



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Ennea Melander

Neuvonta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Viranomaisen antama neuvonta oikeudellisen tutkimuksen kohteena

Johtamisen akateeminen yksikkö
Julkisoikeus
Pro gradu -tutkielma
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Ennea Melander		
Tutkielman nimi:	Neuvonta sosiaali- ja terveydenhuollossa: Viranomaisen antama neuvonta oikeudellisen tutkimuksen kohteena		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Julkisoikeus		
Työn ohjaaja:	Laura Perttola		
Valmistumisvuosi:	2023	Sivumäärä:	99

TIIVISTELMÄ:

Hallintolain (343/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Asiakkailla on oikeus odottaa neuvontaa ja ohjausta asioidessaan viranomaisten kanssa ja viranomaisilla on vastaavasti velvollisuus neuvoa ja ohjata asiakkaita, jotta asiat saadaan hoidettua asianmukaisesti. Neuvonta ei pelkästään edistä asioiden käsittelyä menettelyoikeudellisesti, vaan se myös lisää oikeusvarmuutta ja julkisen hallinnon legitimiisyyttä. Tietojen antaminen asiakkaalle vähentää mielivaltaisen hallinnon vaikutelmaa.

Tutkimuksen tarkoituksena on määrittää, *mikä on viranomaisen antaman neuvonnan oikeudellinen ulottuvuus sosiaali- ja terveydenhuollossa?* Tutkimuksen kohteena on sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisiin kohdistuva ja heitä velvoittava neuvontavelvollisuus ja tähän keskeisesti liittyvä hyvä kielenkäyttö ja kielellinen sekä tiedollinen saavutettavuus. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan neuvonnan yhteyttä oikeusturvan toteutumiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Tutkielmassa tarkastellaan myös virheellisten ja puutteellisten neuvojen vaikutuksia, sähköistä asiointia, neuvonnan saavutettavuutta sekä erityisen avun, tuen ja ohjauksen merkitystä neuvonnassa.

Tutkimusmetodina tutkielmassa on hyödynnetty oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainopillisen tutkielman tavoitteena on tulkita voimassa olevien oikeussäätöjen sisältöä. Tutkielmassa pyritään tulkitsemaan erityisesti hallintolain (343/2003) ja perustuslain (731/1999) säännöksiä, jotka sääntelevät viranomaisten velvollisuuksia sekä asiakkaiden oikeuksia asioidessaan viranomaisten kanssa. Lain tulkinnan tukena käytetään erityisesti oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluaineistoa sekä oikeuskäytäntöä.

Tutkielman tuloksista selviää, että asianmukaisella neuvonnalla on selkeä yhteys ihmisten oikeusturvan toteutumiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Viranomaisilla on velvollisuus neuvoa asiakkaita ja annetun neuvonnan tulee olla asianmukaista ja laillista. Jos annettu neuvonta on virheellistä tai puutteellista, voi tämä johtaa siihen, etteivät asiakkaan oikeudet toteudu täysimääräisesti. Virheellisellä tai puutteellisella neuvonnalla on seurauksia viranomaisille. Tuloksista ilmenee myös, että erityisesti sosioekonomisilla tekijöillä on vaikutusta neuvonnan todelliseen saavutettavuuteen, liittyen erityisesti sähköiseen asiointiin. Kielellisillä ja tiedollisilla tekijöillä on lisäksi suuri merkitys neuvonnassa ja käytetyllä kielellä on paljon vaikutusta siihen, miten asiakkaat ymmärtävät saamaansa neuvontaa ja voivat toimia saadun neuvonnan perusteella.

AVAINSANAT: neuvonta, ohjaus, tiedottaminen, saavutettavuus, itsemäärääminen, tiedonsaantioikeus, osallisuus, erityinen tuki, virkamiehet, virkamiesoikeus

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Tutkimuksen taustaa	5
1.2	Tutkimuksen merkitys	10
1.3	Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	15
1.4	Tutkimusmenetelmä	15
1.5	Tutkielman aineisto ja rakenne	16
2	Asiakkaan oikeus ja viranomaisen velvollisuus	18
2.1	Neuvonta, tiedottaminen ja ohjaus	18
2.2	Neuvonta osana asiakkaan oikeuksia	24
2.2.1	Neuvonta osana perus- ja ihmisoikeuksia	24
2.2.2	Neuvonta osana oikeusturvaa	29
2.2.3	Hyvä hallinto perusoikeutena	34
2.3	Neuvonta viranomaisen velvollisuutena	36
2.3.1	Neuvontavelvollisuus osana hyvää hallintoa	36
2.3.2	Hyvän virkakielen vaatimus neuvonnassa	38
2.4	Neuvontavelvollisuuden syntyminen	44
2.5	Neuvonta sähköisessä asiointissa	54
2.6	Neuvonnan sitovuus ja virheellisen neuvon oikeusvaikutukset	59
3	Neuvonnan rooli sosiaali- ja terveydenhuollossa	63
3.1	Asiakkaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	63
3.2	Saavutettava viestintä sosiaali- ja terveydenhuollossa	69
3.3	E erityisen ohjauksen, avustamisen ja tuen tarve	74
3.3.1	Oikeudelliselta toimintakyvyltään heikentyneiden edunvalvonta	79
3.3.2	Etuuksiin liittyvä virheellisen neuvon vaikutus	81
4	Johtopäätökset	85
	Lähteet	90

Kuviot

Kuvio 1. Neuvonta, ohjaus ja tiedottaminen

19

Lyhenteet

CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Dnro	Diaarinumero
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys eduskunnalle
HL	Hallintolaki (343/2003)
JL	Julkisuuslaki (621/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KieliL	Kielilaki (423/2003)
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietinnöt
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
Potilaslaki	Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)
SHL	Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
UN	United Nations
VirkamL	Valtion virkamieslaki (750/1994)
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Kun asiakas astuu sisään viraston ovesta tai on löytänyt sen asiakaspalvelun numeron ja soittaa sinne, yleinen tiedottaminen on ainakin jollain asteella saavuttanut kyseisen asiakkaan. Kun asiakas on yhteydessä viranomaiseen, hän voi odottaa saavansa jonkinlaista neuvontaa tai ohjausta.¹

Oikeuksien toteutuminen on mahdotonta, jos ihmisillä ei ole tietoa siitä, mitä oikeuksia heillä on. Monilla julkisilla ja yksityisillä tekijöillä on suuri vaikutus sen takaamisessa, että ihmisillä on riittävät oikeudensaantimahdollisuudet. On ajateltu, että suurimmat esteet oikeudensaannille ovat ekonomiset ongelmat, kuten köyhyys, riittämätön tiedonsaanti sekä riittämätön avunsaanti. Ihmisoikeudet ovat tehokkaita vain silloin, kun ihmiset, joita varten lait ja systeemit on luotu, pääsevät hyötymään näistä oikeuksista.² Ihmisillä on oltava pääsy tiedon äärelle sekä mahdollisuus tehdä vapaasti valintoja sen pohjalta³.

Access to Justice -tutkimussuuntauksen mukaan pelkät lain takaamat muodolliset oikeudet eivät riitä, vaan ihmisillä täytyy olla myös keinot päästä käytännössä oikeuksiinsa. Ihmisillä on erilaisia oikeudellisia ongelmia ja tarpeita, joihin heidän tulisi saada apua. *Access to justice* -termiä on käytetty monissa erilaisissa yhteyksissä, lähinnä oikeudellisena ja yhteiskunnallisena terminä. Oikeudellisena terminä se tarkoittaa usein pääsyä oikeudelliseen apuun ja oikeudellisiin menettelyihin, kuten tuomioistuimiin.⁴ Tuomioistuimiin pääsy (*access to court*) on ensimmäinen askel oikeuksiin pääsemiseksi. Tämä turvataan Suomen perustuslain (731/1999) 21 §:ssä toteamalla, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan katsotaan

¹ Kuusikko, 2000, s. 3.

² Letto-Vanamo, 2017, s. 233-234.

³ Åkermarck, 2020, s. 33.

⁴ Letto-Vanamo, 2017, s. 233-234.

sisältyvän tuomioistuimiin pääsyn osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiä.⁵ Kuitenkin yhteiskunnallisena terminä oikeuksiin pääsillä viitataan nimenomaan oikeuksiin pääsyyn siten, että se kattaa pääsyn oikeudelliseen informaatioon. Oikeuksien toteutuminen vaatii tietoa oikeuksista ja niiden toteuttamisesta. Oikeudensaantimahdollisuudet edellyttävät usein lisäksi mahdollisuutta turvautua esimerkiksi viranomaisiin. Viranomaisilla on erittäin oleellinen rooli erilaisten sosiaalisten, teknologisten ja kommunikaatioon liittyvien esteiden poistamisessa ja sen mahdollistamisessa, että yhteiskunnan heikoimmillakin jäsenillä on riittävät oikeudensaantimahdollisuudet.⁶

Mahdollisuus turvautua viranomaispalveluihin on suuri osa oikeudensaantimahdollisuuksia. Viranomaisten toiminnalla tai toimimattomuudella voi olla suuriakin vaikutuksia yksityisen oikeuksien toteutumiseen.⁷ Viranomaiset kuuluvat niihin instituutioihin, jotka käsittelevät yhteiskunnallisia tarpeita, ongelmia ja vaatimuksia. Kun huomio on oikeuksien tosiasiallisessa toteutumisessa ja oikeusturvassa, on tärkeää saada tietoa näistä oikeuksista ja viralliskoneiston tulee olla takaamassa näiden perusoikeuksien toteutumista.⁸ Erityisesti tämä on huomioitava kun on kyse sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, joissa riittävä tiedonsaanti on edellytys itsensä määräämisoikeuden käyttämiselle sekä oikeusturvan toteutumiselle.⁹

Oikeusjärjestyksen perinteisistä osa-alueista sosiaalioikeudella on läheisimmät yhteydet hallinto-oikeuteen. Se on usein rinnastettu systemaattiselta asemaltaan erityishallinto-oikeuden aloihin, kuten kunnallisoikeuteen tai virkamiesoikeuteen. Lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon täytäntöönpanotehtävistä huolehtivat kunnalliset elimet, joihin sovelletaan kuntalakea (410/2015) ja niiden on päätöksenteossaan noudatettava yleishallinto-oikeuteen kuuluvia säädöksiä, kuten hallintolakea (434/2003).

⁵ Ervo, 2000, s. 1087-1088.

⁶ Ervasti & Mäki-Petäjä-Leinonen, 2021, s. 629-631.

⁷ Ervasti & Mäki-Petäjä-Leinonen, 2021, s. 631-637.

⁸ Ervasti, 2011, s. 349-358.

⁹ Paaso, 2001, s. 189.

Sosiaalioikeuden etuuksia sääntelevä normisto on usein tavattoman teknistä ja vaikeaselkoista etuuksien hakijoille ja saajille ja jopa lakimiehille. Tällaisen hyvin teknisen ja väljän normiston soveltaminen edellyttää usein paljon asiantuntemusta. Lisäksi sosiaalioikeuden alalla päätöksenteko on joukkoluonteista. Päätöksiä tehdään hyvin suurissa määrin hyvin pienessä ajassa, joten yksittäistapauksia koskeva argumentaatio ja perustelu ei ole aina mahdollista.¹⁰

Sosiaalioikeuden tavoitteina voidaan pitää esimerkiksi palveluiden saatavuuden varmistamista sekä tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Historiallisessa kehityksessä voidaan tavoitteena mainita myös huono-osaisten aseman kohentaminen. Kaikki nämä ja muutkin periaatteet on huomioitu lainsäädännön kehityksessä, jossa on jo pitkään korostettu palveluperiaatteen ja viranomaisten neuvontavelvollisuuden merkitystä. Neuvontavelvollisuus turvaa etuuden hakijan mahdollisuuksia saada asiansa asianmukaisesti vireille ja käsiteltyksi.¹¹

Digitaalisella saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava digitaalisten palvelujen suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin käyttäjien, erityisesti vammaisten henkilöiden, saavutettavissa. Lisäksi *esteettömyyden* käsite on erityisesti Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ymmärretty kattamaan digitaalisten palveluiden saavutettavuuden lisäksi myös kaikkea sitä hallinnonalan toimintaa, jonka avulla iäkkäiden henkilöiden sekä toimimis- ja liikkumisesteisten henkilöiden tarpeisiin ja yhdenvertaisiin oikeuksiin kiinnitetään erityistä huomiota. Julkisen vallan tulee lisätä tietoa saavutettavuudesta ja sen merkityksestä. Palveluita tulisi kehittää siten, että ne ovat saavutettavia kaikille, sen sijaan että erityisryhmille luotaisiin erityispalveluita. Hyvin suunnitellut digitaaliset palvelut voivat ratkaista monia tällaisten ryhmien nykyisin kohtaamia ongelmia.¹²

¹⁰ Kotkas & Tuori, 2020, s. 4-8.

