 dnro 2847/2/08; AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07.

6 Johtopäätökset

Tekoäly on ollut innovatiivinen vastaus moniin aikamme haastaviin kysymyksiin niin ilmastonmuutoksen torjunnassa kuin turvallisuushkiinkin vastattaessa. Tekoäly on taivottanut myös hallinnon ja tuonut siihen uusia mahdollisuuksia tehostaen, kehittäen ja optimoiden hallinnon toimintaa. Hallinto on kuitenkin aikojen saatossa nähty osin staatitena ja johdonmukaisena, jolloin tekoäly, automaatio tai robotiikka ei välttämättä so- lahda täysin ongelmattomasti osaksi tätä toimintaympäristöä. Virkavastuukysymykset ovat olleet keskiössä tarkasteltaessa hallintopäätösten automatisointia. Tämä tutkielma osoittaa, että virkavastuun tarkastelulle myös chatbot-palveluiden näkökulmasta on pai- navia perusteita.

Tämän tutkielman päätutkimuskysymyksenä oli miten virkavastuu ja erityisesti rikosoikeudellinen virkavastuu kohdentuu automatisoiduissa tekoälyteknologiaan pohjautu- vissa viranomaisen chatbot-neuvontapalveluissa? Tutkielman alakysymyksinä olivat kuinka rikosoikeudellinen vastuu kohdentuu eri tuotantomallein toteutetuissa chatbo- teissa sekä kuinka rikosoikeudellinen virkavastuu toteutuu neuvontavelvollisuuden, luot- tamuksensuojaperiaatteen sekä perustuslain 124 §:n osalta? Lisäksi tutkielma pyrki vas- taamaan kysymyksiin: Millainen on neuvonnan suhde julkisen vallan käyttöön? Kuinka tietoturvallisuus ja tietosuoja huomioidaan chatbot-sovelluksissa? Kuinka chatbot-palve- luiden käyttö vaikuttaa yksilön oikeusturvaan näytön kannalta? Kuinka neuvonnan laa- dulliset vaatimukset toteutuvat chatbot-palveluissa? Kuinka neuvonnan ja asioinnin vä- linen raja voidaan määritellä?

Chatbot-palveluiden kehitys on ollut huimaa ja niiden tuomisella osaksi hallintoa on tar- koitus parantaa viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteuttamista. Chatbot-palveluita on käytössä jo melko laajasti Suomen viranomaisissa ja niitä käyttävät ainakin Maahan- muuttovirasto, Verohallinto, Kansaneläkelaitos, Suomen Tulli ja Patentti- ja rekisterihal- litus osana neuvontaa erilaisilla osa-alueilla. Chatbot-palvelut voidaan nähdä monelta osin mahdollisuutena esimerkiksi kustannustehokkuuden, parantuneen palvelutuotan- non sekä ajansäästöön liittyvien näkökulmien kannalta. Chatbot-neuvontapalveluilla

voidaan parantaa palveluperiaatteen toteutumista, tarjota vaihtoehtoisia palveluita, toteuttaa viranomaisen velvollisuutta tarjota digitaalisia palveluita sekä edistää saavutettavuuden toteutumista. Hyödyt ovat lainsäädännöllisten velvoitteiden toteuttamisen ohella myös yhteiskunnallisia ja näin ollen erityisesti asiakkaan näkökulmasta merkittäviä.

Digitalisaatio, automaatio, tekoäly ja robotiikka ovat kansainvälisiä ilmiöitä ja niiden tuominen osaksi hallintoa on yleistynyt maailmanlaajuisesti. Hallinnon uudistuessa on kansainvälisessä vertailussa havaittavissa myös lainsäädännöllisiä tarpeita puhuttaessa tekoälyn hyödyntämisestä osana hallintoa. Tämän tutkielman kansainvälinen vertailu osoittaa, että digitalisaation tarpeisiin on vertailumaissa pyritty löytämään vastauksia lainsäädännössä. Kansainvälisessä vertailussa korostuvat automatisoidut hallintopäätökset, mutta myös digitaalisia palveluita koskevaa lainsäädäntöä on pyritty kehittämään. Kansainvälisessä vertailussa on havaittu digitaalisten palvelujen tuomisen osaksi lainsäädäntöä olevan osin haastavaa johtuen nimenomaisesti hallinnon jäykkyydestä ja tämä on huomattu esimerkiksi Ruotsissa ja Ranskassa. Yleisin keino tuoda viranomaistoimintaa koskevaa tekoälylainsäädäntöä osaksi hallintoa on hallintolain kautta. Muita keinoja lähestyä tekoälylainsäädäntöä ovat olleet esimerkiksi Ranskassa tietosuojalailla ja Virossa Kratt-lailla eli robotiikka- ja tekoälylailla.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva sääntely vertailumaissa on monelta osin yhteneväinen ja virkarikoksista säännellään maiden rikoslaissa, mutta eroja on myös havaittavissa. Yksi keskeinen ero liittyy Ruotsin virkarikossääntelyyn, jossa ei ole lainkaan sääntelyä lahjusrikoksista toisin kuin muissa vertailumaissa. Ruotsin rikoslaissa on ainoastaan säännös virkavirheestä sekä tämän törkeästä tekemuodosta, mikä on kaikkiin vertailumaihin nähden poikkeuksellista. Lisäksi keskeisenä erona voidaan Ranskan ja Viron osalta nostaa esiin vaikutusvallan väärinkäyttöä koskeva sääntely, joka on korruption torjunnan kannalta merkityksellinen ja mainittu EN:n korruptiosopimuksessa. Kurinpidollinen järjestelmä on yleisesti käytössä vertailumaissa, mutta sisällöllisesti sen laajuus osin vaihtelee. Esimerkiksi Virossa kurinpidollista järjestelmää koskeva sääntely on Suomeen

verrattuna yksityiskohtaisempaa. Kurinpidollisten järjestelmien vertaileminen Suomeen nähden on tämän tutkielman kannalta merkityksellistä nimenomaisesti tutkimustulosten arvioinnin kannalta, sillä tässä tutkielmassa nostetaan esiin huoli Suomen rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn merkityksen kaventumisesta, jolloin kurinpidollisen vastuun kehittäminen voisi toimia vastauksena tähän ongelmaan. Kurinpidollisen järjestelmän hyödyntäminen vertailumaissa korostaa tämän järjestelmän toimivuutta osana virkavastuuta.

Neuvonnan suhde julkisen valtaan ei ole täysin selvä ja yksiselitteinen. Neuvonnassa ei pääsääntöisesti ole kysymys julkisen vallan käyttämisestä kuten perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella voidaan todeta. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vastaavasti toisinaan katsottu neuvonnan voineen sisältää julkisen vallan käyttämistä. Neuvonnan ja julkisen vallan käytön välinen epäsuhta aiheuttaa haasteita myös chatbot-palveluin toteutetun neuvonnan ja virkavastuun kohdentamista koskeviin kysymyksiin. Esimerkiksi vahingonkorvausvastuu kohdentuu osin eritavoin nimenomaisesti sen perusteella, onko kyseessä ollut julkisen vallan käyttäminen. Tämän tutkielman perusteella voidaan todeta kaikkein perimmäisimmän problematiikan liittyvän virkavastuun kohdentamiseen ja epä määräisyyteen neuvonnan ja julkisen vallan käytön välillä.

