

Lausunto PL 118 §:n mahdollisista muutostarpeista, tekoälyn¹ hyödyntämisen ja rikosoikeudellisen vastuun näkökulmasta

Niina Mäntylä, HTT, OTM
Julkisoikeuden professori
Vaasan yliopisto

Nykytila

Virkavastuuta koskevan perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Myös esittelijältä vaaditaan vastuusta vapautuakseen eriväliä mielipidettä (2 mom). 3 momentissa puolestaan säädetään, että jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. PL 118 §:n tehokkuus edellyttää siten sitä, että vastuutaho on tunnistettavissa ja käsillä täytyy olla lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti. Lainmukainen toimintatapa, selviää virkavelvollisuuksista.² PL 118 § konkretisoi siten hallinnon lainalaisuusperiaatetta, josta säännellään perustuslain 2.3 §:ssä.

Virkavastuuta perustelevat vallankäytön kohteiden oikeusturvan takeiden järjestäminen, virkamiesten luotettavuuden takaaminen ja lain noudattamisen vaatimus, sekä se, että vallankäyttöä sisältävät hallintotehtävät vaativat erityistä asiantuntemusta.³ Nykyisin virkavastuukysymykset kiinnittyvät itsenäisemmin myös korruptiontorjuntaan, erityisesti kansainvälisen ja EU-oikeudellisen korruptiontorjuntasääntelyn vahvistuttua 2000-luvulla.

Vastuukysymyksiä on pohdittu meillä erityisesti automaation yhteydessä ja rajoitetummin varsinaisen autonomisen tekoälyn tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan automatisoidun toiminnan on oltava valvottua ja oikeudellisesti kontrolloitavissa, mikä tarkoittaa myös virkamiehiin kohdistuvaa vastuuta virkatoimista. Automaattinen päätöksenteko ei saa johtaa siihen, että perustuslain virkavastuuta koskevat säännökset menettävät merkityksensä (PeVL 7/2019 vp, s. 11) Vastatakseen tähän, automaattisen päätöksenteon ja tekoälyn hyödyntämiseen tähtäävässä lainsäädännössä on PL 118 §:n henkilökohtaisesta vastuusta ja PL 8 §:n käyttäytymisvelvoitteiden täsmällisyysvaateesta johtuen, määritelty ensinnäkin erityisiä täsmällisiä toimintavelvoitteita, joihin virkavastuu voidaan kiinnittää, sekä velvoitettu viranomaiset nimeämään näille vastuulliset henkilöt. Tämä on käytännössä ainoa mahdollisuus, jolla voimassa olevan PL 118 §:n edellyttämää henkilökohtaista vastuuta kyetään toteuttamaan automaation ja varsinkin autonomisemman tekoälyn hyödyntämisessä.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan yksittäiselle virkamiehelle, kuten yliohtajalle tai vain käsittelysäännöistä päättävälle asiantuntijalle osoitettu vastuu automaatiassa on perustuslain 118 §:n tulkinnan valossa keinotekoisia ja näennäisiä tai välillisiä, eikä perustuslakivaliokunnan mukaan

¹ Tässä lausunnossa tekoälystä käytetään tekoälyasetuksen määritelmää. Kyseessä on tällöin: 1) konepohjainen järjestelmä, 2) joka on suunniteltu toimimaan vaihtelevilla autonomian tasoilla, 3) jossa voi ilmetä mukautuvuutta käyttöönoton jälkeen 4) ja joka eksplisiittisiä tai implisiittisiä tavoitteita varten 5) päättelee vastaanottamastaan syötteestä, miten tuottaa tuotoksia, 6) kuten ennusteita, sisältöä, suosituksia tai päätöksiä, 7) jotka voivat vaikuttaa fyysisiin tai virtuaalisiin ympäristöihin. (Euroopan komission tiedonanto C(2025) 5053 final).

² Ks. Voutilainen, Tomi & Ouli, Juuso (2023). Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus. Defensor Legis 1/2023. s.53.

³ HE 291/1993 vp, s.26–27.

riittävää (PeVL 7/2019 vp, s. 10-11; PeVL 62/2018 vp, s.8) Välillisestä vastuurakennelmasta seuraisi ensinnäkin se ongelma, että muille asiaan liittyville henkilöille ei syntyisi virkavastuuta ja toisaalta tähän nimettyyn henkilöön vastuu kohdentuisi epäoikeudenmukaisesti, jos hän ei kykenisi vaikuttamaan virheen syntyyn tai ei voisi käytännössä edes huomata sitä. Tämä liittyy myös rikosoikeudelliseen epätäsmällisyyskieltoon, joka on osa PL 8 §:ssä säädettyä rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Liian epätäsmälliseen sääntelyyn ei voida perustaa vastuuta, vaan säännöksistä on pystyttävä ennakoimaan mitkä teot tai laiminlyönnit ovat rangaistavia (PL 8 § ja RL 3:1). Tämä on johtanut siihen, että virkavastuuta tekoälyn hyödyntämisen yhteydessä on pilkottava, kuten sääntöpohjaisessakin päätösaunomaatiossa on lähtökohtana (tiedonhallintalaki 6 a luku). Vastuu on toisin sanoen kiinnitettävä tiettyihin yksittäisiin velvoitteisiin, jotta lakiesitykset täyttäsivät PL 118 §:n ja PL 8 §:n vaatimukset. Esimerkiksi tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa koskevassa hallituksen esityksessä laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta 106/2026 on eritelty lain vaatimustenmukaisuuden varmistamisen ja valvonnan velvoitteita ja esitetty, että näille olisi nimettävä velvoitteiden toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt.