¹¹ Kotkas & Tuori, 2020, s. 189.

¹² Åkermarck, 2020, s. 33-34.

Oikeudellistumisella voidaan kuvata kehitystä, jossa jokin aiemmin sääntelemätön ilmiö tai seikasto otetaan oikeudellisen sääntelyn piiriin. Oikeudellistumisen muotoja ovat esimerkiksi säädännäisen oikeuden kasvu sekä viranomaistoiminnan alan ja merkityksen kasvu. Oikeudellistumisen myötä yhä laajeneva osa viranomaistoimintaa on oikeudellisesti säänneltyä.¹³ Neuvonta ei aina ole ollut viranomaisten velvollisuus, mutta sitä on epäilemättä tapahtunut jo tätä ennen. Perinteisesti viranomaisten toimet olivat nimenomaan päätöksiä, eivätkä neuvoja. Viranomaiset eivät neuvoneet, vaan he päättivät ja tämän mukaan toimittiin. Julkisen hallinnon ja asiakkaiden suhde oli etäistä ja pakonomaista. Kuitenkin hyvinvointivaltion rakentaminen lisäsi kansalaisten ja viranomaisten välisiä kontakteja ja samalla neuvontatoiminta julkisoikeudellistui. Julkisyhteisöjen neuvontatoiminta alkoi 1950-luvulla ja lakisääteistäminen tapahtui 1970-luvulla. Tämä koettiin tarpeelliseksi, sillä yhteiskunnan nopea kehitys toi mukanaan yhä enemmän oikeussäännöksiä sekä yhä monimutkaistuvamman oikeus- ja hallintokoneiston. Kansalaisten oli hankalaa hoitaa kaikki asiansa itse. Oikeusasioiden asianmukainen hoitaminen edellyttää, että kansalaiset saavat tarvittavat tiedot ja neuvot sekä lisäksi tilanteen vaatiessa voivat antaa asiansa pätevän henkilön hoidettavaksi. Kansalaisten oikeusturva edellyttää, että heillä on myös hallinnon alalla mahdollisuus saada tietoa, neuvoja ja apua oikeudellisten asioiden hoitamisessa. Tämä koskee erityisesti tapauksia, jotka vaikuttavat voimakkaasti henkilön asemaan.¹⁴

Hyvinvointivaltion ideologiaan kuuluu asiakkaiden neuvonta laajemminkin kuin vain hallintoasian käsittelyyn liittyvänä menettelyneuvontana¹⁵. Hyvinvointivaltiossa hallinnon ja kansalaisen suhde on kuin asiakassuhde, jossa viranomaiset jakavat kansalaisille palveluita ja hyödykkeitä. Nämä palvelut on järjestettävä asianmukaisesti nimenomaan asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan tiedusteluihin on vastattava ja tarvittaessa autettava asian hoitamisessa loppuun.¹⁶ *Asiainnilla* tarkoitetaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttöä. Asiainnin järjestämisessä

¹³ Aer, 2000, s. 15.

¹⁴ Kuusikko, 2000, s. 22-28.

¹⁵ Kuusikko, 2007, s. 459.

¹⁶ Kulla, 2015, s. 116.

on nimenomaan kiinnitettävä huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Asiakkaille on varmistettava yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Asiakkailta tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.¹⁷

Monista muista maista poiketen, Suomessa hyvä hallinto on nostettu perustuslain tasolle. Suomen perustuslain 21 § säättää hyvästä hallinnosta, joten se kuuluu suomalaisen yhteiskunnan perusarvoihin kuten muutkin perusoikeudet.¹⁸ Perustuslaissa säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa asianmukaisesti ja viivytyksettä käsiteltyä toimivaltaisessa viranomaisessa¹⁹. Myös hallintolain 2 luku käsittelee hyvän hallinnon perusteita. Lain 7 § tuo esille palveluperiaatteen seuraavasti: asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään niin, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita, ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä. Tärkeänä osana niin hyvää hallintoa kuin palveluperiaatetta on viranomaisen neuvontavelvollisuus. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Hallintolaki edellyttää viranomaisilta lisäksi hyvää kielenkäyttöä. Lain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus hyvästä virkakielestä rinnastuu ajatukseen kielellisestä saatavuudesta, joka on tärkeä etenkin sosiaali- ja terveysoikeuden alalla.

Oikeus hyvään hallintoon tulee ilmi myös Euroopan unionin tasolla. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla perustaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon. Tärkeänä osatekijänä hyvässä hallinnossa on laadultaan hyvä ja asianmukainen menettely viranomaisten toiminnassa. Kyseinen artikla perustaa myös oikeuden ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä ja oikeuden saada vastaus samalla

¹⁷ EOAK/682/2020, s. 3; HE 72/2002 vp. s. 56-57.

¹⁸ Kuusikko, 2007, s. 456.

¹⁹ Kuusikko, 2000, s. 4-5.

kielellä. Oikeus hyvään hallintoon kuuluu siis peruslähtökohtana myös eurooppalaiseen hallintomenettelyyn ja hallintoviranomaisia sitovaan menettelyoikeuteen.²⁰

Hyvää hallintoa voidaan lähestyä kahdesta suunnasta: menettelyllisestä ja materiaalisesta. Hallintolain 6 §:n oikeusperiaatteet (yhdenvertaisuusperiaate, objektiivisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate) ovat perinteisesti ohjanneet viranomaisen päätöksentekoa. Niillä on määritelty, mitä on pidettävä hyvänä hallintona. Menettelyllisesti hyvää hallintoa on kuitenkin määrännyt palveluperiaate. Palveluperiaatetta ei ole pidetty viranomaisen harkintavaltaa ohjaavana periaatteena, vaan pikemminkin julkisen hallinnon kehittämissuuntana.²¹

1.2 Tutkimuksen merkitys

Jokainen asioi viranomaisen kanssa, joten tähän liittyvät yleishallinto-oikeudelliset kysymykset ja niiden toimivuus ovat tärkeä keskustelun aihe. Yleishallinto-oikeudellista sääntelyä soveltavat hyvin erilaisista lähtökohdista toimivat viranomaiset eri hallinnon aloilla. Hallintoasioiden käsittelyn lähtökohta on se, että asiakkaat hoitavat oman asiansa itse ilman asiamiestä ja viranomaisen on neuvottava apua pyytäneitä, jotta asiat saadaan hoidettua.²²

Neuvonnan merkitys korostuu kun on kyse viranomaisista, sillä hallinnon viranomaisilla on usein sellainen julkiseen valtaan nojautuva auktoriteettiasema, jonka nojalla he voivat itse yksipuolisella ratkaisulla päättää jonkin hallintoasian. Viranomaisten toiminta poikkeaa esimerkiksi tuomioistuinten toiminnasta, sillä tuomioistuin on asian osapuolista riippumaton ja ratkaisee asian puolueettomasti. Tuomioistuimet voivat lisäksi perustaa ratkaisunsa pelkästään oikeusnormeihin, kun taas viranomaiset toteuttavat ratkaisullaan hallinnolle asetettuja toimintatavoitteita.

²⁰ Mäenpää, 2011a, s. 313-314.

²¹ Kuusikko, 2000, s. 6.

²² Kuusikko, 2007, s. 458.

Hallintoviranomaisille kuuluu monissa tapauksissa harkintavaltaa, eli he toimivat oikeusjärjestyksen alaisina ja sen perusteella, mutta eivät pelkästään sen rajoissa.²³

Neuvontavelvollisuus on korostetun tärkeä myös sosiaalioikeuden alalla, sillä sosiaalioikeuden lainsäädäntö on melko hajanaista. Yksi ja sama peruste, esimerkiksi vammaisuus, voi oikeuttaa usean eri lajin nojalla myönnettäviin etuuksiin, joista voivat jopa päättää eri viranomaiset. Lainsäädäntö voi olla asiakkaalle hyvin vaikeaselkoista, erityisesti kun huomioidaan sosiaalietuuksien hakijoilta usein puuttuvat tiedolliset ja sosiaaliset voimavarat. Neuvontavelvollisuudelle on siten sosiaalioikeuden alalla pantava erityistä painoarvoa.²⁴

Neuvonnan ja tietojen antamisen katsotaan kuuluvan yleisesti monien viranomaisten tehtäviin²⁵. Neuvonta on tietojen antamisen muoto. Neuvonta ei pelkästään edistä asioiden käsittelyä menettelyoikeudellisesti, vaan se myös lisää oikeusvarmuutta ja julkisen hallinnon legitimitiä. Tietojen antaminen asiakkaalle vähentää mielivaltaisen hallinnon vaikutelmaa.²⁶ Neuvontavelvollisuus ulottuu vain viranomaisen toimivaltaan kuuluviin tehtäviin²⁷. Kuitenkin viranomaisten tulee huomioida myös hallintolain 21 §:n säännökset asiakirjan siirtämisestä, jos esimerkiksi asianosainen jättää hakemuksensa väärälle viranomaiselle. Muissa kuin sen omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa viranomaisen on HL 8.2 §:n mukaisesti pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Ylipäänsä neuvontavelvollisuutta koskevia säännöksiä tulee tulkita joustavasti. Esimerkiksi sosiaalihuollon viranomaisten tulisi pyrkiä neuvomaan asiakkaita myös sosiaalihuoltoon läheisesti liittyvissä etuuksissa, joista päättää jokin muu viranomainen.²⁸

²³ Aer, 2000, s. 3-5.

²⁴ Kotkas & Tuori, 2020, s. 389-390.

²⁵ Kuusikko, 2000, s. 17.

²⁶ Kuusikko, 2007, s. 457.

²⁷ Kulla, 2015, s. 121-122.

²⁸ Kotkas & Tuori, 2020, s. 389-395.

Neuvonnalla terminä ei ole ehdottoman selkeää oikeudellista merkitystä. Neuvonta, ohjaus, ohjeet, tietojenanto ja tiedottaminen muodostavat kokonaisuuden, joka tekee neuvonnasta oikeudellisesti vaikeasti säänneltävän asian. Asiakkaat voivat toimia tai olla toimimatta neuvon mukaan. Kuitenkin usein neuvon huomioimatta jättämisestä aiheutuu negatiivisia seurauksia.²⁹ *Neuvonnalla* tarkoitetaan asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvien neuvojen antamista sekä vastaamista asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin³⁰. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisella on yleinen velvollisuus antaa neuvontaa. Kuten mainittu, neuvontaan liittyy myös opastus, jolla pyritään löytämään toimivaltainen viranomainen.³¹

Viranomaisen neuvontavelvollisuus on osa hyvän hallinnon perusteita, joita avataan hallintolain 2 luvussa. Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää toimintaa. Viranomaisen on esimerkiksi annettava neuvoja siitä, miten sen toimivaltaan kuuluva hallintoasia pannaan vireille ja miten sen käsittelyssä on meneteltävä. Tämä siis voi sisältää tietoja muodollisista vaatimuksista, määräajoista ja vaadittavista selvityksistä sekä saatavilla olevista palveluista. Käsittelyyn liittyvä neuvonta voi sisältää tietoja eri käsittelyvaiheista sekä niissä vaadittavista menetelmistä, palvelujonoista sekä käsittelyajoista. Neuvonta koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita. Asian vireilläollessa neuvonta koskee myös asian selvittämistä.³² Neuvontavelvollisuus velvoittaa viranomaisen lisäksi menettelyä johtaessaan osoittamaan asiakkaalle, mitä selvityksiä hakemuksen ja siihen liitettyjen asiakirjojen lisäksi vielä tarvitaan. Myös kun viranomainen pyytää lausuntoa tai muuta selvitystä, sen tulee yksilöidä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.³³ Viranomaisen on siis huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä³⁴.

²⁹ Kuusikko, 2000, s. 4.

³⁰ Kuusikko, 2000, s.209; Mäenpää, 2011b, s.179.

³¹ Mäenpää, 2011b, s.179-180.

³² Mäenpää, 2011b, s.179-180.

³³ Kotkas & Tuori, 2020, s. 398.

³⁴ Puronen, 2010, s.40; HE 72/2002 s.51.

Viranomaisen ohjeella tarkoitetaan sellaisia ohjeita, jotka ovat myöhemmin todennettavissa eli lähinnä kirjallisia ohjeita³⁵.