Chatbotein toteutetun neuvonnan osalta neuvontaa antaa kone eikä kukaan virkamies välttämättä vastaa omalla toiminnallaan annetusta neuvosta. Tällöin keskeiseksi tarkastelun kohteeksi tulee koneen mahdollisuus olla vastuussa annettujen neuvojen oikeellisuudesta, virheestä tai puutteesta. Filosofisista lähtökohdista tarkasteltaessa vastuiden määrittelyn kannalta oleelliseksi tutkielman kannalta nousee sen määrittelemisen, voiko kone käyttää valtaa ja olla vastuussa. Koneen tai robotin epäitsenäisyys, epäinhimillisyys, persoonattomuus, riippuvuus ihmisistä ja kyvyttömyys tunteisiin puoltavat koneen mahdollisuutta olla moraalinen toimija ja näin ollen vastuun tai vallan ei voida katsoa olevan koneella.

Virkavastuun on perinteisesti nähty koostuvan kurinpidollisesta vastuusta, rikosoikeudellisesta vastuusta ja vahingonkorvausvastuusta. Chatbot-palveluiden osalta keskiöön nousee rikosoikeudellinen virkavastuu. Tämä tutkielma kuitenkin osoittaa, että yleisesti neuvonnankin osalta rikosoikeudellisen vastuun konkretisoituminen on harvinaista, sillä neuvontavelvollisuuden luonteesta johtuen se on hyvin epämääräinen velvollisuus, jotta se voisi perustaa rikosoikeudellisen vastuun. Rikosoikeudellisen vastuun konkretisoinnissa ollessa harvinaista neuvontavelvollisuuden osalta, se ei ole todennäköisesti kovinkaan yleistä chatbotien osalta. Tällöin rikosoikeudellinen vastuu menettää merkitystään hallinnon digitalisoituessa. Lisäksi rikosoikeudellisen vastuun kannalta ongelmallisena voidaan nähdä tuottamusedellytyksen täyttyminen, joka on vähimmäisedellytyksenä virkavelvollisuuden rikkomisen sekä virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöjen täyttymiselle. Problemaattisen tilanteesta tekee se, mikäli tuottamusedellytys ei täyty, ei myöskään rikosoikeudellinen vastuu konkretisoidu. Tällöin tullaan jälleen tilanteeseen, jossa rikosoikeudellinen virkavastuu menettää merkitystään, kun tätä tarkastellaan chatbot-palveluiden osalta.

Mitä ratkaisuja tilanteeseen, jossa rikosoikeudellinen vastuu menettää merkitystään, voidaan löytää? Vuonna 2002 lakivaliokunta on mietinnössään linjannut, että tuottamuksellisista tekemuodoista voidaan luopua esimerkiksi kehittämällä kurinpidollista järjestelmää ja hallinnollisia seuraamuksia. Näkisin kurinpidollisen järjestelmän kehittämisen olevan yksi mahdollinen vastaus tulevaisuuden virkavastuuta koskeviin ongelmallisuuksiin. Toisaalta aikojen saatossa on dekriminalisoitu vähäisiä tekemuotoja, jolloin niiden uudelleen kriminalisoinnilla voitaisiin vastata chatboteja koskevaan tuottamusedellytyksen täyttymistä koskevaan ongelmallisuuteen. Tämä ei kuitenkaan välttämättä näyttyä nykypäivän hallintoon soveltuvana, joten virkarikoksia koskeva uudistaminen esimerkiksi luottamukseen perustuvan teon kriminalisoinnilla, voisi olla eräänlainen vastaus kysymyksiin, sillä vähäisetkin teot heikentävät luottamusta viranomaiseen. Lisäksi vastauksia voidaan löytää rikosoikeudellisen vastuun tuomista lähemmäs vahingonkorvausvastuun kaltaista mallia, jossa vastuu voidaan kohdentaa myös organisaatioon.

Hallinnon digitalisoituessa ja chatbot-palveluita hyödynnettäessä tietoturva ja tietosuojatulevat tarkastelun keskiöön, sillä ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen tuo mukanaan uusia turvallisuusuhkia ja tietosuojanäkökulmia. Keskeisin koneoppimiseen liittyvä uhka koskee nimenomaisesti tietojen käsittelyä. Nykypäivän huima teknologinen kehitys ja globalisaatio mahdollistavat henkilötietojen laajamittaisen keräämisen ja käyttämisen. Chatbotit eivät neuvoessaan sinänsä kerää tai käsittele henkilötietoja. Chatbotit ohjaavat asiakasta niin, ettei chatbottiin tulisi lainkaan syöttää henkilötietoja tai, mikäli tällaisia tietoja syötetään, ne poistetaan automaattisesti. Chatboteja hyödyntävien viranomaisien tietosuojaselosteista voidaan kuitenkin nähdä, että chatboteihin voidaan syöttää esimerkiksi diaarinumerotietoja. Nämä tiedot voivat olla luonteeltaan sellaisia, että niillä on mahdollista tunnistaa henkilö epäsuorasti. Toisaalta osa viranomaisen chatboteista tallentaa kuitenkin asiakkaan IP-osoitteen ja näiden tietojen on pääsääntöisesti katsottu olevan henkilötietoja. Näin ollen, vaikkei chatbot suoranaisesti kerää ja käsittele henkilötietoja, on tallennetuista keskusteluista mahdollista löytää henkilöä epäsuorasti tai suorasti yksilöiviä henkilötietoja.

Tietojen tallentaminen voidaan nähdä myös positiivisena seikkana ja yksilön oikeusturvaa parantavana, sillä tämä chatbot-keskustelujen tallentaminen mahdollistaa käytyjen keskustelujen todentamisen mahdollisten neuvontaa koskevien virheiden tai puutteiden osalta. Suullisesti annettujen neuvojen osalta on todettu, että virheellisyyden osoittaminen voi olla vaikeaa, sillä näiden jälkikäteinen todentaminen on haasteellista. Suullisten neuvojen on katsottu olevan ongelmallisia nimenomaisesti näyttökysymysten arvioinnin kannalta. Tällöin tullaan tilanteeseen, jossa on vain sana sanaa vastaan. Näytön kirjallisuutta on pidetty näytön luotettavuutta lisäävänä tekijänä ja tähän chatbot-keskustelujen tallentaminenkin vastaa. Keskustelujen tallentaminen mahdollistaa neuvonnan jälkikäteisen oikeellisuuden varmistamisen ja näin ollen yksilön oikeusturva parantuu. Toisaalta keskustelujen tallentamiseen liittyy myös ajallinen ulottuvuus, sillä chat-tallenteita säilytetään enintään kaksi vuotta. Lainsäädännössä ei ole mainintaa näiden keskustelujen tallentamista koskevista säilytysajoista ja verratessa tätä kahden vuoden aikaa virkarikosten vanhentumisaikoihin, koen näiden säilytysaikojen lainsäädännöllisen säätämisen

tarpeellisena. Virkarikosten lyhin vanhentumisaika on viisi vuotta, jolloin asiakkaan ja viranomaisen oikeusturvan kannalta olisi keskeistä, jos chat-tallenteiden säilytysajat vastaisivat näitä virkarikosten vanhentumisaikoja.