Lisäksi on hyvä huomata, tekoälyn ja automaation hyödyntämisestä valmistelussa ja päätöksenteon tukena, ei ole erikseen säädetty. Virkavastuun näkökulmasta, tällainen osittainen hyödyntäminen on joka tapauksessa helpompi hyväksyä, koska vastuu voidaan kohdistaa siihen, miten ihmispäätöksentekijä on hyödyntänyt järjestelmän tuottamia tuloksia päätöksenteossa.⁴ Vastuu kohdistuu tällöin myös riittävään selvitysvollisuuteen.⁵

Nykytilan haasteet

PL 118 § ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate PL 8

Kun pohditaan PL 118 §:n muutostarpeita, on tärkeää huomata, että se toimii osana perustuslain kokonaisuutta. Olennaisen kytkennän muodostaa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §), jonka yksi elementti on epätäsmällisyyskielto, eli se edellyttää tunnusmerkistöltä täsmällisyyttä. Sanamuodosta tulisi olla ennakoitavissa onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Tämä on haastavaa tekoälykontekstissa ja PL 118 §:n merkitys jää tyhjäksi, jos käyttäytymisvelvoitetta ei voida riittävän täsmällisesti etukäteen asettaa. Esimerkiksi virkavelvollisuuden rikkominen on blankorangaistussäännös, eli käyttäytymisnormit ilmenevät vasta sitä täsmentävistä säännöistä ja määräyksistä.⁶ Niitä edellytetään täsmällisyyttä. Oikeuskirjallisuudessa on pidetty perusteltuna, että tuomioistuimet asettavat näissä tilanteissa täsmällisyydelle suhteellisen korkeat vaatimukset.⁷ Niiden tulee myös jättää perustuslain 8 §:n kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva säännös soveltamatta ja ilmeisyyttä ei edes vaadita, jos kyseessä on alemmanasteinen normi (kuten hallinnon sisäinen määräys). Rikosoikeudellinen järjestelmä sisältää myös monia muita elementtejä, joilla kohtuus epätäsmällisen oikeustilan ollessa käsillä toteutetaan, kuten erehdyssäännökset ja toimenpiteistä luopuminen.⁸ Epätäsmällinen normi voi johtaa myös jo aikaisemmassa vaiheessa esitutkinnasta luopumiseen tai syyttämättä jättämiseen.

Vaikka perustuslakivaliokunta on sääntöpohjaisen, automaattisen päätöksenteon yhteydessä katsonut, että virkavastuun toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa ei edellytä sääntelyä, joka on erittäin yksityiskohtaista tai teknistä (PeVL 81/2022 vp, s. 8), em. rikosoikeudellisen

⁴ Busuioc, M. (2020). Accountable Artificial Intelligence: Holding Algorithms to Account. Public administration review 81(5), s 825-836.

⁵ Kreyßing, Robert (2025) *Verwaltungsentscheidungen durch Künstliche Intelligenz – Implikationen und verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen*, s.272,323.

⁶ Virkarikokseksi on rikoslain 40 luvun mukaan säädetty muun muassa lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen. Ks. täsmällisyysvaateesta: KKO 1998:41.

⁷ Rajaa on pohdittu esim. KKO:n ratkaisussa 2023:17, jossa hallinnon yleisperiaatteiden todettiin olevan riittävän täsmällisiä perustaakseen rangaistavuuden.

⁸ Frände, Dan (2005). Yleinen rikosoikeus. s.42–44.

järjestelmän elementit johtavat erityisesti autonomisemman tekoälyn hyödyntämisen yhteydessä yksityiskohtaiseen vastuusääntelyyn, jos rikosoikeudellisen vastuun halutaan toteutuvan tehokkaasti. Tulevaisuuden haasteena voi olla siten varsin kasuistinen vastuusääntely, jota EU-oikeudellinen kehitys vielä vahvistaa tuoden hyvinkin yksityiskohtaisia toimintavelvoitteita osaksi järjestelmäämme.

Tekoälyn hyödyntämisen yhteydessä varsin yksityiskohtainenkaan sääntely ei riitä, vaan käsillä on kuitenkin myös vastuuaukkoja, koska vaikka kaikkia velvoitteita toteutettaisiin täydellisesti, järjestelmässä voi olla laadunvarmistuksesta huolimatta virhe, josta kukaan PL 118 §:n ja rikoslain 40 luvun määrittelemistä tahoista ei ole rikosoikeudellisessa virkavastuussa. Myös esimerkiksi tekoälyjärjestelmiä hyödynnetessä neuvonnassa, sen käyttämässä aineistossa voi olla virheitä, joista kukaan ei ole virkavastuussa. Virheitä syntyy siis muistakin riskeistä kuin ihmisen tahallisista väärinkäytöksistä tai huolimattomuudesta, jolle rikosoikeudellinen virkavastuujärjestelmä perustuu.

Henkilökohtaisen virkavastuun aukkoja on tekoälyn hyödyntämisessä täytettävä muilla vastuun muodoilla ja julkisyhteisön vastuulla. Järjestelmävirheitä on tapahtunut myös ennen tekoälyä, joten kysymys organisaation roolista ei ole uusi. Apulaisoikeuskansleri on esimerkiksi ratkaisussaan OKV/49/1/2014 katsonut vastuun olevan Valtakunnanhovioikeudella, kun asiakas joutui virheellisten ulosmittaustoimien kohteeksi viranomaisen ylläpitämän tietojärjestelmän ongelmien vuoksi. Ruotsista vastaavankaltainen esimerkki nousi keskusteluun vuonna 2019, kun työmarkkinatukien maksatuksen virheellisiä keskeyttämispäätöksiä teki viranomaisen (Arbetsförmedlingen) automatisoitu järjestelmä ja *Försäkringskassan* lakkautti aktivointituen maksamisen näiden virheiden johdosta. Viranomainen ei aluksi havainnut virhettä, eikä yksittäisiä virkamiehiä saatettu vastuuseen.⁹

Suomessa korostunut henkilöön kiinnittyvä vastuujärjestelmä on kuitenkin sulkenut pois kehittyviä organisatorisen vastuun malleja ja esimerkiksi tekoälyasetuksen keskeistä kontrolli-instrumenttia, seuraamusmaksua, ei Suomessa voi voimassa olevan sääntelyn valossa kohdentaa viranomaiseen. Seuraamusmaksun tarpeettomuutta julkisyhteisöjen osalta on perusteltu mm. juuri vahvalla henkilökohtaisella virkavastuulla, mutta tekoälykontekstissa tämä perustelu ei edellä esitetyistä vastuuaukoista johtuen ole vakuuttava.