Neuvonnassa on erityisesti huomioitava ne asiakkaat, joilla on lisääntynyt tarve neuvonnalle. Tällaisia ihmisryhmiä ovat esimerkiksi ikääntyneet henkilöt ja muut erityisryhmät. Julkisia palveluita käytettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen eikä niitä saisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Kaikille palveluja tarvitseville on turvattava yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen. Viranomaisen on esimerkiksi huolehdittava jonotusaikojen pysymisestä niin kohtuullisina, että ne eivät muodosta tosiasiallista estettä neuvontapalveluiden saatavuudelle. Neuvonnassa olisi tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.³⁶ Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Huomiota tulee kiinnittää siihen, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet asiakkaalla on selviytyä itse asiansa hoitamisesta.³⁷

Yksittäisen asiakkaan neuvontavelvollisuuden lisäksi viranomaisilla on hallintolain 7 §:n 2 momentin viittaussäännökseen perustuva yleinen velvollisuus tiedottaa asiakkailleen toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilön ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa³⁸. Viranomaiset ovat siis velvollisia edistämään tietojensaantioikeuksien toteutumista³⁹. Myös julkisuuslain (621/1999) 20 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisten on edistettävä toimintansa avoimuutta muun muassa laatimalla oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään ja niin edelleen. Viranomaisten on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

³⁵ HE 53/1998 vp. s. 11.

³⁶ HE 72/2002 vp. s. 56-58; EOAK 5/2019 s. 4-5.

³⁷ EOAK/682/2020, s. 4; HE 72/2002 vp. s. 57-58.

³⁸ Kotkas & Tuori, 2020, s. 391.

³⁹ HE 30/1998, s. 1.

Kansalaisilla on lisäksi oikeus pystyä ymmärtämään viranomaisten kielenkäyttöä. Kuten aiemmin mainittu, hallintolaissa on säädetty viranomaisten käyttämästä kielestä. Kuitenkin miten tahansa lain mainitsevat kriteerit (asiallisuus, selkeys ja ymmärrettävyys) määritellään, monet virkatekstit ovat silti asiakkaille hyvin hankalia lukea ja ymmärtää.⁴⁰ Viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu erityisesti silloin, kun on kyse henkilön oikeusasemaan vaikuttavasta asiasta. Tällaisissa tilanteissa viranomaisen olisi pyrittävä mahdollisimman täsmälliseen ja yksiselitteiseen kielelliseen ilmaisuun, jotta asian käsittelyn kannalta olennaiset kysymykset eivät olisi monitulkintaisia. Asiakkaan on tärkeä saada selkeästi tietää, mitä vaikuttamismahdollisuuksia hänellä on tai mitä menettelyllisiä oikeuksia hän voi käyttää.⁴¹

Lisäksi erityisesti sosiaalihuollon alalla asiakkaan itsemääräämisoikeus on nostettu sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) keskeisiin tavoitteisiin. Asiakkaalla tulee olla oikeus osallistua häntä koskevien sosiaalihuollon palveluiden ja muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asiakkaan osallistuminen on edellytys itsemääräämisoikeuden toteutumiseksi.⁴² Lisäksi esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista⁴³ sisältää yleisiä velvoitteita, joiden mukaan sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen vammaisille henkilöille sekä edistämään näitä ilman minkäänlaista syrjintää. Tämä sisältää esimerkiksi käsitykset viestinnän saavutettavuudesta sekä palvelujen esteettömyydestä⁴⁴. Viranomaisilla on velvollisuus

⁴⁰ Heikkinen, 2004, s. 90.

⁴¹ HE 72/2002 vp. s. 59.

⁴² Kotkas & Tuori, 2020, s. 200.

⁴³ YK:n vammaissopimus on astunut Suomessa voimaan 10.06.2016, ks. esimerkiksi Åkermarck (2020).

⁴⁴ Vammaisille henkilöille tulee taata muiden kanssa yhdenvertainen pääsy fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, tieto- ja viestintäteknologiaan ja tietojärjestelmiin sekä muihin yleisölle avoimiin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla (YK:n vammaissopimuksen 9 art.).

huolehtia siitä, että vammaiset henkilöt voivat elää itsenäisesti sekä osallistua täysimääräisesti kaikilla elämän osa-alueilla⁴⁵.

1.3 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus

Tutkimuksen tarkoituksena on määrittää, *mikä on viranomaisen antaman neuvonnan oikeudellinen ulottuvuus sosiaali- ja terveydenhuollossa?* Tutkimuksen kohteena on sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisiin kohdistuva ja heitä velvoittava neuvontavelvollisuus ja tähän keskeisesti liittyvä hyvä kielenkäyttö ja kielellinen sekä tiedollinen saavutettavuus. Tutkielman on tarkoitus tutkia lähemmin myös neuvonnan merkitystä oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja lisäksi lyhyesti käsitellään myös neuvonnan sitovuutta ja virheellisen neuvon oikeusvaikutuksia sekä sähköistä asiointia. Tutkielmassa käsitellään myös erityisen tuen tarvetta, asiakkaan tiedonsaantioikeutta ja tähän liittyvää itsemääräämisoikeutta sekä lisäksi saavutettavuutta sosiaali- ja terveyshuollossa.

Niin neuvontavelvollisuus kuin hyvän kielenkäytön vaatimus ovat osa suurempaa palveluperiaatetta. Monilla hallinnon viranomaisilla on omat erityislainsäädäntönsä, joita heidän tulee työssään seurata. Tällä on vaikutuksia siihen, miten asiakkaita neuvotaan eri viranomaisissa. Olen rajannut tämän työn koskemaan nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisia. Tässä tutkielmassa ei myöskään käsitellä viranomaisten välistä tietojen vaihtoa ja neuvontaa.

1.4 Tutkimusmenetelmä

Tutkielmani on oikeudellinen ja käytän tutkimusmenetelmänäni lainoppia. Lainoppi, eli oikeusdogmatiikka, tutkii voimassa olevan oikeuden sen hetkistä sisältöä vallitsevan lainopin mukaisesti. Lainoppi tutkii sitä, miten oikeus on tosiasiallisesti toteutunut ja miten se tulee tulevaisuudessa toteutumaan.⁴⁶ Lainoppi käyttää tutkimuskohteenaan

⁴⁵ Åkermarck, 2020, s. 36.

⁴⁶ Kolehmainen, 2015, s. 2.

sen hetkisten oikeusnormien sisältöä ja sen tuottama tieto on normatiivista, eli tieteellistä tietoa oikeusnormeista ja niiden todellisuudesta. Lainopin tehtävänä ovat erityisesti tulkinta ja systematisointi.⁴⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa voimassa olevien normien järjestämistä systemaattiseksi kokonaisuudeksi siten, että niiden tulkitseminen on mahdollista. Tulkitsemisella puolestaan tarkoitetaan normien merkityssisällön selvittämistä.⁴⁸ Systematisointi siis auttaa löytämään oleelliset säännökset oikeusjärjestyksestä ja hahmottamaan kokonaiskuvan eri oikeusjärjestyksistä ja niiden keskinäisistä suhteista. Tulkitseminen puolestaan on oleellista, koska oikeusjärjestyksen sisältöön liittyy paljon epä tietoisuutta.⁴⁹ Oikeustieteen keskeisin tehtävä on tuottaa suosituksia siitä, miten viranomaisen tai tuomioistuimen pitää lakia soveltaa. Siksi lainopillisen tutkimuksen tulokset pyritään muotoilemaan siten, että ne ovat välittömästi hyödynnettävissä esimerkiksi viranomaisten tulkintatoiminnassa. Lainopin keskeisenä tutkimusmateriaalina ovat säädökset, niiden esityöt ja oikeuskäytäntö.⁵⁰

1.5 Tutkielman aineisto ja rakenne

Aiheena viranomaisten antama neuvonta on ollut suosittu tutkimuksen kohde. Aiheesta on tehty monia aiempia tutkimuksia eri näkökulmista. Tutkimuksissa on usein tarkasteltu esimerkiksi luottamuksensuojaa sekä eri valtion viranomaisten antamaa neuvontaa ja näiden erityispiirteitä.

Tutkielmassani aion käyttää lähteinä erityisesti oikeusasiamieheltä kerättyjä asioiden ja neuvonnan puutteita koskevien kanteluiden ratkaisuja. Lisäksi käytän lähteinä runsaasti artikkeleja ja kirjoja, esimerkiksi Kirsi Kuusikon (2000) väitöskirja *Neuvonta hallinnossa* ja tähän liittyvä Kuusikon artikkeli *Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka* (2007) ovat olleet avainroolissa tutkielman alkuun saamisessa. Tutkielman lähteet ovat siis niin legaalaisia oikeuslähteitä kuin informatiivisia oikeuslähteitä. Legaalista oikeuslähteistä

⁴⁷ Hirvonen, 2011, s. 22-23.

⁴⁸ Husa & Pohjolainen, 2014, s. 37.

⁴⁹ Husa, Mutanen & Pohjolainen, 2004, s. 19-20.

⁵⁰ Määttä, 2004, s. 119.

päätellään voimassa olevan oikeuden sisältö. Informatiiviset oikeuslähteet puolestaan ovat aineistoa, joita voidaan käyttää apuna selvittäessä oikeusnormien sisältöä, esimerkiksi lakikirjat ja oikeuskirjallisuus.⁵¹

Tutkielmassa aluksi aion tutkia mitä tarkoitetaan viranomaisen neuvontavelvollisuudella ja mistä tämä koostuu. Tässä luvussa tarkastellaan neuvontavelvollisuutta osana hyvää hallintoa ja hyvän virkakielen roolia tässä, keskittyen myös neuvontavelvollisuuteen osana oikeusturvaa sekä perus- ja ihmisoikeuksia, sekä neuvonnan saatavuuteen. Seuraavassa luvussa tuodaan selkeämmin esiin neuvontaa nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa, keskittyen esimerkiksi sähköiseen asiointiin sekä asiakkaan tiedonsaantioikeuteen. Viimeisessä luvussa tarkastellaan viranomaisen antaman virheellisen neuvon oikeusvaikutuksia sekä neuvonnan sitovuutta.

⁵¹ Koskinen & Kulla, 2016, s. 23-24.

2 Asiakkaan oikeus ja viranomaisen velvollisuus

2.1 Neuvonta, tiedottaminen ja ohjaus

Hallinnon neuvontavelvollisuuden määrittelyssä voidaan erottaa toisistaan neuvontavelvollisuus ja tietojenantovelvollisuus. Molemmat toimivat yleisemmän neuvontavelvollisuuden osana, mutteivät määrittele sitä tyhjentävästi. Neuvontavelvollisuudella tarkoitetaan viranomaisen velvollisuutta opastaa ja ohjeistaa yksityistä menettelemään oikein, kun käy ilmi että hän on tällaisen neuvonnan tarpeessa.⁵² Neuvolla tarkoitetaan menettelyyn tai muuhun sellaiseen opastavaa lausumaa, ohjetta tai vihjettä. Neuvoa on antaa neuvoja, ohjata, opastaa ja kehottaa. Ohjeella tarkoitetaan jonkin menettelyyn tai toimintaan opastavaa lausumaa, neuvoa tai opastusta. Neuvontaan sisältyy siis aina jonkinlainen tiedon antaminen.⁵³

Neuvonta ja ohjaus ovat osittain toistensa synonyymeja, ja ne ovat osaltaan myös tiedon antamisen eri muotoja⁵⁴. Näiden monien läheisten termien välinen raja on hyvin epätarkka. Kuten mainittu, esimerkiksi neuvonnan ja tiedottamisen eron voidaan ajatella olevan siinä, että tiedottamisesta on kyse silloin, kun asia ei ole vireillä ja neuvonnasta on puolestaan kyse asian tullessa vireille. Hallintolain 8 §:n sanamuodon mukaan neuvonnasta on kyse kun asiakas hoitaa hallintoasiaa ja tekee tiedusteluita asiaan liittyen. Julkisuuslain 20 §:n sanamuodon mukaan viranomaisen on tiedotettava asiakkaita toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista. Julkisuuslain 20 §:n mukainen tietojen antaminen on jo hyvin lähellä neuvontaa. Neuvontaan sisältyy nimittäin aina jonkinlaista tiedon antamista. Neuvonta kuitenkin eroaa pelkästä tietojen antamisesta ja saamisesta siten, että sen ajatellaan tarkoittavan yksityiskohtaisempia neuvontapalveluja. Neuvonnassa on kyse tietojen antamisesta muokattuna jottain tarvetta varten. Neuvonta liittyy siis johonkin konkreettiseen tapaukseen jollain julkisoikeuden alalla, kuten verotuksessa,

⁵² Koillinen, 2012, s. 338-339.

⁵³ Kuusikko, 2000, s. 9.