Virkamies on itse vastuussa aiheuttamistaan vahingoista vahingonkorvauslain nojalla ja tämä voisi chatbot-sovellusten osalta tarkoittaa esimerkiksi puutteellista järjestelmien testaamista. Virkamiehen korvausvastuu on kuitenkin toissijainen suhteessa julkisyhteisöön, mutta poikkeuksena on tahalliset teot, jolloin korvausvastuu määräytyy yhteisvastuullisesti julkisyhteisön kanssa. Chatbot-sovellusten osalta aiheutunut vahinko ei välttämättä johdu kenenkään yksittäisen virkamiehen toiminnasta, jolloin julkisyhteisön korvausvastuun merkitys korostuu entisestään. Kuten tässä tutkielmassa on todettu, chatbotein annettujen neuvojen tallentaminen parantaa näyttöön liittyvien seikkojen todentamista, jolloin myös tämä mahdollistaa mahdollisten aiheutuneiden vahinkojen todentamisen aiempaa paremmin. Vahingonkorvausvastuu muodostuu kuitenkin osin erilaiseksi riippuen siitä, onko neuvonnassa ollut kyse julkisen vallan käytöstä vai ei. Kun kyseessä on julkisen vallan käyttäminen, vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaisesti ja, kun kyseessä ei ole julkisen vallan käyttäminen, vahingonkorvausvastuu kohdentuu vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti. Chatbot-sovellusten toiminnan luonteesta johtuen vahingon aiheuttaneen tahon määrittäminen voi olla osin jopa mahdotonta, jolloin keskeiseksi nousee anonyymi tuottamus. Tällöin julkisyhteisölle muodostuu korvausvastuu tämän anonyymien tuottamisen perusteella. Kuten rikosoikeudellisen vastuun kohdalla, myös vahingonkorvausvastuun kannalta tuottamusedellytyksen täyttyminen voi olla ongelmallinen chatbot-sovellusten kannalta. Vahingonkorvausoikeudessa on mahdollista soveltaa myös ankaraa vastuuta, joka on tuottamuksesta riippumaton vastuu. Ankara vastuu liittyy usein poikkeuksellisen vaaralliseen toimintaan, mutta TSA 82 artiklan 1 kohta sisältää tuottamuksesta riippumattoman vastuun myös tilanteissa, joissa on oikeus saada korvaus aineellisesta tai aineettomasta vahingosta, jotka on aiheutuneet tietosuoja-asetuksen vastaisesta menettelystä ja tämä säännös koskee myös chatbot-sovelluksia.

Ulkoistettaessa chatbot-sovelluksia vahingonkorvausvastuun kohdentumisessa on huomioitava julkisen vallan määrittely, sillä korvausvastuu muodostuu myös tässä tilanteessa erilaiseksi. Julkista valtaa käytettäessä yksityisoikeudellisen yhteisön vahingonkorvausvastuu kohdentuu vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaisesti. Yksityishenkilön osalta, joka käyttää julkista valtaa, vahingonkorvausvastuu muodostuu vahingonkorvauslain 4 luvun 1 §:n ja 4 luvun 2 §:n 4 momentin mukaisesti. Tilanteissa, joissa ei käytetä julkista valtaa, vahingonkorvausvastuun kohdentuminen muodostuu ongelmalliseksi ja tulkinannavaraiseksi. Tällöin vahingonkorvausvastuu voi kohdentua työnantajavastuun kautta vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n nojalla. Tällöin vahinko on aiheutettu tuottamuksella ja sen aiheuttajana on työntekijä. Tilaaja–tuottaja-malli tuo vahingonkorvausoikeudellisiin kysymyksiin oman näkökulmansa, sillä chatbot-sovellusten osalta ratkaistavana on myös näiden tahojen vastuiden jakautuminen. Tällöin vahingonkorvausvastuun kannalta merkitystä on julkisten hankintojen yleisillä sopimusehdoilla ja tämä selkeyttää tilaajan ja tuottajan keskinäisiä suhteita.

Automaattista päätöksentekoa koskevassa keskustelussa on virkavastuukysymyksiä pyritty ratkaisemaan välilliseen toimijuuteen perustuvalla vastuumallilla. Tämä välilliseen toimijuuteen perustuva rikosoikeudellisen vastuun kohdentumisen arviointi tulee kysymykseen myös chatbot-palveluiden osalta, sillä chatbotein toteutetussa neuvonnassa vastaukset kysymyksiin antaa kone eikä kukaan virkamies ole välttämättä suoraan vastuussa annetusta neuvosta vaan vastuu kohdentuisi virkamieheen vain välillisesti. Välilliseen toimijuuteen perustuvaa virkavastuun kohdentamista on pidetty perustuslain 118 §:n vastaisena ja se on nähty erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta ongelmallisena. Tämä välillisesti kohdennettu virkavastuu kohtaa myös chatbot-palveluiden osalta saman ongelmallisuuden kuin automatisoitujen hallintopäätösten osalta, sillä tällainen vastuun kohdentuminen on perustuslain 118 §:n vastainen ja näyttäytyy ainoastaan muodollisena vastuun kohdentumisena.

Chatbot-neuvontapalveluilla pyritään osaltaan toteuttamaan hallintolain 8 §:n velvoittama viranomaiselle kuuluva neuvontavelvollisuutta. Chatbot-palvelut eivät voi

kuitenkaan olla ainoa palvelukanava neuvonnassa vaan sen tulisi olla nimenomaisesti vaihtoehtoinen kanava neuvonnan saamiseksi. Viranomaisen antaman neuvonnan tulee toteuttaa erinäisiä laadullisia vaatimuksia ja, mikäli näistä kriteereistä poiketaan neuvonnassa, voidaan neuvonta joissain tapauksissa katsoa virheelliseksi ja näin ollen rikosoikeudellinen virkavastuu voi konkretisoitua. Laatuvaatimusten täyttyminen chatbot-palveluissa vaatii kielellistä selkeyttä, asiallisuutta ja ymmärrettävyyttä. Asiakkaan tulee tosiasiassa ymmärtää annettu neuvo ja saada mahdollisesti lisätietoja, mikäli annettu neuvo on epäselvä. Chatbotin antaman neuvonnan tulee olla riittävän kattavaa ja ripeää. Etenkin ajallinen ulottuvuus voi kohdata ongelmallisuuden, mikäli asiakas tarvitsee lisätietoja esimerkiksi asiakasneuvojalta, jolloin vastauksen saaminen voi viivästyä. Keskeisin virkavastuun konkretisoiva laatuvaatimus chatbot-palveluissa on neuvonnan oikeellisuuden vaatimus, sillä annetut neuvot eivät voi olla lainvastaisia tai puutteellisia, koska tällöin neuvonnan voidaan katsoa olevan virheellistä.