Virkavastuun ulottuvuus – julkisesta vallasta julkiseen tehtävään?

Rikosoikeudellisen vastuun ulottuvuus on perustuslain 118 §:n sanamuodon osalta laajempi kuin sitä konkretisoivassa rikoslain virkarikoksia koskevassa 40 luvussa. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen. Rikoslain (39/1889) 40 luku puolestaan kohdentuu virkamieheen, julkista luottamustehtävää hoitavan henkilöön ja muuhun henkilöön, joka käyttää julkista valtaa sekä julkisyhteisön työntekijään rajoitetusti (ei virkavelvollisuuden rikkominen ja virka-aseman väärinkäyttäminen, ns. suppea virkavastuu). PL 124 §:n tulkinnasta kuitenkin johtuu, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt virkavastuusta säätämistä julkisten hallintotehtävien yhteydessä, kun niitä on annettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, ja tällöin myös hallinnon yleislakien noudattamista on edellytetty, jolloin näistä muodostuu myös osa niistä velvollisuuksia, joihin vastuu kytkeytyy (PeVL 26/2017 vp, s. 49, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10, PeVL 62/2018 vp.) PeL 118 §:n tulkinta yhdessä PeL 124 §:n kanssa näyttää siis laajentavan virkavastuun rikoslain julkisen vallan käsitteestä julkisiin hallintotehtäviin.¹⁰ Perustuslain 118 §:n 3 momentin sanamuoto on tässä kokonaisuudessa vielä tätäkin laajempi (julkinen tehtävä). Julkisiin tehtäviin sisältyy myös tosiasiallista toimintaa, jossa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä tai julkisen vallan käyttämisestä. Rikosoikeudelliset virkavastuusäännökset ovatkin juuri kehittämisen kohteena ja rikoslain osalta virkavastuun ulottuvuutta mahdollisesti laajennetaan julkisen vallan käytöstä julkisiin

⁹ Enqvist, Lena & Naarttijärvi (2022), Rättsstatliga principer och beslutsprocesser i en (alltmer) digitaliserad och automatiserad förvaltning. Teoksessa: Rättsstaten i den svenska förvaltningen, s. 218.

¹⁰ Ks. Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 10/1998 vp.

tehtäviin tai julkisiin hallintotehtäviin.¹¹ Pidän ulottamista julkisiin tehtäviin haasteellisena, mutta julkisiin hallintotehtäviin perusteltuna nykyinen oikeustila ja perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioiden. *Tästä syystä myös PL 118 §:n sanamuoto tulisi tarkistaa rikosoikeudellisen vastuun osalta käsittämään julkiset hallintotehtävät, jos se näin myös rikoslakiin kirjataan.*

Myös lainvalmisteluaineistossa on lähdetty julkisen hallintotehtävän käsitteestä, kun on tarkasteltu esimerkiksi tekoälyjärjestelmän kehittäjien vastuuta. Automaattista päätöksentekoa koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin muun muassa, etteivät tietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen itsessään ole julkisia hallintotehtäviä. (HE 145//2022 vp). Samaan esitykseen liittyvässä hallintovaliokunta mietinnössä puolestaan ei nähty PL 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä järjestelmien testausta, ja teknisen virheen korjaamista, jotka tapahtuvat viranomaisen toimeksiannosta. (HaVM 39/2022 vp, s. 11–12.) Rikosoikeudellista virkavastuuta ei ole päädytty siten kohdentamaan näihin toimijoihin. Järjestelmien valvonta puolestaan on julkinen hallintotehtävä, ja tähän liittyen ilmoitettujen laitosten ja niiden alihankkijoiden palveluksessa olevat henkilöt ovat myös rikosoikeudellisessa virkavastuussa heidän hoitaessaan tätä julkista hallintotehtävää, kuten vaatimustenmukaisuuden arviointia (ks. HE 46/2025). (Laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta 10 §)

Automaation ja tekoälyn hyödyntämiseen on myös liittynyt suppean ja laajan virkavastuun epäsymmetrian ongelmia, joita on paikattu säätämällä rikoslain lähtökohdasta poiketen laaja virkavastuu myös julkisyhteisön työntekijöille (tiedonhallintalaki 28g §). Parempana ratkaisuna voisi olla edellä mainittu julkinen hallintotehtävä rikosoikeudellisen virkavastuun lähtökohtana, jolloin julkisyhteisöjen työntekijät tulisivat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin hoitaessaan julkista hallintotehtävää ja näin myös yksityiset ilman erikseen säätämistä.