⁵⁴ Kuusikko, 2000, s. 10.

sosiaaliturvassa tai kunnallisessa itsehallinnossa, kun taas tietojen antaminen on luonteeltaan yleisempää.⁵⁵ Näiden perusteella voidaan siis ajatella, että tiedottaminen on jotain, mikä kohdistuu epämääräiseen joukkoon ihmisiä ja neuvonta puolestaan kohdistuu tiettyyn henkilöön. Viranomaisilla on lisäksi julkisuuslakiin perustuva velvollisuus tiedottaa jonkin asian vireillöolosta.⁵⁶ Myös kuntalain 29 §:ssä puhutaan viestinnästä ja 1 momentissa sanotaan, että kunnan toiminnasta on tiedotettava muun muassa asukkaille ja palvelujen käyttäjille. Kunnan tulee antaa riittävästi tietoja muun muassa kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, käsittelyssä olevista asioista, tehdyistä päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Kunnan on lisäksi tiedotettava osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Viestinnässä on 3 momentin mukaan käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä, huomioiden kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Neuvonta	Ohjaus	Tiedottaminen
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asia on jo vireillä ✓ Asiakas hoitaa tiettyä hallintoasiaa ✓ Kohdistuu tiettyyn henkilöön 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asiakkaan ohjaaminen oikeaan paikkaan ✓ Lisäselvityksen antamiseen ohjaaminen ✓ Kohdistuu tiettyyn henkilöön 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asia ei ole vireillä ✓ Asia liittyy viranomaisen yleiseen toimintaan ✓ Kohdistuu epämääräiseen joukkoon

Kuvio 1. Neuvonta, ohjaus ja tiedottaminen

Tiedottamisen voidaan katsoa sisältyvän palveluperiaatteeseen ja siten myös neuvontavelvollisuuteen. Tarkoituksena on hallinnossa asiointin toteuttaminen sekä asiakkaan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti. Palveluperiaatetta toteutetaan siis myös yleisellä

⁵⁵ Kuusikko, 2000, s. 9-14.

⁵⁶ Kuusikko, 2000, s. 316.

tiedottamisvelvollisuudella edistämällä hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasiointinnissa. Kun asiakkaille tiedotetaan hallinnon asioista, vähentää se eroja asiakkaiden tiedoissa ja asiointivalmiuksissa.⁵⁷

Tiedottaminen ei siis yleisimmilläänkään liity minkään konkreettisen asian hoitamiseen. Viranomainen on velvollinen tiedottamaan toimialaansa kuuluvista yleisesti merkittävistä suunnitelmista, ehdotuksista ja ratkaisuista sekä ylipäänsä toiminnastaan ja palveluistaan.⁵⁸ Tiedottamisen tarkoituksena on antaa kansalaisille heidän tarvitsemiaan tietoja ja siten edistää esimerkiksi hallinnon toimivuutta⁵⁹. Tiedottamiselle on tyypillistä toimituksellinen tiedottaminen ja passiivinen tiedottaminen. Ajatuksena on, että kansalaisilla tulee olla itsellään tietty aktiivisuus ja halu ottaa asioista selvää sekä kääntyä oikea viranomaisen puoleen jos avuntarvetta on. Oikeusvaltion perusteisiin ja hyvään hallintoon tukeutuen julkiselta hallinnolta voidaan edellyttää aktiivista tiedottamista oikeussäännöksistä. Kuitenkaan tiedottamista ei ole esimerkiksi eurooppaoikeudessa nostettu hyvän hallinnon vaatimuksiin, joissa painotetaan enemmän asianosaisen kuulemista. Tietenkin tiedottaminen on osa käsittelyn julkisuutta, mutta tämä ei suoraan tarkoita tiedottamisen aktiivisuutta. Tiedottaminen voidaan silti liittää yleisesti oikeusvaltioperiaatteeseen. Tiedottamiseen liittyvä avoimuus on tärkeä osa julkiseen hallintoon kohdistuvan luottamuksen lisäämistä.⁶⁰ Hallinnon avoimuudella tarkoitetaan mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa hallintotoimintaan ja päätöksentekoon. Keskeisimmät osatekijät avoimuudessa ovat julkisuus ja osallisuus, jotka mahdollistavat pääsyn muun muassa julkista vallankäyttöä koskevaan tietoon.⁶¹

Luonnollisesti on korostettava, että tiedottamiselta vaaditaan myös oikeellisuutta ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Tiedottamisen on oltava sellaista, että

⁵⁷ HE 72/2002, s. 57; ks. myös Perttola, 2015, s. 246.

⁵⁸ Kuusikko, 2000, s. 317.

⁵⁹ Kuusikko, 2000, s. 318; KM 1992:9, s. 37.

⁶⁰ Kuusikko, 2000, s. 317-321.

⁶¹ Perttola, 2015, s. 239-241.

ensimmäistä kertaakin palvelua käyttävä ymmärtää mitä tulee tehdä ja mistä on kyse. Jos tiedottaminen on puutteellista, johtaa se ongelmiin yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.⁶²

Kohta, jossa neuvonta ja tiedottaminen usein kohtaavat, on esimerkiksi sellainen tilanne, jossa neuvontaa tulisi antaa useammalle samassa tilanteessa olevalle. Tällöin on kyse tiedottamisesta erityiselle kohderyhmälle, jolla on tarve neuvontaan. Neuvontavelvollisuuden syntymisen kannalta on hyvä myös huomioida tilanne, jossa itse konkreettinen asia on jo päättynyt, mutta asiakkaalla olisi tarvetta jälkikäteiselle neuvonnalle tai jos konkreettinen asia on tullut esille läheisessä ajallisessa yhteydessä sellaiseen tietoon, josta henkilön olisi hyvä päästä selville. Neuvonnalla voi siis olla myös takautuvia vaikutuksia.⁶³

Huomattavaa on myös, että asiaa käsittelevän viranomaisen mielipide on ratkaiseva, kun arvioidaan selvitysten tarvetta ja merkitystä. Asianosainen ei välttämättä edes tiedä, miten asiaa pitäisi selvittää. Aineellisen totuuden selvittäminen on osa viranomaisen tehtäviä. Kun kyseessä on tilanne, jossa asianosainen ei pysty päättämään selvityksen tarvetta oikein eikä voi esittää selvitystä riittävästi, kuuluisi viranomaisen *ohjata* asianomainen esittämään selvitystä sellaisista seikoista, joista viranomaisella ei ole tarpeeksi tietoa.⁶⁴ Viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta säädetään HL 31.1 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Viranomaisen on hankittava asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset. Vastaavasti asianosaisen on myös esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista ja muuten myötävaikutettava asian selvittämiseen. Tiivistettynä selvittämisvelvollisuudella tarkoitetaan oikeudellista velvollisuutta hankkia ja esittää tarvittava selvitys asian käsittelyssä. Tähän kuuluu velvollisuus hankkia tosiasioita koskevaa näyttöä. Usein velvollisuus kuuluu sille, kenellä on siihen paremmat

⁶² Kuusikko, 2000, s. 317-321.

⁶³ Kuusikko, 2000, s. 322-323.

⁶⁴ Kuusikko, 2000, s. 328.

edellytykset. Yleensä viranomaisen selvittämisvelvollisuus on ensisijainen, sillä viranomaisella voi olla selvästi asiakasta paremmat mahdollisuudet selvittää tapauksen yksityiskohtia. Viranomaisen vastuulla on myös HL 22 §:n perusteella huolehtia siitä, että asianosainen voi tarvittaessa täydentää puutteellista selvitystään.⁶⁵

Selvitysvelvollisuus perustuu myös sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n, jonka mukaan asiakkaalle on oma-aloitteisesti selvitettävä palvelujärjestelmään sisältyvät erilaiset vaihtoehdot sekä se, millaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluita ja tukitoimia. Tarkoituksena on lisätä asiakkaan osallistumismahdollisuuksia turvaamalla oikeus tietoon. Säännös ei edellytä tiedottamista tai edes myöntämisperusteiden julkaisemista, mutta edellytyksenä joka tapauksessa on, että kunnassa on laadittu palvelujen yhtenäiset myöntämisperusteet, sillä muuten asiakkaalle ei voida antaa luotettavaa tietoa siitä, millä perusteilla hänen hakemuksensa tullaan ratkaisemaan.⁶⁶

Kun pyydetään selvitystä, tämän on ajateltu sisältävän myös neuvon. Selvittämismvastuu ja neuvonta liittyvät yhteen, viranomainen voi siten myös siirtää selvittämismvastuuta asianosaiselle neuvomalla tätä. Ohjausta tarvitaan usein nimenomaan sellaisissa tilanteissa, joissa asiakas ei osaa esittää riittävästi selvitystä asiastaan. Viranomaisen tulee huolehtia, että asia tulee riittävän selvitettyksi. Osana tätä selvittämistä on neuvonta.⁶⁷ Viranomaisen selvittämisvelvollisuuden laajuus ja neuvonta liittyvät siis yhteen. Kun asia on saatu asianmukaisesti vireille, tulee viranomaisen huolehtia asian riittävästä selvittelystä. Tässä yhteydessä viranomaiselle usein syntyykin neuvontavelvollisuus, sillä asiakkaan on myötävaikutettava asian selvittämisessä ja toimitettava asiaan liittyvää selvitystä, johon usein vaaditaan nimenomaista neuvontaa sekä ohjausta.⁶⁸

⁶⁵ Mäenpää, 2013, s. 423-425.

⁶⁶ Perttola, 2015, s. 246-247.

⁶⁷ Kuusikko, 2000, s. 330-331.

⁶⁸ Kuusikko, 2000, s. 325-326.

Ohjauksen merkitys korostuu lisäksi erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden puolella. Sosiaalityöllä tarkoitetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 15 §:n mukaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus. Palvelutyönä sosiaalityö on nimenomaan asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa, puolestaan byrokratiatyönä siihen kuuluu etuuksia, palveluita ja pakkotoimia koskevien päätösten tekemistä.⁶⁹

Sosiaalihuoltolain 6 § säättää neuvonnasta ja ohjauksesta ja sen mukaan asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten, nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden neuvontaan ja ohjaukseen. Lisäksi 16 §:ssä säädetään sosiaaliohjauksesta, jolla tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa. Neuvonnan ja ohjauksen ero määritellään tässä yhteydessä selkeästi. Neuvonta on asiakkaan tukemista ja auttamista tietyssä asiassa, jolloin painopiste on palvelujen käytössä ja valintojen tekemisessä. Ohjaus taas on asiakkaan ohjaamista oikean palvelun piiriin sekä palvelujen yhteensovittamista.⁷⁰ Lain tavoitteena on yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen vahvistamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä. Lisäksi lain esitöissä on tuotu esiin, että asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottaminen sekä palvelujen käyttöön liittyvä neuvonta ovat tärkeä osa sosiaalityötä. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että valintojen lisääntyminen ihmisten elämässä lisää neuvonnan tarvetta. Neuvonnalla voidaan tukea hyvinvointia edistäviä valintoja ja toimintatapoja.⁷¹ Lisäksi esimerkiksi vanhuspalvelulain (980/2012) 12 §:ssä kunnan on järjestettävä ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista tukevia neuvontapalveluita⁷².

⁶⁹ Kotkas & Tuori, 2020, s. 318.

⁷⁰ Perttola, 2015, s. 247.

⁷¹ HE 164/2014, s. 101.

⁷² HE 108/2014, s. 42.

Tiivistäen neuvonta ja ohjaus siis liittyvät yksittäisen asiakkaan asian käsittelyyn. Tiedottaminen kohdistuu puolestaan epämääräiseen joukkoon henkilöitä ja tapahtuu lisäksi aina viranomaisen aloitteesta, kun taas neuvonta kohdistuu tiettyyn henkilöön.⁷³ Neuvontavelvollisuus edellyttää, että viranomaisen on annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvontavelvoite ei siis edellytä yleistä tiedottamista, vaan julkisuuslain tiedottamistilanteet ovat oma kokonaisuutensa. Yksittäisellä asiakkaalla on kuitenkin oikeus saada tietoja palveluja koskevista säännöksistä ja niiden soveltamiskäytännöstä sekä tarjolla olevista palveluvaihtoehdoista jo ennen palvelujen hakemista.⁷⁴ Tiedottamisessa ja neuvonnassa on kuitenkin molemmissa kiinnitettävä erityistä huomiota yhdenvertaisuuteen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun⁷⁵.

2.2 Neuvonta osana asiakkaan oikeuksia

2.2.1 Neuvonta osana perus- ja ihmisoikeuksia

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on yleinen tehtävä turvata ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksilla tarkoitetaan yleisiä oikeuksia, jotka on perustuslailla erityisesti suojattu jokaiselle. Yksityinen voi siis välittömästi vedota perusoikeuteen suhteessaan viranomaiseen. Viranomaisen on puolestaan otettava huomioon perusoikeudet kaikessa toiminnassaan ja sovellettava perusoikeusnormeja päätöksenteossaan, jos päätöksellä on vaikutusta jonkin perusoikeuden toteutumiseen.⁷⁶ Ihmisoikeuksien osalta yksi merkittävimmistä ihmisoikeuksien julistuksista on YK:n ihmisoikeuksien julistus. Se on vahvistanut kaikkien ihmisten oikeudet: kullakin yksilöllä on oikeus vapauteen ja tasavertaisuuteen rotuun, sukupuoleen, kieleen ja uskontoon katsomatta. Ihmisoikeudet ovat ihmisille erityisen tärkeitä ja perustavanlaatuisia oikeuksia. Erityisten heikkojen ihmisryhmien perus- ja

⁷³ Kuusikko, 2000, s. 316; Perttola, 2015, s. 246.