Chatbot-palveluita kehitettäessä neuvonnan voidaan katsoa pirstaloituvan, sillä neuvontaa voidaan joutua täydentämään esimerkiksi asiakasneuvojan toimesta. Neuvonnan pirstaloituessa voidaan neuvonta nähdä jakautuvan erinäisiin asteisiin, joissa chatbot-palvelut toimivat neuvonnan esiasteena. Esimerkiksi asiakkaan vireillepano aikomuksen selvittäminen on chatbot-palveluin mahdotonta, jolloin neuvontaa tulisi jatkaa toisessa asteessa virkailijan kanssa. Tätä neuvonnan asteittaista näkemystä puoltaa se, että asiakkaalla tulee olla oikeus myös muihin kuin sähköisiin palvelukanaviin. Neuvonnan jakaminen asteisiin ei kuitenkaan ole peruste poiketa neuvonnan esiasteessa eli chatbot-palveluissa hyvän hallinnon takeista, oikeusturvan asettamista vaatimuksista tai laadukkaan neuvonnan kriteereistä.

Tässä tutkielmassa on osoitettu, että tutkimuskysymykseeni, miten rikosoikeudellinen virkavastuu kohdentuu automatisoiduissa tekoälyteknologiaan pohjautuvissa viranomaisen chatbot-neuvontapalveluissa, vastausta ei voida löytää kohdentamalla vastuu ensinnäkään koneeseen eikä toisaalta välilliseen toimijuuteen perustuvalla vastuun kohdentamisella. Chatbot-palveluiden luonnetta tarkasteltaessa voidaan huomata keskeisen

näkökulman liittyvän chatbotien toimintamalliin ja pyrkiä vastauksien löytämiseen tämän tarkastelun kautta. Chatbotien toimintamallit voidaan jakaa kolmeen osaan: 1) chatbot viranomaisen palvelujen tuottajana, 2) täysin automatisoidut ja koneoppivat itsenäiset chatbotit, sekä 3) perustuslain 124 §:n nojalla ulkoistetut viranomaisen chatbotit, ja rikosoikeudellinen vastuu kohdentuu osin eri tavoin näissä toimintamalleissa. Toimintamallissa 1 rikosoikeudellinen vastuu on sillä, joka on koodannut vastaukset chatbot-palveluun eli esimerkiksi viranomaisella, jonka kontrollissa on chatbotin toiminnan kehittäminen vastaamatta jääneiden kysymysten perusteella. Toimintamallissa 2 itsenäisesti ja automatisoidusti toimivat chatbotit eivät voi olla rikosoikeudellisessa virkavastuussa nykyisen lainsäädännön perusteella.

Perinteisen virkamiesjohtoisen hallinnon rinnalle on tullut uudistamispolitiikka, jossa yksityistämällä voidaan tehostaa julkisen sektorin toimintaa. Perustuslain 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisen hoidettavaksi. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää ei kuitenkaan voida ulkoistaa. Rikosoikeudellisen vastuun kohdentumista on pidetty merkittävänä tilanteissa, joissa tehtäviä annetaan viranomaiskoneiston ulkopuolisten tahojen hoidettavaksi. Tätä seikkaa on osin pidetty jopa ulkoistamisen edellytyksenä. Neuvonnassa ei pääsääntöisesti ole kysymys julkisen vallan käytöstä, jolloin rikosoikeudellisen vastuun kohdentuminen on mahdollista. Julkisen hallintotehtävän osalta rikosoikeudellinen vastuu voi kohdentua vain tilanteissa, joissa siitä on säädetty erityislainsäädännöllä. Chatboteja ulkoistettaessa rikosoikeudellisessa vastuussa näyttäisi olevan yksityisessä organisaatiossa chatbotiin vastaukset koodannut henkilö.

Yksilöllä on oikeus luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen eikä viranomaisen toiminta voi muuttua odottamattomasti eli viranomaisen on toimitettava luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti. Neuvonnan ja chatbotien osalta luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa sitä, että annettujen neuvojen, ohjeiden ja tietojen on oltava oikeita ja paikkansapitäviä. Myös chatbotein annettujen neuvojen osalta yksilöllä on oikeus luottaa näiden neuvojen oikeellisuuteen ja paikkansapitävyyteen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu on keskeinen osa hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteuttamisessa, sillä jokaisella on oikeus vaatia virkamiehen tuomitsemista rangaistukseen lainvastaisen toimenpiteen seurauksena. Virkarikostilastojen perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, ettei rikosoikeudellinen vastuu ole hallinnon asiakkaan kannalta tehokain oikeussuojakeino varsinkaan chatbot-palveluiden osalta, sillä rikosoikeudellinen vastuu tulee yleisesti neuvonnassakin vain harvoin kyseeseen. Rikosoikeudellisen vastuun preventiivisen vaikutuksen toteutumisessa ei chatbot-palveluiden osalta ole ongelmia, mutta rikosoikeudellisen vastuun keskeisimpänä tarkoituksena on toimia jälkikäteenä oikeussuojakeinona, jolloin rikosoikeudellisen perimmäinen tarkoitus menettäisi merkitystään. Hallinnon asiakkaan oikeusturvaa parantaa kuitenkin näyttökysymyksiin liittyvä virheellisyyksien todentamisen mahdollistaminen. Virkavastuun aukoton kohdentaminen lisää hallinnon asiakkaan oikeusturvaa, jolloin virkavastuuseen liittyvien lainsäädännöllisten aukkojen korjaaminen on hallinnon asiakkaan näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää digitalisoitaessa ja automatisoitaessa hallintoa.

Tämän tutkielman perusteella voidaan asettaa tutkimusehdotuksia tulevaisuuden tekoälyteknologiaan keskittyvälle lainopilliselle tutkimukselle. Chatbot-palveluiden kannalta näkisin keskeisenä tutkia kielellisten oikeuksien toteutumista sekä hyvän kielenkäytön vaatimuksen toteutumista chatbot-palveluissa, joka jäi tämän tutkielman ulkopuolelle. Rikosoikeudellista vastuuta ja yleisesti virkavastuuta koskevan tutkimuksen kohdentaminen neuvontaan selkeyttäisi myös tekoälyteknologiaa hyödyntävien sovellusten vastuukysymyksiä. Virkavastuun ja neuvonnan välistä suhdetta on tutkittu verrattain vähän, joten perusteita on myös tälle tutkimukselle. Koen chatbot-palveluita koskevan vahingonkorvauoikeudellisen tutkimuksen olevan tärkeää tämän tutkielman perusteella ja teema on tässä tutkielmassa melko rajallisesti käsitelty, mutta jo suppeamman tarkastelun perusteella voidaan todeta aiheen laajemmalle tarkastelulle olevan painavia perusteita, sillä vahingonkorvausvastuun kohdentuminen ei ole täysin selvä ja yksiselitteinen.