Tekoälyä hyödynnettäessä yksityisen ja julkisen toimijan välinen yhteistyö on korostuneessa asemassa, koska kummankin resursseja ja osaamista tarvitaan, jotta tekoälyn hyödyntäminen voi olla vastuullista ja tehokasta. Tiiviiseen yhteistyöhön liittyy myös riskejä, korruptiivisiakin. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa tekoälyjärjestelmä voidaan tarkoituksellisesti ohjelmoida suosimaan tiettyjä toimittajia. Sääntely, kuten EU:n tekoälyasetus tunnistaa tekoälyn korruptiivista käyttöä vielä hyvin rajoitetusti.¹² EU:n korruptiontorjuntadirektiivi (EU 2026/1021) kuitenkin kiinnittyy virkavastuun ulottuvuuskysymyksiin tekoälykontekstissakin. Direktiivin julkisen sektorin vastuu kattaa julkisia palveluja tarjoavat henkilöt, jotka käyttävät julkista valtaa tai ovat tällaisen julkisen tehtävän hoitamisen osalta viranomaisten valvonnan ja seurannan alaisia sekä myös yksityisomistuksessa olevissa yrityksissä ja niiden perustamisessa tai ylläpitämisessä oikeushenkilöissä julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt. Rajanvetoa voidaan joutua tekoälykontekstissakin käymään siitä, mitkä yksityisen toimijan suorittamat tehtävät ovat julkisia tehtäviä ja siten julkisen sektorin korruptiorikosvastuun piirissä esimerkiksi 3 artiklan valossa (lahjonta julkisella sektorilla), kun henkilö ottaa vastaan esimerkiksi lahjuksen järjestelmän manipuloinnista.¹³ Hallituksen esityksessä digipalvelulain muuttamisestakin todetaan, että tietojärjestelmän kehitystyötä tekevän yksityisen ja tietojärjestelmää automaattisessa neuvonnassa hyödyntävän viranomaisen välinen työnjako voi joissain tapauksissa olla epäselvä. (HE

¹¹ Rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten arviointi. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:31.

¹² Jon Vrush, Jon, Dunčikaitė, Ieva & Freigang, Vincent (2025). Addressing corrupt uses of artificial intelligence. Transparency International, s.8.

¹³ Direktiivin lähtökohtana on, että vastuu kattaa julkisten palveluiden osalta palveluja tarjoavat henkilöt, jotka käyttävät julkista valtaa tai ovat tällaisen julkisen tehtävän hoitamisen osalta viranomaisten valvonnan ja seurannan alaisia, vaikka heillä ei olisi muodollista virkasuhdetta. Tämän direktiivin soveltamiseksi virkamiehen määritelmän olisi katettava myös valtion omistamisessa ja valtion määräysvallassa olevissa yrityksissä sekä julkisen palvelun tehtäviä hoitavissa omaisuudenhoitosäätioissä ja yksityisomistuksessa olevissa yrityksissä ja niiden perustamisessa tai ylläpitämisessä oikeushenkilöissä julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt. Kaikki lainsäädännöllisessä virassa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla olevat henkilöt olisi rinnastettava tässä direktiivissä kansallisiin virkamiehiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

106/2026) Joka tapauksessa korruptiontorjuntadirektiivistä johtuen julkisyhteisön työntekijöiden suppeamman virkavastuun voisi korvata julkisia tehtäviä hoitavien korruptiorikosvastuulla, joka olisi varsinaista virkavastuuta rajoitetumpi, mutta täyttäisi direktiivin vaatimukset. Direktiivi ei edellytä Artikla 7:n mukaisen kriminalisoinnin (lainvastaisuudet julkisten tehtävien hoitamisessa) ulottamista välttämättä julkista tehtävää hoitavaan, vaan se voidaan rajata julkisia hallintotehtäviä hoitavien ryhmään.

Vertailua muihin maihin

Muissa Pohjoismaissa ei ole Suomen kaltaista virkavastuusäännöstä perustuslain tasolla, eikä oikeudellinen keskustelu ole samalla tavoin koskettanut henkilöön kiinnittyvän virkarikosvastuun kysymyksiä kuin Suomessa.

Ruotsissakin on kuitenkin näkyvissä valtiosääntöoikeudellistakin huolta siitä, miten digitalisaatioon ja automaatioon liittyvät vastuut ja riskit tulisi jakaa. Samalla on tosin nähty, ettei lainsäädäntö saa estää tai tarpeettomasti hidastaa teknologista ja hallinnollista kehitystä.¹⁴ Hallintolaissa onkin hyvin yleinen säännös (28 §) siitä, että päätös on mahdollista tehdä automaattisesti (Förvaltningslag 2017:900) Koska Ruotsissa ei ole Suomen kaltaista perustuslain säännöstä virkavastuusta, Suomessa liian välillisiksi todetut vastuusetelmat eivät Ruotsissa ole aiheuttaneet kritiikkiä ja esimerkiksi Försäkringskassan ja Transportstyrelsenin automatisoitujen päätöksentekoprosessien vastuunjako on määritelty osaston johtajalle. Kritiikki on välillisyyden sijaan pikemminkin kohdistunut siihen, ettei vastuutaho aina ole käytännössä selkeä (Skatteverket) sekä valvonnan riittämättömiin resursseihin ja seurannan puutteisiin automaatiassa, jotta virheet havaittaisiin tehokkaammin.¹⁵

Suomessa myös korostetaan julkisessa toiminnassa henkilökohtaisen vastuun osalta rikosoikeudellista vastuuta, eikä tästä syystä esim. kurinpidollinen vastuu ole kehittynyt samalla tavalla kuin Ruotsissa. Myös organisatorinen vastuu on kehittynyt eri tavalla. Tekoälyasetukseen liittyvien seuraamusmaksujen osalta Ruotsissakin käytiin keskustelua, voidaanko niitä kohdentaa viranomaisiin ja päädyttiin siihen, etteivät henkilökohtainen kurinpito- ja rikosoikeudellinen virkavastuu ole riittävän tehokkaita keinoja puuttua viranomaistasolla tapahtuviin järjestelmällisiin rikkomuksiin. Ruotsissa seuraamusmaksut voidaan siten kohdentaa myös viranomaisiin.¹⁶