⁷⁴ Perttola, 2015, s. 246.

⁷⁵ HE 72/2002, s. 58; Perttola, 2015, s. 246.

⁷⁶ Mäenpää, 2011c, s. 17.

ihmisoikeuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta niiden oikeudet tulisivat riittävällä tavalla suojatuiksi ja turvatuiksi.⁷⁷

Suurin osa yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien sääntelystä tapahtuu laeissa ja niitä alemmantasoisissa säädöksissä. Kuitenkin kun pyrkimyksenä on korostaa tiettyä velvollisuutta tai taata tietty oikeus, joistakin oikeuksista ja velvollisuuksista on otettu säännöksiä myös perustuslakiin. Perustuslaissa säädetyt oikeudet ja velvollisuudet ovat yleensä yksilön oikeusturvan ja toimintamahdollisuuksien kannalta keskeisen tärkeitä. Tällaisina erityisen tärkeinä perusoikeuksina voidaan pitää esimerkiksi PL 2 luvun 6.1 §:n yhdenvertaisuus, 7 §:n oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 9 §:n liikkumisvapaus, 10 §:n yksityiselämän suoja sekä 19 §:n sosiaaliturvaa koskevat säännökset.⁷⁸

Perus- ja ihmisoikeudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Yksilölliset vapausoikeudet ovat lähinnä hengen, terveyden, omaisuuden ja yksityisyyden suoja. Toisena ryhmänä ovat ns. TSS-oikeudet eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja kolmantena ryhmänä ovat kansoille ja ihmisryhmille kuuluvia yhteisöllisiä tai kollektiivisia oikeuksia. Näitä ovat esimerkiksi kansojen itsemääräämisoikeus, oikeus rauhanomaiseen kehitykseen tai oikeus omaehtoiseen kulttuuriin. Epävirallisena neljäntenä ryhmänä voidaan pitää luontoa koskevat oikeudet, kuten oikeus kestävään kehitykseen ja eläinten oikeudet.⁷⁹

Yksilöllisesti kohdennettavissa olevat TSS-oikeudet ovat erityisen olennaisia tässä työssä, sillä niihin kuuluu muutama jo aiemmin esiin tuotu perusoikeus -tyyppi. Esimerkiksi oikeudelliset perusoikeudet (oikeuden saatavuus ja hallinnon lainalaisuus) ovat olleet tässä työssä esillä. Lisäksi sivistyksellisiin perusoikeuksiin kuuluu esimerkiksi pääsy yleiseen tietoverkkoon ja tiedonsiirron infrastruktuuriin. TSS-oikeuksien toteutumisen

⁷⁷ Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 37-39; ks. myös HE 137/1999, kohta 2.2. ja 2.3.2.

⁷⁸ Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 49-51.

⁷⁹ Siltala, 2001, s. 736-737; Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 38.

kannalta toimiva oikeuslaitos sekä viranomaiskoneisto on aivan välttämätön edellytys sille, että kansalaisten oikeudelliset oikeudet toteutuvat oikeusvarmuuden ja hallinnon lainalaisuuden tarkoittamassa merkityksessä. Kyse on siis myös oikeuden saatavuudesta.⁸⁰ Näiden lainsäädännössä määriteltyjen subjektiivisten oikeuksien tehtävänä on huolehtia siitä, että ne ihmiset, jotka eivät pysty itse ajamaan etujaan demokraattisessa järjestelmässä, saavat itselleen lain tuoman suojan tältä osin⁸¹.

Kuten mainittu, sosiaaliset oikeudet ovat yksi TSS-oikeuksien alaryhmä ja ne kohdistuvat nimenomaan julkiseen valtaan ja koskevat sosiaalisia etuuksia. TSS-oikeuksien avulla pyritään edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta, joka on tärkeä osa perustuslain 1 §:n arvoperustaa.⁸² TSS-oikeudet ovat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kannalta välttämättömiä taloudellisista suhdanteista riippumatta ja ne on turvattava kaikissa olosuhteissa⁸³. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti julkisella vallalla on velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut sekä edistää väestön terveyttä. Julkisen vallan on turvattava palvelujen saatavuus ja palveluiden järjestämisessä on huomioitava muut perusoikeussäännökset, kuten oikeus elämään, yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltäminen, henkilökohtainen koskemattomuus sekä omantunnon ja uskonnon vapaus.⁸⁴ Palveluiden riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palveluiden tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä⁸⁵.

Yksilöiden oikeuksien toteutumiseksi viranomaispalvelujen saatavuus on turvattava ja tämän lisäksi tulee varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävästi huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi

⁸⁰ Siltala, 2001, s. 739-741.

⁸¹ Nurmi-Koikkalainen, 2006, s. 173-174.

⁸² Pahlman, 2003, s. 81.

⁸³ Esimerkiksi hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotuksia muotoiltaessa on kiinnitetty erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin toteuttaa näitä oikeuksia ja varmistua siitä, että ehdotukset ovat toteutettavissa myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993, s. 19; ks. myös Pahlman, 2003, s. 82.)

⁸⁴ Pahlman, 2003, s. 81.

⁸⁵ HE 309/1993, s. 71.

erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen eikä tätä tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta, valinnanvapautta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi pyrittävä edistämään. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti jokaiselle palveluja tarvitsevalle olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin.⁸⁶ Tällaisia erityisen haavoittuvia ryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, vammaiset, lapset ja kaikki ne, jotka eivät pysty huolehtimaan itsestään. Riippuvuus toisten ihmisten avusta ja huolenpidosta tekee ryhmän jäsenistä haavoittuvaisia. Ihmiset ovat lain mukaan yhdenvertaisia, myös palvelujen saannin, sisällön ja laadun suhteen. Ketään ei saa asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, iän, kielen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, kuten todetaan perustuslain 6 §:ssa.⁸⁷ Oikeudenmukaisuus ei synny vain lakien ja asetusten avulla, vaan mukana tulee aina olla myös käytännön toteutus. Lainsäädäntö antaa vain ohjeistusta käytännölle. Tärkeää on edistää ihmisten omaa ymmärrystä asioista sekä halua hoitaa asioita.⁸⁸

Suomessa yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys taataan lisäksi yhdenvertaisuuslailla (1325/2014). Lain mukaan eri väestöryhmien oikeuksia saada yhdenvertaisesti palveluja ja oikeutta itsenäiseen elämään on aktiivisesti edistettävä. Syrjimättömyyden periaate velvoittaa viranomaisia ottamaan yhdenvertaisuuden huomioon myös palveluiden strategioiden laadinnassa sekä palveluiden suunnittelussa ja arvioinnissa. Suomessa yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien yhdenvertaista toteutumista on vahvistettu muun muassa parantamalla sähköisten palveluiden esteettömyyttä.⁸⁹

⁸⁶ HE 72/2002, s. 56-57.

⁸⁷ Nurmi-Koikkalainen, 2006, s. 173.

⁸⁸ Nurmi-Koikkalainen, 2006, s. 174.

⁸⁹ Åkermarck, 2020, s. 36.

Kun pohditaan neuvontaa perus- ja ihmisoikeutena, on tuotava esiin neuvonnan saavutettavuus. Saavutettavuus on osa TSS-oikeuksia, joten sitä voidaan pitää ihmisoikeutena. Erityisen tärkeää on taata tiedon saavutettavuus. Kielellinen saavutettavuus ja tiedollinen saavutettavuus tarkoittaa oikeutta etsiä, saada ja antaa tietoa sekä ajatuksia. Erityinen merkitys saavutettavuudella on nimenomaan sosiaali- ja terveysviranomaisten antamassa neuvonnassa.⁹⁰ Tiedonsaantioikeus on suoraan yhteydessä potilaan itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Jotta potilas voi harkita hoitoon suostumistaan, hänellä on oltava riittävästi tietoja hoidon merkityksestä ja vaikutuksesta.⁹¹

Itsemääräämisoikeuden toteutuminen liittyy luonnollisesti muihinkin oikeuksiin, kuin vain potilaiden oikeuksiin. Itsemääräämisoikeus millään alalla ei voi toteutua ilman oikeutta tietoon. Jotta ihmiset voivat käyttää oikeuksiaan, on heidän tiedettävä niistä. Täten valtiolla ja viranomaisilla on velvollisuus tiedottaa ihmisoikeuksista tai vähintään tehdä tästä tiedosta saavutettavaa henkilöille, jotta nämä voivat omatoimisesti etsiä tietoa.⁹² Itsemääräämisoikeutta käsitellään myöhemmässä luvussa syvemmin.

Tiedonsaantioikeus on tärkeä osa demokratian ja hallinnon läpinäkyvyyden varmistamista, erityisesti kun on kyse hallinnon dokumenteista. Dokumenttia terminä tulee tulkita melko laajasti ja sen on ajateltu käsittävän kaiken sisällön riippumatta siitä onko kyse paperisesta, elektronisesta, audiosta, visuaalisesta tai audiovisuaalisesta aineistosta, kun dokumentti liittyy sääntöihin, tehtäviin tai päätöksiin jotka kuuluvat jonkin viranomaisen vaikutusvallan alle.⁹³

Asiakkaan tiedonsaantioikeutta vastaa viranomaisen tiedoksiantovelvollisuus. Viranomaisen on viipymättä annettava tekemänsä päätös tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta tai kenen

⁹⁰ CESCR yleiskommentti 14, s. 4.

⁹¹ EOA/257/4/05, s. 1.

⁹² Bishop, 2011, s. 20-40.

⁹³ Salvadori, 2011, s. 39-45

oikeusasemaan se vaikuttaa. Lähtökohtaisesti siis jokainen viranomaisen tekemä päätös ja ratkaisu sekä asiaan vaikuttava asiakirja on annettava tiedoksi sille, jonka oikeusasemaa se koskee. Päätöksen tiedoksiannolla on useita tehtäviä. Tiedoksianto on ensinnäkin päätöksen toteuttamisen yleinen edellytys. Päätös on usein täytäntöönpanokelpoinen vasta, kun päätöksen kohteena oleva henkilö on saanut siitä tiedon. Toiseksi päätöksen oikeusvaikutukset alkavat yleensä toteutua vasta, kun päätös on annettu tiedoksi. Tämä on tärkeää erityisesti kun on kyse velvoitteita tai rajoitteita määrittävistä hallintopäätöksistä. Kolmanneksi on kyse asiakkaan oikeusturvamenettelystä. Esimerkiksi oikaisu- ja muutoksenhakuajat alkavat kulua vasta päätöksen tiedoksisaamisesta. Tiedoksianto on siis myös yksi edellytys sille, että valituskelpoinen hallintopäätös tulee lainvoimaiseksi. Lainvoimaisuus edellyttää, että päätökseen ei ole kohdistettavissa valitusta tai oikaisuvaatimusta.⁹⁴

Ihmisoikeudet eivät ole vain eettisiä ja ohjelmallisesti velvoittavia suosituksia, vaan ne ovat aitoja oikeusnormeja. Samoin myös perusoikeudet ovat suoraan sovellettavia oikeusnormeja, jotka eivät saa olla ristiriidassa ihmisoikeussopimusten kanssa. Sellaista säännöstä ei saa hyväksyä, joka on perus- tai ihmisoikeuksien kanssa ristiriidassa. Julkisella vallalla on sekä muodollinen että aineellinen turvaamisen vaatimus. Toteutuminen voidaan siis turvata joko suoran soveltamisen taikka perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla.⁹⁵

2.2.2 Neuvonta osana oikeusturvaa

Oikeusturvan saatavuus hallintoasioissa kuuluu perusoikeuksiin hyvän hallinnon ohella⁹⁶. Julkisen vallan käyttöön kohdistuvalla oikeusturvalla tarkoitetaan keinoja ja menettelyjä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Kyse on siis yksityisen oikeuksien

⁹⁴ Mäenpää, 2011c, s. 162-163.

⁹⁵ Pahlman, 2003, s. 83; ks. lisäksi esimerkiksi tapaus KHO 2000:3118, jossa KHO on katsonut ortopedisten jalkineiden hankinnan tai hankintakustannusten korvaamisen kuuluvan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin.