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, A. (1978). *Mitä lainoppi on?* Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Aarnio, A. (2011). *Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Aer, J. (2000). *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta* [väitöskirja, Turun yliopisto].

Anttiroiko, A.V. (2004). *E-Government-alan tutkimustarveselvitys*. Tietoyhteiskuntainstituutin raportteja 3/2004.

Australian Government Department of Health. (2021). *Have you tried Sam the Chatbot?* Noudettu 13.12.2021 osoitteesta <https://www.headto-health.gov.au/about/news-and-announcements/have-you-tried-sam-the-chat-bot>

Australian Taxation Office. (2021). *Ask Alex for help*. Noudettu 13.12.2021 osoitteesta <https://www.ato.gov.au/>

Bigman, Y.E., Waytz, A., Alterovitz, R. & Gray, K. (2019). Holding Robots Responsible: The Elements of Machine Morality. *Trends in Cognitive Sciences*, 23(5), 365–368. <https://doi.org/10.1016/j.tics.2019.02.008>

Bolognini, L. & Bistolfi, C. (2017). Pseudonymization and impacts of Big (personal/anonymous) Data processing in the transition from Directive 95/46/EC to the new EU

- General Data Protection Regulation. *Computer Law & Security Review*, 33(2), 171–181. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2016.11.002>
- Brandtzaeg, P.B. & Følstad A. (2018). Chatbots: Changing User Needs and Motivations. *Interactions*, 25(5), 38–43. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1145/3236669>
- Bruun, N., Mäenpää, O. & Tuori, K. (1995). *Virkamiesten oikeusasema*. Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Butterworth, M. (2018). The ICO and artificial intelligence: The role of fairness in the GDPR framework. *Computer Law & Security Review*, 34(2), 257–268. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2018.01.004>
- Cassuto, T. (2009). Effective Legal and Practical Measures for Combating Corruption: The French System. *Resource Material Series No. 77*, s. 23–37. Noudettu 17.2.2022 osoitteesta https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No77/No77_00All.pdf
- Čerka, P., Grigienė, J. & Sirbikytė, G. (2015). Liability for damages caused by artificial intelligence. *Computer Law & Security Review*, 31(3), 376–389. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2015.03.008>
- Čerka, P., Grigienė, J. & Sirbikytė, G. (2017). Is it possible to grant legal personality to artificial intelligence software systems? *Computer Law & Security Review*, 33(5), 685–699. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2017.03.022>
- Cui, L., Huang, S., Wei, F., Tan, C., Duan, C. & Zhou, M. (2017). SuperAgent: A Customer Service Chatbot for E-commerce Websites. *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics-System Demonstrations*, 97–102. <https://doi.org/10.18653/v1/P17-4017>

e-Estonia. (2020, 26. kesäkuuta). *New e-Estonia factsheet: National AI "Kratt" Strategy*. Noudettu 16.2.2022 osoitteesta <https://e-estonia.com/new-e-estonia-factsheet-national-ai-kratt-strategy/>

Euroopan komissio. (2019a). *Luotettavaa tekoälyä koskevat eettiset ohjeet*. Noudettu 12.10.2021 osoitteesta https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2019/11-06/Ethics-guidelines-AI_FI.pdf

Euroopan komissio. (2019b). *Architecture for public service chatbots*. Noudettu 13.12.2021 osoitteesta https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/news/2019-09/ISA2_Architecture%20for%20public%20service%20chatbots.pdf

French Tech Central. (2021). *NOA*. Noudettu 13.12.2021 osoitteesta <https://french-tech-central.com/en/service-public/noa/>

Frände, D., Matikkala, J., Tapani, J., Tolvanen, M., Viljanen, P. & Wahlberg, M. (2007). *Keskeiset rikokset*. Edita Publishing Oy.

Giordani, T. & Kava, R. (2019). Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. *Edilex*, 2019/26. [Rajattu pääsy]. Noudettu 24.2.2022 osoitteesta www.edilex.fi/artikkelit/19839

Gunkel, D.J. (2012). *The machine question: critical perspectives on AI, robots, and ethics*. The MIT Press.

Hakalehto-Wainio, S. (2008). *Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa*. Talentum.

- Hakli, R. & Mäkelä, P. (2019). Moral Responsibility of Robots and Hybrid Agents. *The Monist*, 102(2), 259–275.
- Harjula, H. & Prättälä, K. (2015). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat* (9. uudistettu painos). Talentum.
- Hemmo, M. (2005). *Vahingonkorvausoikeus*. Talentum.
- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. Talentum.
- Joshi, P. (2017). *Artificial intelligence with Python*. Packt Publishing Ltd.
- Kananen, H. & Puolitaival, H. (2019). *Tekoäly: bisneksen uudet työkalut*. Alma Talent Oy.
- Kangas, U. (1997). Minun metodini. Teoksessa J. Häyhä (toim.), *Minun metodini* (s. 90–109). Werner Söderström Lakitieto Oy.
- KELA. (2021). *Chattirobotti Kela-Kelpo vastaa kysymyksiin ja ohjaa eteenpäin*. Noudettu 12.10.2021 osoitteesta <https://www.kela.fi/chattirobotti>
- Keravuori-Rusanen, M. (2008). *Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle* [väitöskirja, Turun yliopisto].

- Keskimäki, I., Tynkkynen, L.K. & Lehto, J. (2012). Tilaaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet. Teoksessa M. Junnila, T. Aho, S. Fredriksson, I. Keskimäki, J. Lehto, M. Linna, S. Miettinen & L.K. Tynkkynen (toim.), *Sitä saa mitä tilaa. Tilaaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystalveissa* (s. 31–36). Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportti, 42/2012. Noudettu 10.4.2022 osoitteesta https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90822/URN_ISBN_978-952-245-680-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Knight, W. (2017). The Dark Secret at the Heart of AI. *MIT Technology Review*, 120(3), 54–63. Noudettu 24.1.2022 osoitteesta <https://www.proquest.com/magazines/dark-secret-at-heart-ai/docview/1899732527/se-2?accountid=14797>
- Komulainen, M. (2010). *Ulkoistaminen kunnissa* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8254-0>
- Korja, J. (2016). *Biometrisen tunnistamisen ja henkilötietojen suoja: Tutkimus biometrisen tunnistamisen lainsäädännöllisestä asemasta* [väitöskirja, Lapin yliopisto].
- Koskinen, I. (2018). Koneoppiminen ja EU:n yleisen tietosuojasetuksen vaatimus lainmukaisesta, kohtuullisesta ja läpinäkyvästä käsittelystä. *Defensor Legis*, 2/2018, 240–256. [Rajattu pääsy]. Noudettu 20.1.2022 osoitteesta https://www.edilex.fi/defensor_legis/187070007
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2016). *Virkamiesoikeuden perusteet* (7. uudistettu painos). Talentum.
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). *Virkamiesoikeuden perusteet* (8. uudistettu painos). Talentum.