Ruotsin järjestelmässä on virkatoiminnassa pitkään haluttu rikosoikeudellisesti rangaista vain sellaisista teoista/laiminlyönneistä, jotka tapahtuvat julkisen vallan käyttämisen tai siihen läheisesti liittyvän toiminnan yhteydessä (tjänstefel), ja vähäisempiin tekoihin on puututtu kurinpitovastuun kautta. Nyt voimaan on kuitenkin juuri tullut julkisen aseman väärinkäyttöä koskeva säännös, joka laajentaa rangaistavuuden laajemmin julkiseen toimintaan (offentlig verksamhet). (Brottsbalken 20 kap. 2 §) Kehityksen taustalla ovat kansainväliset korruptiontorjuntaan liittyvät velvoitteet, mutta myös kotimaiset huomiot siitä, ettei aikaisempi sääntely kattanut riittävästi esimerkiksi julkisten varojen epäasianmukaista käyttöä. Uudistuksen tarkoituksena on lisätä luottamusta julkiseen toimintaan, vahvistaa kansalaisten oikeusturvaa sekä korostaa velvollisuutta noudattaa objektiivisuutta ja puolueettomuutta kaikessa julkisten tehtävien hoitamisessa. (SOU 2025:87; Prop. 2025/26:217)

Saksan perustuslaissa (Grundgesetz) on puolestaan virkavastuusäännös. Se ei kuitenkaan koske rikosoikeudellista vastuuta, vaan vahingonkorvausvastuuta ja pykälässä korostetaan julkisyhteisön

¹⁴ SOU 2018:25, s. 136.

¹⁵ Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen. Riksrevisionen 2020.

¹⁶ SOU 2025:101 s. 498. Ks. myös SOU 2017:39, s. 289.

ensisijaista vastuuta (Art. 34 GG). Saksan perustuslaki korostaa myös virkamieshallintoperiaatteesta, eli julkisen vallan käyttö kuuluu pääsääntöisesti julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevalle 33(4) GG. Valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa virkamieshallintoperiaatteesta on johdettu saman tyyppisiä tulkintoja, kuin meillä PL 118 §:stä, eli että julkisen vallan käyttöön tulee liittyä inhimillinen vastuuketju. Taustalla vaikuttavat luottamus- ja moraaliargumentit.¹⁷ Saksan liittovaltion hallintomenettelylaissa hallintotoimia tehtäessä automaatio onkin rajattu tilanteisiin, joissa harkintavaltaa ja arviointia ei käytetä. (VwVfG 35a §)¹⁸ Yksityinen-julkinen yhteistyön osalta valtiosääntöistä virkamieshallintoperiaatteen säännöstä 33(4) GG on myös tulkittu niin, että lopullisen valvonta – ja ohjausvallan täytyy säilyä viranomaisella, vaikka yksityinen toimittaisi algoritmin. Henkilökohtaisesta rikosoikeudellisesta vastuusta ei ole kuitenkaan säädetty perustuslain tasolla. Yhdessä suomalaisen 124 §:n tyyppisen delegointisäännöksen kanssa, saksalainen valtiosääntöoikeudellinen keskustelu tekoälyn hyödyntämiseen liittyvästä vastuuproblematiikasta tulee joka tapauksessa lähimmäksi suomalaista. Vahingonkorvausvastuu kytkeytyy ihmisen tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka liittyvät tietojärjestelmän käyttöön, kuten käyttöönottopäätökseen ja turvallisuus- ja valvontavelvollisuuksiin.¹⁹

Uusimmissa keskusteluissa esille on tuotu myös malli, jossa virkavelvollisuuden rikkominen kytkettäisiin suoraan tietojärjestelmän tuottamaan päätökseen tai lopputulokseen vahingonkorvausoikeudellisessa tarkastelussa. Päätöksen tai lopputuloksen on oltava lainmukainen, ja jos näin ei olisi, velvollisuutta rikottaisiin riippumatta yksittäisistä edeltävistä toimista. Tässä nousee esille samantyyppistä pohdintaa vastuun henkilökohtaisuuden haasteista, kuin meillä on käyty rikosoikeudellisen vastuun osalta. Yksittäisiin toimintavelvoitteisiin kytketty vastuu ei kykene ottamaan huomioon kaikkia tekoälyjärjestelmän virheitä. Kirjoittajat toteavat, että irtautuminen vahingonkorvausvastuun henkilösidonnoisesta lähtökohdasta, johon Saksan siviililain (BGB) 839 §:n mukainen virkavastuu perustuu, ylittäisi kuitenkin nykyisen virkavastuusääntelyn tulkinnalliset rajat. Kysymys on tässäkin tuottamuksen rajoista. Siksi yhtenä de lege ferenda ratkaisuna on ehdotettu tuottamuksesta riippumatonta julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta.²⁰

Lainmukaisuutta täytyy kuitenkin kyetä myös jotenkin arvioimaan, joten sellaisen tekoälyjärjestelmän hyödyntäminen, jonka lainmukaisuutta ei voida jälkikäteen tutkia ja arvioida ei olisi mahdollista julkishallinnossa käyttää.²¹ Tämä lähtökohta on perusteltu perustuslain demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteella (GG 20). Erityisesti julkisella sektorilla ja julkisen vallan käytössä, ei voida siten hyödyntää esimerkiksi verkottuneiden algoritmien järjestelmiä, jossa sitä, mikä tarkalleen aiheutti virheen, ei voida enää jälkikäteen tunnistaa, eikä ihminen toimi algoritmin kanssa vuorovaikutuksessa. En siten pidä tarpeellisena syventyä erilaisiin rahastomalleihin vastuuratkaisuihin, kun kyse on julkisesta toiminnasta.²²

Norjassa ja Tanskassa ei ole perustuslain tasolla mainintaa virkavastuusta. Valtiosääntötasolla keskeiset kytkennät liittyvät siten tekoälyn osalta lainalaisuusperiaatteeseen (Norjassa Grunnloven 2 § ja 113 §), Tanskassa välillisesti Grundloven 3§, joka koskee vallan kolmijakoa).