⁹⁶ Mäenpää, 2011c, s. 9.

turvaamisesta suhteessa viranomaisen toimintaan. Oikeusturva suojaa myös erilaisia yksityisen etuja ja oikeusturvakeinoilla voidaan varmistaa oikeudellisten velvollisuuksien ja vastuun toteuttaminen.⁹⁷ Suomen hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän ajatellaan koostuvan niistä keinoista, joilla hallintopäätösten lainmukaisuus pyritään varmistamaan ennen hallintopäätösten tekemistä mutta myös tämän jälkeen. Puhutaan ns. preventiivisestä ja repressiivisestä oikeussuojasta. Oikeusturva toteutuu, kun asiassa tehdään lainmukainen päätös. Oikeusturvakeinojen tehokkuutta vähentää esimerkiksi se, että viranomainen ei käytä sille määritellyä toimivaltaa tai muuten suorita tehtäväänsä.⁹⁸

Oikeusvaltion keskeisiin lähtökohtiin kuuluvat julkisen vallankäytön lainalaisuus, viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonta ja yksilön oikeuksia tehokkaasti suojaavat oikeusturvajärjestelyt. Oikeusturvakeinojen tarkoituksena on suojata yksilön tai yhteisön oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon. Jos aineellista oikeutta tai etua loukataan, oikeussuojakeinolla voidaan pyrkiä loukatun oikeuden palauttamiseen tai korjaamiseen. Preventiivinen eli ennakollinen oikeusturva liittyy viranomaisen päätöksentekoa edeltävään toimintaan, eli päätöksentekomenettelyyn, julkisen vallan käyttämiseen ja julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Ennakollisen oikeusturvan tärkein lähtökohta on hallinnon lainalaisuus. PL 80.1 §:n mukaan yksityisten oikeudet ja velvollisuudet suhteessa julkishallintoon on määriteltävä selkeästi lailla. PL 2.3 §:n mukaan puolestaan laissa on myös määriteltävä viranomaisten toimivalta tehdä yksityisen oikeuksia koskevia päätöksiä tai asettaa näille velvollisuuksia. Jälkikäteiset eli korjaavat takeet kohdistuvat hallintotehtävän hoitamisessa tapahtuneeseen virheeseen, laiminlyöntiin, lainvastaiseen menettelyyn tai muuhun oikeudenloukkaukseen.⁹⁹

Lisäksi hallintoasian käsittelyn julkisuus ja yksilön tiedonsaantioikeus ovat osa PL 21 §:n mukaista oikeusturvaa. Nimenomaan 21 §:n 2 momentti käsittelee osallisuutta ja

⁹⁷ Mäenpää, 2020, s. 95.

⁹⁸ Suviranta, 2002, s. 914.

⁹⁹ Mäenpää, 2020, s. 95-97.

omassa asiassa vaikuttamisen edellytyksiä. Myös PL 14.4 § säätelee julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Neuvonta- ja palveluvelvollisuus ovat keskeisiä osallisuuden ja tiedonsaantioikeuden kannalta.¹⁰⁰ Tiedonsaantioikeutta ja osallisuutta käsitellään syvemmin myöhemmin tässä työssä.

Oikeussuojan saatavuuteen kuuluu myös palvelufunktio, jonka eräänä muotona tulisi olla asiakkaiden informointi asiansa käsittelystä¹⁰¹. Suomessa vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen ja sitä edeltäneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kansallisen voimaan saattamisen keskeisiä tavoitteita oli yksilön oikeusturvatakeista huolehtiminen. Perustuslain 21 § tuo esille muun muassa jokaisen oikeuden saada oikeuksiansa ja velvollisuuksiansa koskevan päätöksen asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä riippumattoman tuomioistuimen tai viranomaisen käsiteltäväksi.¹⁰² Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ei ole erikseen mainittu tuomioistuimeen pääsystä, mutta sen katsotaan sisältyvän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiin¹⁰³. Lisäksi PL 2.3 §:n laillisuusvaatimus sitoo julkista valtaa käyttäviä toimijoita asettamaan lainsäädännön päätöksenteon pohjaksi. Kaiken hallintotoiminnan tulee perustua lakiin. Yksilöiden oikeusturvaa edistetään esimerkiksi erilaisilla alemmanasteisilla viranomais- ja tehtäväkohtaisilla säännöksillä, jotka toteuttavat perustuslain tavoitteita.¹⁰⁴

Yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa on usein yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenettelyssä. Erityisesti neuvontavelvollisuuden on nähty parantavan oikeusturvaa lisäämällä asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja hallinnon tehokkuutta.¹⁰⁵ Oikeus voi jäädä tosiasiallisesti saavuttamatta, jos yksilö ei saa riittävää informaatiota tai muuta käytännön apua viranomaisessa toimiessaan. Asiakkailta

¹⁰⁰ Ks. esimerkiksi Perttola, 2015, s. 242.

¹⁰¹ Ervo, 2000, s. 1094.

¹⁰² Kauppi, 2012, s. 790-791.

¹⁰³ Ervo, 2000, s. 1088.

¹⁰⁴ Kauppi, 2012, s. 790-791.

¹⁰⁵ Kuusikko, 2000, s. 210-211.

edellytetään usein sekä tietoa että aktiivisuutta, jotta hän tosiasiallisesti saavuttaisi oikeutensa.¹⁰⁶ Hallintotoiminta voi olla yksittäiselle ihmiselle vaikeasti hahmotettavaa ja jopa monimutkaista. Asiakkaalle voi olla vaikea tietää, mistä löytyy asianmukaista tietoa, miten asia saadaan vireille ja mitä asian hoitaminen edellyttää asiakkaalta itseltään. Tästä syystä viranomaisella on velvollisuus neuvoa asiakkaita.¹⁰⁷

Kun on kyse oikeusturvan toteutumisesta, oleellista ei ole pelkästään se, kuinka tehokkaasti oikeudellinen järjestelmä toimii, vaan myös siitä, kenellä on varaa maksaa oikeudellisista palveluista. Oikeusturvan hyödyntämiseen tarvitaan toimijuutta ja motivoituneisuutta kansalaistasolla ja erityisesti tietoa siitä, mistä palveluja voi hakea ja miten niitä voi hyödyntää. Kokoajan oikeudellistuvassa maailmassa omien oikeuksien tunteminen sekä oikeudellisen informaation vastaanottaminen ja ymmärtäminen on entistä haastavampaa, jolloin avun oikea-aikaisuus ja laatu korostuvat entisestään.¹⁰⁸

Neuvonnan on oltava asianmukaista kuten kaiken hallintotoiminnan. Asianmukaisuutta on hankala määritellä, mutta yleensä sillä tarkoitetaan tehokkuutta, kunnioittavuutta sekä annetun tiedon paikkansapitävyyttä.¹⁰⁹ Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Olennaisena osana asianmukaista käsittelyä on velvollisuus käsitellä asiat huolellisesti.¹¹⁰ Vaikka annetun tiedon tulee pitää paikkansa, neuvonnalla ei luonnollisesti voida luvata tietynsisältöistä päätöstä. Asiakas saattaa pyytää tietoa tai arviota hallintoasiassa annettavan päätöksen sisällöstä, mutta neuvonta ulottuu lähinnä tietoon vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä. Lisäksi neuvonta on vain suuntaa-antavaa ja sen sitovuus on rajallista. Viranomaisen arvio jonkin hallintohakemuksen menestymisen mahdollisuuksista ei sido viranomaista päätöksenteossa. Jokainen tapaus ratkaistaan erikseen eikä edes ratkaisukäytännön vakiintuneisuuskaan rajoita viranomaisen

¹⁰⁶ Ervo, 2000, s. 1093.

¹⁰⁷ Koivisto, 2014, s. 129.

¹⁰⁸ Rantala & Rissanen, 2014, s. 402.

¹⁰⁹ Koivisto, 2014, s. 129.

¹¹⁰ EOAK/2721/2018, s. 6.

harkintavaltaa.¹¹¹ Viranomaista sitovat kuitenkin yleiset informaation oikeellisuuden ja luotettavuuden vaatimukset¹¹². Kuitenkaan viranomaisen antama neuvo ei ole valituskelppoinen hallintopäätös, vaan se on pikemminkin tosiasiallista hallintotoimintaa. Ääritapauksissa on kuitenkin mahdollista, että virheellinen neuvo luo perusteen virkavastuun toteuttamiselle tai julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudelle.¹¹³

Neuvonnan ja asioiden hoitamisen automatisointi on myös hoidettava hyvän hallinnon mukaisesti siten, että asiakkaiden oikeusturva toteutuu. Erityisesti kun asiakkaille lähetetään selvityspyyntöjä ja asiakkaat näihin vastaavat tavalla, josta käy ilmi ettei asiakas ole ymmärtänyt mistä on kyse, olisi viranomaisella velvollisuus selvittää lähetettyjen selvityspyyntöjen perusteet. Neuvontavelvollisuus korostuu erityisesti kun on kyse automaatiossa tehdyistä päätöksistä, joihin ei usein lisätä kenenkään tietyn virkailijan numeroa, vaan pelkästään yleinen palvelunumero, joka ei välttämättä tiedä tai pysty selvittämään tapauksen yksityiskohtia.¹¹⁴

Luonnollisesti kun on kyse asiakkaan oikeusturvasta, on pohdittava HL 45.1 §:n mukaista perustelemisvelvollisuutta. Lain mukaan päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perusteluihin siis kuuluvat niin tosiasia-perustelut että oikeudelliset perustelut. Päätöksen informaatioarvoa lisää se, että asian ratkaisuun vaikuttaneet tekijät esitetään mahdollisimman yksityiskohtaisesti. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu myös PL 21 §:n turvaamiin hyvän hallinnon keskeisiin lähtökohtiin. Perusteluvelvollisuudella on selkeä merkitys asiakkaan oikeusturvaintressien toteuttamisessa. Päätöksissä olevat perustelut ovat olennainen osa asiakkaan saamaa neuvontaa ja mahdollistavat sen, että asiakas ymmärtää mistä tapauksessa on kyse. Asiakkaan muutoksenhakuoikeuden tehokas käyttäminen on hyvin pitkälti kiinni siitä, että miten tehokkaasti esimerkiksi kielteisen päätöksen perusteet on asiakkaalle esitetty. Päätöksen perusteluilla on tärkeä

¹¹¹ Koivisto, 2014, s. 129-131.

¹¹² Mäenpää, 2013, s. 417; Saarnilehto, 2020, s. 139.

¹¹³ Koivisto, 2014, s. 129-131.

¹¹⁴ EOAK/3116/2017, s. 5.

merkitys niin informaatiolähteenä kuin myös hallinto-oikeudelle kun selvitetään päätöksen lainmukaisuutta.¹¹⁵ Perustelujen sisältämä informaatio siis mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Perusteluilla turvataan niin hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista että asiakkaan oikeusturvan toteutumista. Perustelujen avulla voidaan varmistaa, että viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti. Tämä osaltaan vahvistaa luottamusta viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen ja puolueettomuuteen. Perusteluihin tulee myös sisällyttää soveltuvat oikeusnormit, mikä toteuttaa lainalaisuuden vaatimusta.¹¹⁶

2.2.3 Hyvä hallinto perusoikeutena

Hyvän hallinnon keskeisiin periaatteisiin voidaan lukea perusoikeuksien noudattaminen ja turvaaminen. Erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaate ja lakisidonnaisuus edellyttävät perusoikeuksien huomioimista hallintotoiminnassa, koska perusoikeudet ovat perustuslaissa erityisen suojattuja oikeuksia. Hallintoviranomaisten on siten otettava nämä oikeudet asianmukaisesti huomioon, kun sovelletaan ja tulkitaan lakia. Perusoikeuksien huomioiminen ja noudattaminen kuuluvat myös virkavelvollisuuksiin.¹¹⁷

Perustuslain 21 §:n neljä menettelyllistä perusoikeutta muodostavat yleisen pohjan hallintoviranomaisten toiminnalle ja hallintoasioiden käsittelylle. Hallintotoimintaa koskee erityisesti oikeus asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeus hyvään hallintoon. Hyvä hallinto nimenomaisesti käsittää esimerkiksi käsittelyn julkisuuden, oikeuden tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeuden hakea muutosta. Hyvä hallinto sai perusoikeuden aseman vuonna 1995 ja siihen liittyvät menettelylliset oikeudet on kirjattu Suomen perustuslakiin. Perustuslain 124 § edellyttää, että hyvän hallinnon

¹¹⁵ Kauppi, 2012, s.794-795.

¹¹⁶ Mäenpää, 2011c, s. 158.