- Koulu, R., Mäihäniemi, B., Kyyrönen, V., Hakkarainen, J. & Markkanen, K. (2019). *Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoölyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2019:44.
- Kujala, T. (2014). Julkaistun viestin sisällön aiheuttaman taloudellisen vahingon korvaamisesta. Teoksessa P. Tiilikka & J. Siro (toim.), *Kirjoituksia viestintäoikeudesta* (s. 83–94). Helsingin hovioikeus.
- Kulla, H. (2018). *Hallintomenettelyn perusteet* (10. uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Kuusikko, K. (2000). *Neuvonta hallinnossa*. Lakimiesliiton kustannus.
- Kääriäinen, J., Aihkisalo, T., Halén, M., Holmström, H., Jurmu, P., Matinmikko, T., Seppälä, T., Tihinen, M. & Tirronen, J. (2018). *Ohjelmistorobotiikka ja tekoöly – soveltamisen askelmerkkejä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 65/2018.
- Laakso, S., Suviranta, O. & Tarukannel, V. (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
- Launiala, M. & Laaksonen, E. (2011). Virkamiehelle annettava kirjallinen varoitus – Perusasioita valtion virkamieslain 24 §:n soveltamisesta. *Edilex*, 2011/7. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.1.2022 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/7703>
- Lavapuro, J. (2018). Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä (HE 34/2018 vp) eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- Lavapuro, J. (2019). Digitaalinen valta ja valtiosääntötutkimuksen tulevaisuus. *Lakimies*, 2/2019, 221–227. [Rajattu pääsy]. Noudettu 14.1.2022 osoitteesta <https://www.edilex.fi/lakimies/196510004>
- Lin, L., D' Haro, L.F. & Banchs, R.E. (2016). A Web-based Platform for Collection of Human-Chatbot Interactions. *HAI '16: Proceedings of the Fourth International Conference on Human Agent Interaction*, 4–7/2016, 363–366. <https://doi.org/10.1145/2974804.2980500>
- Los Angeles Business Assistance Virtual Network. (2021). *Ask Chip*. Noudettu 13.12.2021 osoitteesta <https://labavn.force.com/LABAVN/s/>
- Lönnblad, R. (2021). *Vastuu julkisen vallan käytöstä automaattisessa päätöksenteossa*. University of Helsinki Legal Tech Lab julkaisuja. Noudettu 11.2.2022 osoitteesta https://www2.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/lonnbladnurro_2021.pdf
- Maahanmuuttovirasto. (2018). *Tietosuoja-asetuksen 30 artiklan mukainen seloste käsittelytoimista*. Noudettu 23.1.2022 osoitteesta <https://migri.fi/documents/5202425/6468320/MIGDno-2018-795.pdf/2de6e20e-224d-4ace-a125-70a710c1d44f/MIGDno-2018-795.pdf>
- Maahanmuuttovirasto. (2021). *Chatbot*. Noudettu 9.10.2021 osoitteesta <https://migri.fi/chat>
- Mansikka, T. (2014). Kuka kantaa virkavastuuta? – virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. *Edilex*, 2014/11. [Rajattu pääsy]. Noudettu 15.2.2022 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/13478.pdf>

- Mansikka, T. (2019). *Lobbauksesta lahjontaan – milloin raja ylittyy*. Turun yliopiston julkaisuja.
- Matikkala, J. (2017). *Vaikutusvallan kauppaamisrikos. Lausuntotiivistelmä*. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja, 24/2017.
- Mayer-Schönberger, V. & Lazer, D. (2007). From Electronic Government to Information Government. Teoksessa V. Mayer-Schönberger & D. Lazer (toim.), *Governance and Information Technology* (s. 1–12). The MIT Press.
- McCarthy, J. (2007, 12. marraskuuta). What is artificial intelligence? *Stanford University*. Noudettu 16.2.2022 osoitteesta <http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf>
- Muukkonen, M. (2012). Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. *Edilex*, 2012/14. [Rajattu pääsy]. Noudettu 13.1.2022 osoitteesta <https://www.edilex.fi/artikkelit/8729>
- Mäenpää, O. (2008). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita.
- Mäenpää, O. (2011). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, O. (2017). *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkisuusperiaate* (4. uudistettu painos). Alma Talent Oy.
- Mäenpää, O. (2021). *Hallinto-oikeus*. Alma Talent Oy. (Alun perin julkaistu 2003).

- Mäntylä, N., Karjalainen, V., Korhonen, N., Siikavirta, K., Wenander, H. & Annola, V. (2022). *Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunnan julkaisusarja, 2022:14.
- Määttä, T. (toim.). (2012). *Oikeudellisen ajattelun perusteita*. Oikeustieteiden laitos Joensuu.
- Net Group. (2020, 15. syyskuuta). *e-Government chatbot KRATT* [video]. Youtube. Noudettu 16.2.2022 osoitteesta <https://www.youtube.com/watch?v=VDT7UgSMkc8>
- Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. (2010). *Hallintolaki*. Alma Talent Oy.
- Nikunlassi, Y. (2008). *Sosiaalitoimen verkkoneuvonta: Viranomaisen neuvontavelvollisuus, henkitietojen käsittely ja käytännön toteutus*. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus.
- Nilsson, N.J. (1982). *Principles of Artificial Intelligence*. Morgan Kaufmann Publishers.
- Parviainen, M. (2010). *Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa*. Edita.
- Parviainen, P., Kääriäinen, J., Honkatukia, J. & Federley, M. (2017). *Julkishallinnon digitalisaatio – tuottavuus ja hyötyjen mittaaminen*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 3/2017.
- Pasquale, F. (2015). *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Harvard University Press.