¹⁷ Kreyßing, 2025, s.195-197.

¹⁸ Ks. Buoso, Elena, 2020. Fully Automated Administrative Acts in the German Legal System. European Review of Digital Administration & Law - Erdal 2020, Volume 1, Issue 1-2, June-December, p. 113-122.

¹⁹ Martini, Mario, Ruschemeier, Hannah & Hain, Jonathan (2021). Staatshaftung für automatisierte Verwaltungsentscheidungen – Künstliche Intelligenz als Herausforderung für das Recht der staatlichen Ersatzleistungen. s.13-14. https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Martini/2021_Haftung_fuer_automatisierte_Entscheidungen_Typoskript.pdf

²⁰ Martini et al. 2021, s. 15–16, 34–35.

²¹ Martini et al. 2021. s.15.

²² Ks. Beckers, Anna & Teubner Gunther, 2022: Three Liability Regimes for Artificial Intelligence: Algorithmic Actants, Hybrids, Crowds.

Lainalaisuusperiaatteeseen liittyvä hallinto-oikeuden keskeinen lähtökohta on, että viranomaisten tulee noudattaa lakia sekä järjestää toimintatapansa ja organisaationsa tähän perustuen. Tanskassa ja Norjassa on ollut esillä näkemys, että tekoälyn hyödyntämisen reunaehdoista ei tarvitse erikseen säätää, koska perinteiset hallinto-oikeuden lähtökohdat koskevat myös tekoälyn käyttöä. Tällä on haluttu myös turvata teknologianeutraalisuutta.²³ Norjassa on kuitenkin hyväksytty 2025 uusi hallintolaki (LOV-2025-06-20-81, ei vielä voimassa), jossa on ETA-oikeudellisiin velvoitteisiin liittyen konkretisoitu erityisesti GDPR 22 artiklan lähtökohdat (11–13 §), kuten dokumentointivelvoite. Painavilla syillä velvoitteista, kuten oikeus saada selitys tai manuaalinen tarkastus on mahdollista säätää poikkeus. Esitöissä on korostettu teknologianeutraalisuutta ja joustavuutta on tavoiteltu myös asetuksenantovaltuuksin, joilla lakia tarkennetaan. (Ks. Prop. 79 L (2024–2025 ja NOU 2019: 5) Tanskassa erillistä yleissäännöstä tekoälyn hyödyntämisestä ei puolestaan ole, mutta hallintopäätösten yhteydessä GDPR 22 artiklasta johtuen erityislait ovat keskeisiä automaation yhteydessä. Tanskasta voi mainita esimerkkinä opintotukipäätösten automaattisen käsittelyn. Tanskassa on annettu myös tarkentava ohje tekoälyn käytöstä julkishallinnossa.²⁴

Norjassa tekoälykontekstissa julkisen sektorin vastuukeskustelu on kytkeytynyt organisaatiovastuuseen Ruotsin tavoin. Käytännön osoituksena tästä Norjassa GDPR:n mukaiset seuraamusmaksut voidaan kohdistaa myös viranomaiseen ja myös tekoälyasetuksen mukaiset seuraamusmaksut näyttävät valmistelussa mahdollisilta viranomaisten osalta. Tanskassa on poikettu Suomen tapaan tekoälyasetuksen mukaisista seuraamusmaksuista viranomaiselle.²⁵ (Laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta 1377/2025, 24 §) Tanskassa lainvalmistelussa mainitaan julkisen vallan käytössä henkilöön kiinnittyvä rikosoikeudellinen vastuu.²⁶ Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa myös korostuu organisaationäkökulma, ja on myös hyvä huomata, että Norjassa ja Tanskassa oikeusasiamiehen keinovalikoimassa ei ole yksittäiseen virkamieheen kohdentuvaa syytettä.

EU-oikeudesta johtuvat kehityssuunnat

EU-oikeudesta voidaan havaita kaksi kehityssuuntaa, jotka vaikuttavat vastuukysymyksiin.

Ensinnäkin digitalisaatioon liittyvä EU-sääntely luo merkittäviä organisointi- ja johtamisvelvoitteita, jotka kohdistuvat johtoon tai organisaatioon. Osa velvoitteista on osoitettu suoraan johdolle, kuten NIS2-direktiivin velvoitteet, osa on enemmän organisaation velvoitteita, kuten Interoperability Europe direktiivin tai tekoälyasetuksen erityiset velvoitteet suuririskisille järjestelmille. Näillä ei puututa kansalliseen virkavastuusääntelyyn (ks. esim. NIS2-direktiivi 20 art.), mutta toimintavelvollisuuksista muodostuu tuottamuksen mittapuita. Tämä kehitys nostaa esille kysymyksen siitä millaisella vastuujärjestelmällä juuri johdolle ja organisaatiolle asetetut toimintavelvollisuudet kontrolloidaan. Henkilökohtainen virkavastuu ei tavoita kaikkia näistä kehitysulottuvuuksista.

Toiseksi EU-oikeus lähentää yksityisen ja julkisen sektorin velvoitteita ja kontrollia. Lähentyminen on moniulotteista. Esimerkiksi suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin kytkeytyvä perusoikeusvaikutusten arviointivelvoite (Fundamental Rights Impact Assessment, FRIA) on kehittynyt tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista (Data Protection Impact Assessment, DPIA) laajemmaksi välineeksi tekoälyn perusoikeusvaikutusten arviointiin.²⁷ Perusoikeuksien arviointivelvoite koskee sekä julkisen sektorin

²³ Mäntylä, Niina, Attila, Barta & Karjalainen, Ville (2025). ADM in Public Administration in Finland and Hungary: Does the Legal Culture Matter? European Public Law. Volume 31, Issue 4 (2025) s. 527-528.

²⁴ Datatilsynet (2023), *Offentlige myndigheters brug af kunstig intelligens*.