¹¹⁷ Mäenpää, 2011c, s. 55.

takeet turvataan myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoidetaan varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolella.¹¹⁸

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Julkisella vallan käytöllä tarkoitetaan tietyn tyyppistä toimintaa, lähinnä norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätöksiä, joita tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin subjekteihin. Tämä näkyy erityisesti oikeusturvassa. Oikeusturvan pääpaino on ennaltaehkäisevässä oikeusturvassa, eli siinä, että viranomaiset noudattavat lakia toiminnassa. Oikeusturva samaistuu hyvän hallinnon toteuttamispyrkimykseen.¹¹⁹ Perusoikeudeksi on kirjattu oikeus asianmukaiseen ja viivytyksettä tapahtuvaan käsittelyyn. Hyvä hallinto liitetään sellaisiin käsitteisiin, kuin oikeudenmukaisuus ja kohtuullisuus.¹²⁰

Oikeudesta hyvään hallintoon säädetään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Sanamuotonsa mukaan oikeus hyvään hallintoon ulottuu vain henkilöiden kontaktiin unionin kanssa. Säännös velvoittaa siis lähtökohtaisesti vain unionin toimielimiä, ei kansallisia viranomaisia näiden toimeenpannessa EU-oikeutta. 41 artikla oikeudesta hyvään hallintoon voidaan nähdä menettelyoikeudellisena perussäännöksenä, jossa säännellään yleisesti sellaisia seikkoja, joista useat jäsenmaat ovat jo säätäneet kansallisissa laeissaan. Hyvään hallintoon voidaan liittää myös monet muut perusoikeuskirjan säännökset, kuten artiklan 20 yhdenvertaisuus lain edessä, 42 artiklan oikeus tutustua asiakirjoihin ja 49 artiklan laillisuusperiaate. Hyvällä hallinnolla on pyritty määrittämään nimenomaan hallinnon prosessuaalista oikeudenmukaisuutta.¹²¹ Säännöstö keskittyy siihen, millaista palvelua Euroopan kansalaisilla on lupa odottaa eurooppalaisilta virkamiehiltä. Komission ja sen henkilöstön tehtävänä on palvella yhteisön etua ja yleistä etua. Hallinnollinen epäkohta ilmenee, kun

¹¹⁸ Mäenpää, 2011c, s. 2-3.

¹¹⁹ Aer, 2000, s. 59-61.

¹²⁰ Kuusikko, 2000, s. 100-102.

¹²¹ Kuusikko, 2001, s. 391-393.

julkinen elin ei toimi sitä sitovan määräyksen tai periaatteen mukaisesti. Epäkohtana pidetään myös virheellistä laintulkintaa, eli lainalaisuusperiaatteen vastaista toimintaa. Hyvän hallintotavan yleisinä periaatteina luetellaan laillisuus, syrjimättömyys ja yhtäläinen kohtelu, suhteellisuus ja yhdenmukaisuus. Hyvän hallintotavan suuntaviivoina puolestaan pidetään objektiivisuutta, tasapuolisuutta ja tietojen antamista hallintomenettelystä. Hyvän hallinnon mukana luetellaan lisäksi kuuleminen, perusteluvollisuus ja velvollisuus ilmoittaa muutoksenhakumahdollisuudesta, tiedusteluihin vastaaminen (kirjeitse, puhelimitse ja sähköisesti), luottamuksellisten tietojen suoja sekä kantelut.¹²²

2.3 Neuvonta viranomaisen velvollisuutena

2.3.1 Neuvontavelvollisuus osana hyvää hallintoa

Kuten aiemmin mainittu, monista muista maista poiketen Suomessa hyvä hallinto on otettu perustuslailla suojeltavaksi oikeushyväksi¹²³. Tästä syystä hyvää hallintoa on tässä työssä käsitelty kahdessa eri luvussa. Aiemmassa luvussa keskityttiin hyvään hallintoon perusoikeutena ja tässä luvussa jatketaan hyvän hallinnon käsittelyä viranomaisen velvollisuutena.

Hyvän hallinnon periaatteita ovat hallintolain 2 luvun mukaan palveluperiaate, neuvonta, hyvä kielenkäyttö, viranomaisten yhteistyö sekä yleisemmin hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteet perustavat sekä muodollisia että sisällöllisiä takeita hyvän hallinnon toteuttamiselle. Viranomaisten toimien on oltava oikeasuhtaista (suhteellisuusperiaate) ja tasapuolista (yhdenvertaisuusperiaate). Hyvän hallinnon on oltava puolueetonta ja asian käsittelyn riippumatonta (objektiivisuusperiaate). Harkintavallan väärinkäyttö on kielletty (tarkoitussidonnaisuuden periaate) ja viranomaisen toiminnassa on huomioitava yksilön perustellut oikeudet

¹²² Kuusikko, 2001, s. 406-410.

¹²³ Kuusikko, 2000, s. 100.

(luottamuksensuojaperiaate).¹²⁴ Perustuslaissa hyvään hallintoon luetaan myös käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Hyvän hallinnon takeet on siis turvattu lailla. Hyvän hallinnon vaatimukset ovat usein niin itsestäänselviä, että niiden erilaisia vaatimuksia ei ehkä aina riittävästi huomioida. Niiden tulisi kuitenkin vaikuttaa virastokäytänteisiin jokapäiväisesti. Esimerkiksi valtion virkamieslain (750/1994) 14 § edellyttää vain, että virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.¹²⁵

Nämä hallinnon oikeusperiaatteet siis ohjaavat viranomaisen harkintaa. Ne ovat eräänlaisia viranomaisille osoitettuja laintulkintaohjeita. Muissa HL 2 luvun periaatteissa taas ei ole kyse harkintavallan käyttämisestä, vaan menettelymuodoista, jotka koskevat viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välistä vuorovaikutussuhdetta. Hallintoa ei tulisi ajatella yksipuolisena vallankäyttönä, vaan pikemminkin hallinnon asiakkaiden palvelemisena. Tätä ilmentävät nimenomaisesti palveluperiaate sekä neuvontaperiaate. Palveluperiaate on luonteeltaan suurempi yleinen periaate ja muut hallintolain 2 luvun periaatteet ovat palveluperiaatteen konkreettisempia muotoja. Asioinnilla tarkoitetaan kaikkien julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palveluiden käyttämistä. Kyse on vuorovaikutuksesta, joten ”hallinnossa asioiva” tarkoittaa siis muitakin kuin jonkin tietyn hallintoasian asianosaisia. Kyse voi olla esimerkiksi viranomaiselle osoitetusta tiedustelusta. Palveluperiaate velvoittaa myös alueellisen yhdenvertaisuuden huomioimiseen. Julkisen vallan on varmistettava, että palveluja on saatavilla kaikkialla maassa, myös poikkeusoloissa.¹²⁶

Hyvän hallinnon takeiden turvaaminen lailla on välttämätöntä, mutta yhtä tärkeää on, että hallinto toimii myös käytännössä. Vastuu hyvästä hallinnosta on ensisijaisesti valtion viranomaisilla ja kuntien toimielimillä sekä tuomioistuimilla. Käytännössä tästä huolehtii näiden palveluksessa olevan henkilöstö. Hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen

¹²⁴ Mäenpää, 2011c, s. 4.

¹²⁵ Kuusikko, 2000, s. 129 & s. 134-135.

¹²⁶ Koivisto, 2014, s. 127-129.

lähtökohta on luonnollisesti hyvän hallinnon takeita määrittelevän lainsäädännön noudattaminen. Perustuslain ja hallintolain ohella hyvästä hallinnosta säädetään julkisuuslaissa ja sosiaali- ja terveyshuollon palveluita määrittelevissä asiakaslaeissa.¹²⁷

Tärkeänä osana hyvän hallinnon toteuttamista ovat myös sellaiset epäviralliset elementit kuin hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, ammattitaitoinen toiminta, hyvä kiekenkäyttö ja sujuvat hallinnolliset käytännöt. Näiden laatu määrittää keskeisesti hyvän hallinnon todellista sisältöä. Niiden määrittelemineen normatiivisesti on hankalaa josta syystä niihin vaikutetaan esimerkiksi koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä, palvelusitoumuksilla ja ohjeilla. Tämän lisäksi suuri vaikutus on sillä, millainen on toiminnan arvopohja, miten hallinnon asiakkaisiin suhtaudutaan ja millainen on hallinnon ulkoinen kuva. Kaikki nämä vaikuttavat epäsuorasti mutta vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa.¹²⁸

2.3.2 Hyvän virkakielen vaatimus neuvonnassa

Hallinnon asiakkaan kannalta on tärkeää, että viranomaisen kirjallisesti ja suullisesti käyttämä kieli mahdollistaa asiallisen, joustavan ja tehokkaan asioinnin¹²⁹. Viranomaisten toiminta ja sen vaikuttavuus perustuvat hyvään kielenkäyttöön. Virkakielellä tarkoitetaan virka-asioissa käytettävää kieltä, viranomaisten käyttämää kirjoitettua kieltä sekä hallinnon kieltä¹³⁰. Virkakielen käsite on kuitenkin melko tulkinnanvarainen, joten sitä ei ole pyritty tarkkaan määrittelemään. Tavallisesti virkakielellä viitataan nimenomaan viranomaisen ulkoiseen kieleen, eli siihen, jota viranomaisessa on voimassa olevan kielilain mukaan käytettävä.¹³¹

¹²⁷ Mäenpää, 2011c, s. 8.

¹²⁸ Mäenpää, 2011c, s. 8-9.

¹²⁹ Mäenpää, 2011c, s. 92.

¹³⁰ Inkilä, 2018, s. 1-3.

¹³¹ HE 72/2002 vp. s. 59.

Hallintolaissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta hyvään kielenkäyttöön. Lain 9 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Tämän taustalla on oletus siitä, että hallintotoiminta on pitkälti kielellistä tai kielellä perusteltua toimintaa. Voidaan ajatella, että hyvä kielenkäyttö on paitsi palveluperiaatteen konkreettista toteuttamista, myös hallintoa legitimoivaa toimintaa.¹³² Hallintolaissa oleva vaatimus koskee kieltä yleisesti, eli se on laajempi ja kattavampi kuin pelkkä virkakielen selkeyden vaatimus. Hallintolain vaatimus kattaa kaiken viranomaisen kielenkäytön.¹³³

Voi kuitenkin olla melko tulkinnanvaraista, milloin käytettävä kieli on asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Viranomaisten arviointi omasta kielenkäytöstään voi erota hallinnon asiakkaan näkökulmasta.¹³⁴ Viranomaiset käyttävät virkakieltä päivittäin ja osaavat lukea sitä eri tavalla kuin tavalliset maallikot, jotka kohtaavat vastaavaa kieltä harvoin. Asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielenkäytön vaatimukseen katsotaan kuitenkin kuuluvan sellainen ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Tämä sisältää edellytyksen, että tekstin esitystavan tulee olla sekä kielellisesti että sisällöllisesti ymmärrettävää.¹³⁵

Hallinnon asiakkaille on hyvin tärkeää ymmärtää, mistä hallintoasian hoitamisessa on kyse. Kielenkäytön tulee siis olla sekä asiallista että selkeää ja ymmärrettävää.¹³⁶ Hyvän kielenkäytön vaatimus koskee sekä kirjallista että suullista ilmaisutapaa. Päätökset sekä muut viranomaisen asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Asiakirjat tulisi lisäksi laatia selvästi erottuviin osiin havainnollisuuden ja selkeyden vuoksi. Asiakirjan tulee muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Nämä edellytykset tulisi huomioida myös kun

¹³² Koivisto, 2014, s. 130-131.

¹³³ Inkilä, 2014, s. 3.

¹³⁴ Hautamäki, 2004, s. 83.

¹³⁵ HE 72/2002 vp. s. 59.

¹³⁶ Koivisto, 2014, s. 131.

selostetaan hallinnon asiakkaalle asioita suullisesti. Suullisessa keskustelussa keskiössä on asiakkaan kohtelu ja se, ettei tulisi käyttää asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja.¹³⁷ Asiallisuudella tarkoitetaan nimenomaan sitä, että kielenkäytön tulee olla asianmukaista ja kunnioittavaa. Hallinnon asiakkaita on kohdeltava tahdikkaasti. Vuorovaikutusta voi myös sopeuttaa asiakkaan tarpeisiin, päämääränä on viestinnän joustavuus ja luontevuus. Kielenkäyttö ei saa olla väheksyvää, syrjivää, leimaavaa tai halventavaa. Tällaisia ilmaisuja tulee välttää.¹³⁸ Kielenkäytön syrjimättömyys heijastuu myös suoraan yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja tähän sisältyvään syrjintäkieltoon. Perustuslain 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja hallintolain 6 §:n mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti. Ketään ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan. Näiden oikeusperiaatteiden noudattaminen on osa viranomaisen virkavelvollisuutta.¹³⁹

Kielen ymmärrettävyydellä puolestaan viitataan siihen, miten usein hallinnon kieli koetaan raskaaksi ja vaikeaksi ymmärtää ja hahmottaa. Puhutaan ns. kapulakielestä, joka on tiheää, persoonatonta ja raskasta lukea. Viranomaisen tulisi päinvastoin varmistaa, että tekstin keskeinen sanoma tavoittaa asiakkaan ja asiakas ymmärtää mistä on kyse.¹⁴⁰ Ymmärrettävä teksti on ytimekästä, lyhytsanaista ja -virkkeistä. Ymmärrettävässä tekstissä viitataan konkreettisiin tavoitteisiin. Virkatekstit ovat turhan usein täynnä viittauksia toisiin virkateksteihin, mikä johtaa siihen, ettei yhtä tekstiä voi ymmärtää perehtymättä toisiin teksteihin.¹⁴¹ Huomioitavaa kuitenkin on, että hallinnossa noudatetaan ja sovelletaan lakia ja tällainen lakikieli on usein sanastoltaan omaleimaista eikä aina ole helposti käännettävissä yleiskielelle ilman, että sanojen merkitys muuttuu.¹⁴² Lakitekstinkin pitäisi olla kuitenkin muidenkin kuin juristien luettavissa ja ymmärrettävissä¹⁴³. Aina kun yleiskielistä ilmausta voidaan käyttää, näin tulisi tehdä.