- Patentti- ja rekisterihallitus. (2021a). Kaupparekisterin chatbot ja chat-neuvonta. Noudettu 2.12.2021 osoitteesta https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/yleista/neuvonta_1/chat-neuvonta.html
- Patentti- ja rekisterihallitus. (2021b). Asiakaspalvelun puhelujen sekä chat- ja chatbot-keskustelujen tallenteiden tietosuojaseloste. Noudettu 23.1.2022 osoitteesta https://www.prh.fi/fi/tietoa_prhsta/tietosuoja/henkilotietojen_kasittely/asiakaspalvelun_puhelut_chat_tietosuojaseloste.html
- Pöysti, T. (2018). Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. *Edilex*, 7–8/2018, s. 868–903.
- Republic of Estonia Government Office. (2019). Report of Estonia’s AI Taskforce. Noudettu 16.2.2022 osoitteesta https://f98cc689-5814-47ec-86b3-db505a7c3978.filesusr.com/ugd/7df26f_486454c9f32340b28206e140350159cf.pdf
- Sarja, M. (2010). Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havainnot oikeusasiamiehen toimivallasta. Teoksessa R.L. Paunio (toim.), *Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja* (s. 18–44). Eduskunnan oikeusasiamies. Noudettu 14.1.2022 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/44493/Sarja%2C+Havainnot+oikeusasiamiehen+toimivallasta.pdf/c0083cf7-1b21-4247-9b09-3c5b366693b3>
- Service Portal Berlin. (2021). *Chatbot Bobbi*. Noudettu 13.12.2021 osoitteesta <https://service.berlin.de/chatbot/chatbot-bobbi-606279.php>
- Shawar, B.A. & Atwell, E. (2005). Using corpora in machine-learning chatbot systems. *International Journal of Corpus Linguistics*, 10(4), 489–516. <https://doi.org/10.1075/ijcl.10.4.06sha>

Sharkey, A. (2017). Can robots be responsible moral agents? And why should we care? *Connection Science*, 29(3), 210–216.
<https://doi.org/10.1080/09540091.2017.1313815>

Shi, Z. (2011). *Advanced Artificial Intelligence*. World Scientific.

Siukonen, T. & Neittaanmäki, P. (2019). *Mitä tulisi tietää tekoälystä?* Docendo.

Ståhlberg, P. & Karhu, J. (2020). *Suomen vahingonkorvausoikeus* (7. uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Tamminen, T. (2020). *Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:45.

Tarkka, A.S. (2018). Näyttökynnys hallintoprosessissa. *Lakimies*, 5/2018, 516–540.

Tienari, J. & Meriläinen, S. (2021). *Johtaminen ja globaali talous* (5. uudistettu painos). Alma Talent Oy.

Tietosuojatyöryhmä, WP 136. *Lausunto 4/2007 henkilötietojen käsitteestä*. Noudettu 23.1.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2007/wp136_fi.pdf

Tietosuojatyöryhmä, WP 216. *Lausunto 5/2014 anonymisointitekniikoista*. Noudettu 23.1.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fi.pdf

Tietosuojatyöryhmä, WP 260. *Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat*. Noudettu 23.1.2022 osoitteesta

<https://tietosuoja.fi/documents/6927448/8316711/L%C3%A4pin%C3%A4kyvyys+fi/c102605b-e386-4661-9b51-bf427875c8db/L%C3%A4pin%C3%A4kyvyys+fi.pdf>

Tietosuojaryöryhmä, WP 188. *Opinion 16/2011 on EASA/IAB Best Practice Recommendation on Online Behavioural Advertising*. Noudettu 23.1.2022 osoitteesta https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp188_en.pdf

Tietosuojavaltuutetun toimisto. (2021). *Psykoterapiakeskus Vastaamolle seuraamusmaksu tietosuojarikkomuksista*. Noudettu 20.1.2022 osoitteesta <https://tietosuoja.fi/-/psykoterapiakeskus-vastaamolle-seuraamusmaksu-tietosuojarikkomuksista>

Tilastokeskus. (2020). *Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena), 2016–2020* [tietoaineisto]. Noudettu 28.2.2022 osoitteesta https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__oik__syyttr/statfin_syyttr_pxt_11ia.px/

Tulli. (2021). Kysy Hippu-chatbotilta. Noudettu 15.10.2021 osoitteesta <https://tulli.fi/tietoa-tullista/yhteystiedot/neuvontaa-henkiloasiakkaille/kysy-hippu-chatbotilta>

Turing, A.M. (1950). Computing Machinery And Intelligence. *Mind*, LIX(236), 433–460. <http://doi.org/10.1093/mind/lix.236.433>

U.S. Citizenship and Immigration Services. (2021). *Meet Emma, Our Virtual Assistant*. Noudettu 13.12.2021 osoitteesta <https://www.uscis.gov/tools/meet-emma-our-virtual-assistant>

- Vainio, A., Viinamäki, O.P., Pitkänen, S. & Paavola, M. (2017). *Asiointi julkisessa hallinnossa – Kansainvälinen vertailu*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 63/2017.
- van Noordt, C. & Misuraca, G. (2019). New Wine in Old Bottles: Chatbots in Government: Exploring the Transformative Impact of Chatbot in Public Service Delivery. Teoksessa P. Panagiotopoulos, N. Edelmann, O. Glassey, G. Misuraca, P. Parycek, T. Lampoltshammer & B. Re (toim.), *Electronic Participation*, (s. 49–59). Springer.
- Verohallinto. (2019). *Chattaile Verohallinnon kanssa*. Noudettu 12.10.2021 osoitteesta https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/yhteystiedot-ja-asiointi/chat-taile_verottajan_kanss/
- Viljanen, P. (1990). *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset*. Lakimiesliiton kustannus.
- Voutilainen, T. (2018). Chabot-sovellus osana viranomaisten neuvontapalveluja. *Lakimies*, 7–8(2018), 904–927. Luettu 25.10.2021. Vaatii käyttöoikeuden. <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/19333.pdf>
- Voutilainen, T. (2020). *Digitaalisten palvelujen sääntely*. Alma Talent Oy.
- Wallin, A.R. & Konstari, T. (2000). *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö: laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait*. Suomalaiset oikeusjulkaisut.
- Wei, C., Yu, Z. & Fong, S. (2018, 26. helmikuuta). How to Build a Chatbot: Chatbot Framework and its Capabilities. *ICML*, s. 369–373. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1145/3195106.3195169>
- Wilson, E.A. (2010). *Affect and Artificial Intelligence*. University of Washington Press.

Winston, P.H. (1992). *Artificial Intelligence* (third edition). Addison-Wesley Publishing Company.

Virallislähteet

Brottsbalken (1962:700). https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700

COM (2001) 428 final. White Paper on Governance.

COM (2003) 567 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Role of eGovernment for Europe's Future

COM (2018) 237 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Artificial Intelligence for Europe

COM (2020) 65 final. White paper on Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust.

COM (2021) 206 final. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts.

Estonia Civil Service Act. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide>

Estonia Penal Code. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/522012015002/consolide>

Euroopan parlamentin päätöslauselma 16.2.2017 suorituksista komissiolle robotiikkaa koskevista yksityisoikeudellisista säännöistä (2015/2103(INL)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0051&qid=1640869776343&from=FI>

France Criminal Code. https://www.legislationline.org/download/id/3316/file/France_Criminal%20Code%20updated%20on%2012-10-2005.pdf

HE 35/1926 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion vastuunalaisuudesta virkamiehen aikaansaamasta vahingosta.

HE 187/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

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

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

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 57/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden virkarikossyytteiden oikeuspaikkaa koskevien säännösten muuttamiseksi.