²⁵ Høringsnotat: Gjennomføring av forordningen om kunstig intelligens (KI-forordningen) (2025) s.52.

²⁶ Forslag til Lov om supplerende bestemmelser til forordningen om kunstig intelligens (AI-loven) (2026) s. 212.

²⁷ Jackowski, Michael and Greser, Jaroslaw (2026), AI and corporate responsibility – From fragmented compliance to unified governance. Cambridge University Press (online).

toimielimiä, että toimijoita, jotka tuottavat julkisia palveluita sekä eräitä tekoälyjärjestelmien käyttäjiä, kun järjestelmiä hyödynnetään luottokelpoisuuden arviointiin, luottopisteytyksiin tai henki- ja sairaskorvausten arvioinnissa.²⁸ Esimerkkinä yksityisen ja julkisen sektorin lähentyvästä kontrollista puolestaan voidaan todeta, että GDPR:n ja tekoälyasetuksen mukaiset seuraamusmaksut kohdennetaan lähtökohtaisesti sekä yksityisiin että julkisiin toimijoihin. Näistä syistä kotimainen, henkilöön kiinnittyvä ja julkisen ja yksityisen vastuujärjestelmän eroja voimakkaasti korostava ratkaisu ei kykene täysin tavoittamaan jatkossa vastuun ja kontrollin tarpeen muuttuvaa luonnetta tekoälyympäristössä.

Mallit

a) Jätetään perustuslain 118 § ennalleen.

Tämä malli edellyttää virkamiesten toimintavelvollisuuksien täsmällistä kuvausta. Vastuusääntelystä tulee väistämättä kasuistista tekoälykontekstissa, vaikka perustuslakivaliokunta ei ole sitä edellyttänyt. Tämä ratkaisu soveltuu erityisen heikosti tekoälyjärjestelmiin, jotka toimivat myös itsenäisesti, eivätkä enää sääntöpohjaisen automaation tavoin. Pitäytyminen nykyisessä perustuslainsäädännöksessä myös korostaa henkilökohtaista rikosoikeudellista vastuuta, poiketen näin useimpien muiden maiden linjasta, jossa tekoälykontekstissa vastuuta pyritään kytkemään organisaatiovastuuseen. Rikosoikeuden elementit eivät puolestaan mahdollista epätasällista, välillistä vastuuta, joten vastuujärjestelmään jää aukkoja väistämättä. En näe tätä vaihtoehtoa täysin perusteltuna, koska näen, että hallintotoiminnan tehokkuuden ja oikeusturvan välille on rakennettavissa tyydyttävä ratkaisu, mutta se edellyttää perinteisestä ajattelutavasta irtautumista. (Kehitän tätä vaihtoehtoista ratkaisua mallissa c)

Nykyinen sanamuoto on kuitenkin mahdollistanut perustuslakivaliokunnan käytännönkin mukaan erilaisia virkarikosvastuun laajuuksia eri ryhmille, kuten suppean virkavastuun julkisyhteisön työntekijöille. Nykyinen sanamuoto kykenee siten vastaamaan korruptiontorjuntadirektiivin vaatimiin muutoksiin. Se ei ole kuitenkaan täysin informatiivinen, koska vastuun ala on erilainen riippuen siitä, onko kyse julkisen vallan käyttämisestä ja julkisesta hallintotehtävästä vai julkista tehtävää hoitavasta henkilöstä. (Kehitän tähän haasteeseen informatiivisempaa ratkaisua mallissa b)

b) Otetaan PL 118 §:n virkarikosvastuun lähtökohdaksi julkinen hallintotehtävä.

Virkavastuun ulottuvuushaaste ei johdu pelkästään tekoälyn hyödyntämistarpeista vaan myös julkisen ja yksityisen sektorin lähentymisestä ja korruptiontorjunnan EU-oikeuspohjaisista velvoitteista. Yksi vaihtoehto vastata tähän, olisi PL 118 § soveltamisalan täsmentäminen niin, ettei rikosoikeudellisen virkavastuun osalta käytettäisi julkisen tehtävän käsitettä, vaan lähtökohtana olisi julkinen hallintotehtävä ja siihen kiinnitettävä virkavastuu. Ratkaisu toisi laajemman virkavastuun piiriin myös julkisyhteisön työntekijät heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä, sekä yksityisen, niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, eikä näiden osalta tarvitsi enää säätää virkavastuusta erikseen, kun lähtökohta kirjattaisiin myös rikoslakiin virkamiehen määritelmään sisältyvän julkisen vallan käytön tilalle.

Julkisiin tehtäviä hoitaviin kohdistuu kuitenkin korruptiontorjuntadirektiivistä implementointivelvoitteita, joita meillä ei voimassa olevassa oikeudessa ole vielä täydellisesti ratkaistu (artiklat 3–11). Vakavat lainvastaisuudet julkisen tehtävän hoitamisessa (7 artikla), on em. artikloista mahdollista rajata vain tiettyyn, esimerkiksi julkista hallintotehtäviä hoitavien henkilöryhmään. Jonkinasteisen virkavastuun ulottaminen myös julkista tehtäviä hoitaviin on joka tapauksessa välttämätöntä korruptiontorjuntadirektiivistä johtuen ja myös oikeusturvasyistä tämä on perustelua, koska oikeusturvakeinot julkisten tehtävien alalla ovat rajoitetut. Syytä on huomioida myös

²⁸ Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevista vaatimuksista ja tarjoajien ja käyttöönottajien velvoitteista säädetään tekoälyasetuksen III luvussa.

Ruotsin esimerkki siitä, että vastuun alaa pikemminkin laajennetaan julkisen vallan käyttämisestä julkisiin tehtäviin, kuin kavennettaisiin.

Julkisen tehtävän käsite on kuitenkin varsin avoin ja laaja. Sen sijaan julkiselle hallintotehtävälle on vakiintunut sisältö perustuslain lausuntokäytännössä 124 §:n pohjalta. Korruptiontorjuntadirektiivi ei edellytä täyttää virkarikosvastuuta julkisissa tehtävissä.

PL 118.3 § rikosvastuuseen viittaava osuus voitaisiin em. lähtökohdista rakentaa seuraavasti: *Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen virkamiehen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen. Julkista tehtäviä hoitavien vastuusta korruptiontorjuntarikosten alalla säädetään erikseen.*

c) Irtaudutaan henkilökohtaisesta vastuusta osittain PL 118 §:ssä ja täydennetään vastuuta johdon vastuulla ja julkisyhteisön vastuulla.

Jos tekoälyä halutaan käyttää laajemmin julkisella sektorilla, on henkilökohtaisen virkavastuun rinnalle löydettävä myös muita hallinnon asiakkaan oikeusturvaa tehostavia vastuuratkaisuja. Koneoppivat järjestelmät synnyttävät väistämättä aukkoja, joita on tilkittävä muilla vastuun muodoilla, erityisesti organisaatiotasolla. Ongelma ei toisaalta ole pelkästään tekoälykytkentäinen, sillä yksittäisen viranhaltijan toiminta on aina myös sidoksissa siihen, miten julkisyhteisö on organisoitu. Vain näissä rajoissa hän voi pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla hoitamaan omalle vastuulleen kuuluvat tehtävät.²⁹ Tekoälyjärjestelmissä ja digitalisaatiossa yleisemminkin tämä lähtökohta kuitenkin vielä korostuu, koska painopiste muuttuu: yksittäisen virkamiehen yksilöitäviä tehtävävelvoitteita on vähemmän, organisaatiovelvoitteita enemmän.

Organisaatiovastuun toteuttamisessa keskeisessä asemassa ovat tekoälyasetuksen sisältämät seuraamusmaksut, jotka olisi syytä myös Suomessa ottaa käyttöön julkisyhteisöjenkin osalta. Tämän ohella tekoäly-ympäristössä voi olla välttämätöntä myös rakentaa virkavastuuta korostuneemmin johdon vastuuseen kytkeytyen.³⁰ Julkisyhteisöissä toiminnan organisoinnin tehtäviä tyypillisesti on johdon korkeimmilla virkamiehillä ja digitalisaatio ja tähän liittyvä EU-sääntely vauhdittavat tätä kehitystä.³¹ Konkretisoimalla tätä tehtäväkenttää velvoitteiden tasolla ja toisaalta mahdollisesti hyödyntämällä esimerkiksi abstraktia vaaraa koskevaa tunnusmerkistöä (joka liittyy keskeisesti juuri riskien hallintaan) myös rikosoikeudellinen vastuu voisi aktualisoitua. Esimerkiksi jos käyttöönottopäätöksentekijä valitsee tekoälyjärjestelmän, joka on omiaan aiheuttamaan pysyvän riskin lainvastaisista päätöksistä, vastuu täytyisi kiinnittää käyttöönottopäätöksen tekijään. Koska perustuslakivaliokunta ei ole nykyisen PL 118 §:n valossa pitänyt käyttöönottopäätöksentekijän vastuuta riittävänä, muutos vaatisi säännöksen kehittämistä ja johdon vastuun oheen organisaatiovastuuta. Organisaation ja johdon vastuuta yhdessä kehittämällä, tekoälyn hyödyntämistä voitaisiin nähdäkseni rajoitetusti laajentaa myös hallintopäätöksiin, mutta liikkumavara on huomattavasti kapeampi, kun kyseessä on hallintopäätös, johtuen siitä, että perustuslaissakin turvatut hyvän hallinnon takeet (PL 21 §) ja EU-oikeudelliset tietosuoja-asetuksen ja tekoälyasetuksen velvoitteet on turvattava.

Näin ollen perustuslain 118 §:n yhteyteen voitaisiin lisätä täydentävä 4 momentti: Julkisyhteisöjen ja niiden johdon momentteja 1-3 täydentävästä vastuusta säädetään erikseen.

Täydellinen irtautuminen henkilökohtaisesta rikosoikeudellisesta vastuusta tekoälyjärjestelmienkään yhteydessä ei ole suositeltavaa. Tekoälyjärjestelmiin liittyy myös korruptiivisen käytön riskejä, joissa ei ole enää kysymys tuottamuksesta vaan tahallisuudesta. Kysymys on syvällisemmin myös kansalaisten

²⁹Korkka-Knuts, Heli (2026). Lahjontarikosten organisatoriset selitystekijät julkisyhteisöissä. Riittääkö yksilöllinen virkarikosvastuu ehkäisemään julkisen sektorin lahjontaa? Defensor Legis 1/2026, s.70.

³⁰ Ks. Ympäristörikosten osalta HE 94/1993 vp, s. 199–200.

³¹ Ks. Korruptiontorjunnan edellytykset valtionhallinnossa. Tuloksellisuustarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2025, s. 13 sekä Muukkonen, Matti & Tolvanen, Matti Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa. Edilex 2021/6.

luottamuksesta virkatoimintaan ja sen tasapuolisuuteen. (LaVM 7/1989 vp). On myös syytä korostaa, kuten saksalaisessa keskustelussa tuotiin esiin, että järjestelmät, joiden tuottamien hallintotoimien lainmukaisuutta ei voida enää jälkikäteen arvioida, eivät voi kuulua julkisen hallinnon instrumentteihin. Näin riippumatta niiden mahdollisesta tekoälyasetuksen mukaisesta riskikategoriasta. Tässä PL 2.3 §:n mukainen oikeusvaltioperiaate toimii viime kädessä reunaehtona sille, millaiset tekoälyjärjestelmät julkishallinnossa ovat mahdollisia.