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

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

HE 199/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta.

HE 159/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 60/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

HE 65/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta.

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

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

HE 18/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain, Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 15 §:n muuttamisesta.

KK 158/2020 vp. Kirjallinen kysymys valtion toimintojen ulkoistamisesta.

LaVM 10/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 77/2001 vp) lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden

määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

LiVM 23/2002 vp. Liikennevaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 96/2002 vp) verkkotunnuslaiksi sekä viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Netherlands Criminal Code. https://www.legislationline.org/download/id/6415/file/Netherlands_CC_am2012_en.pdf

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita, 2020:14. Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja.

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:21. Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja.

PeVL 3/1987 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 119/1987 vp) hallituksen esityksestä radioviestintää koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 4/1989 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 6/1989 vp) eduskunnalle ulkomaalaisen kelpoisuutta virkaan koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 281/1993 vp) laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 7/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 295/1993 vp) tilintarkastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 57/1994 vp) poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 24/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 71/2001 vp) etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansanvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 69/2001 vp) laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 115/2002 vp) työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

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

PeVL 19/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 6/2005 vp) rajavartiolaitosta ja rajavyyhökettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 11/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 7/2006 vp) eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 37/2006 vp) eduskunnalle laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

- PeVL 18/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 140/2007 vp) siviilipalveluslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 55/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 275/2010 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- PeVL 58/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 199/2010 vp) eduskunnalle jätelaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 62/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 204/2010 vp) turvallisuustutkintalaiksi, laiksi sotilasilmaluonnettomuuksien tutkinnasta ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 4/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 204/2013 vp) eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.
- PeVL 8/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 54/2013 vp) eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 11/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 13/2016 vp) eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 71/2017 vp.

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

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

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 8/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 235/2002 vp) eduskunnalle kansalaisuuslaiksi.

SOU 2018:25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering.

StVM 1/2014 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain sekä sähköisestä lääkemääräyksestä annetun lain muuttamisesta.

Tietosuojavaltuutettu 28.5.2021 dnro 7661/163/20. Työntekijän sairauspoissaolotiedon julkaisu yrityksen verkkosivuilla ja tietoturvaloukkauksesta ilmoittaminen.

TSL 4.4.2006 dnro 1/2006. Henkilötieto – Arkaluonteinen henkilötieto.

Ylimpien lainvalvojen ratkaisut

AOA 20.8.2001 dnro 1241/4/00. Päätös kanteluun sairauskertomustietojen luovuttamista koskevassa asiassa.

AOA 27.2.2004 dnro 896/4/02. Muuttoauton ns. karenssiajan laskeminen.

AOA 5.4.2004 dnro 292/4/03. Autoveropäätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen käsitteilyaika ja siitä ilmoittaminen.

AOA 3.11.2005 dnro 1806/2/05. Ajoneuvohallintokeskuksen menettely ajoneuvoverotusta koskevan puhelinneuvonnan ulkoistamisessa.

AOA 17.12.2008 dnro 3718/4/07. Päätös kärjätuomarin henkilökohtaiseen työsähköpostiosoitteeseen saapuneiden viestien käsittelyä koskevaan kanteluun.

AOA 20.4.2009 dnro 2847/2/08. Kirjaston lainauskuittien kieli.

AOA 17.9.2009 dnro 1136/4/09. Sähköpostiin vastaaminen ja asiakirjan toimittaminen.

AOA 21.6.2010 dnro 3951/4/09. Asiakirja sisälsi väärää tietoa lapsen huollosta.

AOA 13.9.2012 dnro 3911/4/11. Postitullauksen asiakaspalvelun riittävyys.

AOA 31.12.2015 dnro 4653/4/14. Yrittäjien rakentamisilmoitukset vain sähköisesti – AOA Sakslin: Verohallinto unohti asiakkaan oikeudet.

AOA 2.11.2017 dnro 5626/2017. Toimeentulotukiasiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antaman neuvonnan oikeellisuuteen.

AOA 20.11.2019 dnro 3379/2018. Verohallinnon automatisoitu päätöksenteko ei täytä perustuslain vaatimuksia.

AOA 25.11.2019 dnro 2898/2018. Verohallinnon päätös laiminlyöntimaksusta.

AOA 29.12.2020 dnro 7302/2019. Vuokratyövoiman käyttö Verohallinnon puhelinpalvelussa.

AOA 30.8.2021 dnro 5591/2020. Sukuselvitysten toimitusaika.

EOAM 25.11.2003 dnro 22/4/02. Kansaneläkelaitoksen sotilasavustusta koskeva ohje.

EOAM 6.5.2004 dnro 1356/4/02. Virheellinen neuvonta eläkeasiassa.

EOAM 12.8.2010 dnro 537/4/10. Käräjäoikeuden sähköpostijärjestelmän englanninkielinen virheilmoitus.

EOAM 15.3.2012 dnro 2170/4/10. Potilaslain mukainen muistutus.

EOAM 7.3.2018 dnro 6954/2017. Lainsäädäntöesitys työrikosten vanhetumisajan pidentämiseksi.

EOAM 4.3.2021 dnro 6488/2018. Poliisin menettelyä koskevien kirjeiden ja ilmoitusten käsittely sekä kirjaaminen poliisiyksiköissä.

OKV 21.10.2009 dnro 945/1/2008. Toimeentulotukihakemus tulee voida jättää myös sähköisesti.

OKV 28.12.2009 dnro 1168/1/2007. Potilaan terveydentilasta tiedottaminen.

OKV 27.3.2012 dnro 95/1/2011. Sähköinen asiointi toimeentulotukea haettaessa.

OKV 31.1.2012 dnro 420/1/2010. Toimeentulotukea on voitava hakea myös sähköisesti.

OKV 25.2.2015 dnro 1531/1/2013. Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan menettely lupaa haettaessa.

OKV 27.06.2017 dnro 681/1/2017. Viranomaisen tiedottamisen tulee olla sisällöltään oikeaa.

OKV 20.4.2021 dnro 131/70/2020. Kelan automaattinen päätöksenteko.

Kotimainen oikeuskäytäntö

KHO 2003:21

KHO 2006:90

KHO 2014:52

KKO 1981 II 157

KKO 1989:50

KKO 1991:79

KKO 1995:53

KKO 1997:48

KKO 1999:32

KKO 1999:33

KKO 2002:56

KKO 2005:105

KKO 2009:24

KKO 2021:68

KKO 2022:21

Helsingin HO 4.9.2003 S 02/1776

Kuopion HAO 29.05.2012 12/0212/2

Turun HO 19.11.2013 2103

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisut

C-70/10, Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM), EU:C:2011:771.

C-131/12, Google Spain SL ja Google Inc. v. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) ja Mario Costeja González, EU:C:2014:317.

C-582/14, Patrick Breyer v. Saksan liittotasavalta, EU:C:2016:779.