¹³⁷ HE 72/2002 vp. s. 59.

¹³⁸ Koivisto, 2014, s. 131-132; HE 72/2002 vp. s. 59.

¹³⁹ Mäenpää, 2020, s. 29-31.

¹⁴⁰ Koivisto, 2014, s. 131-132.

¹⁴¹ Heikkinen, 2004, s. 90-93.

¹⁴² Koivisto, 2014, s. 131-132.

¹⁴³ Heikkinen, 2004, s. 93.

Viranomaisen olisi kuitenkin muistettava, että tavoitteena on, että tieto välittyy viranomaisen ja asiakkaan välillä. On varmistettava, että asiakas ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, menettelyn edellytykset ja päätöksen keskeisen sisällön. On jopa mahdollista, että kielenkäytön ymmärrettävyys on ratkaiseva kriteeri päätöksen hyväksyttävyydelle. Päätös tulee laatia selkeästi ja sen perusteiden on oltava helposti ymmärrettävät, jotta asiakas tietää mihin hän on oikeutettu tai velvoitettu ja voiko hän hakea muutosta.¹⁴⁴

Lisäksi virastoissa tuotetaan entistä enemmän tekstejä, joissa pyritään luomaan jonkinlaista julkikuvaa. Ei enää kirjoiteta pelkästään päätöksiä, oppaita ja pöytäkirjoja, vaan myös verkkosivuja, esitteitä ja mainoksia. Tietoa ei luoda pelkästään kansalaisille, vaan myös asiakkaille.¹⁴⁵ Asiakkaiden kanssa asioidessa olisi hyvä huomioida myös kulttuuriset tekijät, jotta voitaisiin välttyä väärinymmärryksiltä. Ei kuitenkaan pidä ajatella, että viranomaiset ovat vastuussa jonkinlaisten elämyksien luomisesta asiakkaille. Hyvään suulliseen kielenkäyttöön esimerkiksi ei sisälly vaatimusta hymyillä. Asiakkaan viihdyttäminen ei ole luettavissa hyvän hallinnon velvoitteeksi.¹⁴⁶

Asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän virkakielen lisäksi HL 9 §:ssä säädetään, että asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään. Esimerkiksi kielilain (2003/423) 10 §:ssä säädetään, että valtion viranomaisissa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Lisäksi perustuslain 17 §:n ja kielilain 1 §:n mukaan suomi ja ruotsi ovat Suomen kansalliskielet. Jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa¹⁴⁷ tällä kielellä.¹⁴⁸ Jotta ihminen voi huolehtia oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, hänen tulee tulla kuulluksi ja ymmärretyksi. Julkishallinnolla on velvollisuus taata riittävän laajat käänös- ja

¹⁴⁴ Koivisto, 2014, s. 131-132.

¹⁴⁵ Heikkinen, 2004, s. 91-94.

¹⁴⁶ Hautamäki, 2004, s. 84.

¹⁴⁷ Toimituskirjalla tarkoitetaan lähinnä allekirjoitettua päätöstä, joka annetaan asiakkaalle (Raikas, 2020, s. 43; ks. myös Mäenpää, 2007, s. 557).

¹⁴⁸ Mäenpää, 2011c, s. 93; Raikas, 2020, s. 43.

tulkkaukspalvelut niin vieraita kieliä puhuville kuin näkö- ja kuulorajoitteisille henkilöille.¹⁴⁹ Yksilön kielelliset oikeudet on toteutettava siten, ettei niihin tarvitse vedota erikseen (KielilL 2 §:n 2 momentti)¹⁵⁰.

Viranomaisen on järjestettävä mahdollisuus asianosaiselle tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Lisäksi saman lain 12 §:ssä säädetään, että hallintoasian käsittelykielenä on kaksikielisissä viranomaisissa asianosaisen kieli. Kaksikielisiä viranomaisia ovat kaksikielisen kunnan viranomaiset, valtion keskushallintoviranomaiset ja muut viranomaiset, joiden virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia¹⁵¹. Yksikielinen viranomaisen käyttää viranomaisen kieltä käsittelykielenä hallintoasiassa, jollei viranomaisen päättä toisen kielen käytöstä. Yksikielisiä viranomaisia ovat yksikielisen kunnan viranomaiset ja valtion viranomaisen, jos sen virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia. Kielellisen jaotuksen perusyksikkö on siis kunta, joka on joko yksi- tai kaksikielinen kielioloista riippuen. Kunta on kaksikielinen, jos siinä on sekä suomen- että ruotsinkielisiä asukkaita ja kielivähemmistö on vähintään kahdeksan prosenttia asukkaista.¹⁵²

Asiakas voi olla myös kaksikielinen, jolloin yksittäistapauksissa näistä kahdesta kielestä (suomi, ruotsi) valitaan se, jota asianomainen itse haluaa käyttää, riippumatta siitä kumpi kieli asianomaiselle on rekisteröity asiointikieleksi tai siitä, onko kyseessä yksi- vai kaksikielinen kunta. Asiakkaalle rekisteröidyllä asiointikielillä on se merkitys, että se on usein kieli, jota viranomaiset käyttävät yhteydenotoissaan asiakkaaseen, esimerkiksi kirjeissä.¹⁵³ Viranomaisten tulee myös oma-aloitteisesti huolehtia yksikielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta niin, ettei asiakkaan tarvitse pyytää sitä erikseen eikä hän saa kohdata vastustusta tätä vaatiessaan. Molempien kansalliskielien tulee olla näkyvästi esillä virastoissa ja viranomaisen nimikäytännössä, kirjeissä ja julkaisuissa.

¹⁴⁹ Raikas, 2020, s. 42.

¹⁵⁰ Voutilainen, 2007, s. 13.

¹⁵¹ Mäenpää, 2011c, s. 93.

¹⁵² Mäenpää, 2011c, s. 93.

¹⁵³ HE 92/2002 vp. s. 71; KKO 1993:153; Ervo, 2005, s. 232.

Myös internetin kautta välitetyn tiedon on oltava kummallakin kielellä, vaikka tiedotuksen ei tarvitse olla samansisältöistä eikä yhtä kattavaa.¹⁵⁴

Kielilain 18 § säättää asiakkaan oikeudesta tulkkaukseen. Myös hallintolain 26 §:ssä oleva säännös koskee tulkitsemista ja kääntämistä. Tulkitsemisella ja kääntämisellä voidaan edistää viranomaisen käyttämän kielen ymmärrettävyyttä ja selkeyttä. Samalla toteutetaan kielellisiä perusoikeuksia. Esimerkiksi viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Näitä oikeuksia konkretisoi puolestaan myös hallintolaki. Viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen ja kääntäminen, jos romani- tai viittomakieltä tai muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa kielilain mukaan käytettävää suomen tai ruotsin kieltä. Samanlainen palvelu on järjestettävä jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden vuoksi voi tulla ymmärretyksi.¹⁵⁵

Oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin säädetään lisäksi perustuslain 17 §:ssä, jossa esimerkiksi taataan saamelaisten oikeus käyttää saamen kieltä viranomaisissa. Erikseen on myös saamen kielilaki (1086/2003), jonka 4 §:n mukaan saamelaisella on oikeus omassa asiassaan tai asiassa, jossa häntä kuullaan, käyttää laissa tarkoitetussa viranomaisessa saamen kieltä. Huomioitavaa on, että asianmukaisen käsittelyn vaatimus (PL 21.1 §) voi edellyttää, että asian käsittelyssä käytetään muutakin kieltä kuin suomea tai ruotsia¹⁵⁶. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklan neljännen kohdan mukaan jokainen voi ottaa yhteyttä unionin toimielimiin jollakin perussopimusten kielistä ja saada vastauksen samalla kielellä. Unionin toimielimillä on siis velvollisuus vastata saamiinsa yhteydenottoihin sekä velvollisuus mukautua siinä käytettyyn kielivalintaan.¹⁵⁷ Mainittakoon lisäksi myös pohjoismainen kielisopimus, jonka mukaan Pohjoismaan kansalaisella on oikeus käyttää omaa äidinkieltään asioidessaan toisessa Pohjoismaassa tuomioistuimessa, terveydenhuollossa tai muussa julkisessa

¹⁵⁴ HE 92/2002, s. 48-49; Voutilainen, 2007, s. 14.

¹⁵⁵ Mäenpää, 2011c, s. 95-96; Raikas, 2020, s. 43.

¹⁵⁶ Mäenpää, 2011c, s. 93.

¹⁵⁷ Kuusikko, 2001, s. 440.

viranomaisessa. Sopimus takaa myös riittävän ja tarpeenmukaisen käännös- ja tulkkausavun.¹⁵⁸

Kielellisillä oikeuksilla on suuri merkitys esimerkiksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ja ne ovat yksi konkreettisimmista kommunikatiivisuuden edellytyksistä. Kaikkien osapuolien ja keskusteluun osallistuvien tulee ymmärtää toisiaan vaikeuksitta. Kielitaidottomuus ei saa olla este keskusteluun osallistumiselle. Oikeuden saatavuus edellyttää, että henkilö voi käyttää omaa kieltään myös oikeudenkäynneissä.¹⁵⁹

2.4 Neuvontavelvollisuuden syntyminen

Julkishallinnon toiminta ulottuu lähes jokaiselle elämän alueelle. Viranomaiset valvovat, ohjaavat ja sääntelevät yksityistä toimintaa asettamalla velvollisuuksia ja rajoituksia sekä ylläpitävät yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Viranomaiset jakavat taloudellisia etuja, myöntävät oikeuksia, keräävät ja tuottavat tietoa sekä toteuttavat erilaisia palveluja, kuten terveydenhoitoa. Tästä syystä on tärkeä varmistaa, että viranomaiset toimivat asianmukaisesti ja laillisesti ja että yksilöiden oikeudet toteutuvat täysimääräisesti.¹⁶⁰

Hallintotoiminnan keskiössä on viranomaisen ja yksityisen henkilön välinen oikeussuhde. Suhteen sisältö voi vaihdella riippuen hallintotehtävän luonteesta ja sitä määrittelevästä lainsäädännöstä. Oikeussuhde muodostuu, kun viranomaisen käyttää julkista valtaa tai muuten hoitaa julkista hallintotehtävää. Yksityisellä osapuolella, eli asiakkaalla, on lainsäädännössä määritellyjä oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia, joiden turvaaminen tai toteuttaminen on viranomaisen velvollisuus.¹⁶¹ Esimerkiksi nyt käsiteltävänä oleva neuvontavelvollisuus luo viranomaiselle velvollisuuden neuvoa asiakasta sekä asiakkaalle päinvastoin oikeuden pyytää neuvoja viranomaiselta. Toisen henkilön

¹⁵⁸ Raikas, 2020, s. 43-44.

¹⁵⁹ Ervo, 2005, s. 233.

¹⁶⁰ Mäenpää, 2011c, s. 1.

¹⁶¹ Mäenpää, 2020, s. 39.

velvollisuutta siis vastaa toisen henkilön oikeus¹⁶². Osapuolilla on kuitenkin vain ne velvollisuudet ja oikeudet, jotka perustuvat kyseistä oikeussuhdetta koskevaan lainsäädäntöön. Lisäksi toisella osapuolella voi olla enemmän oikeuksia tai velvoitteita kuin toisella.¹⁶³

Julkisen hallinnon uudistamisen myötä palveluperiaate ja sitä myötä neuvontavelvollisuus on nostettu uudelle tasolle. Kansalaisia ja yhteisöjä on hallinnon toiminnassa pidettävä asiakkaina, joita varten julkiset palvelut ja hallinto ovat olemassa. Asiakkaiden aloitteellisuutta on käytettävä hyväksi ja heidän mahdollisuuksia vaikuttaa palvelujärjestelmiin on lisättävä. Erityisesti palveluperiaate sekä tähän kuuluva neuvontavelvollisuus kuvastavat tätä hallinnon ja kansalaisten suhteen ymmärtämistä asiakassuhteenä. Asiakaskeskeisen sääntelyn kannalta on huomattavaa, että julkisyhteisöjen tuottamien palvelujen osalta yksityiskohtaista normistoa on vähennetty ja sen sijaan toiminnan sisältö ja järjestelytapa on pitkälti jätetty viranomaisten omaan harkintaan.¹⁶⁴

Neuvonnassa voidaan nähdä piirteitä niin hallinnon palvelutoiminnasta, tosiasiallisesta toiminnasta kuin yksilön oikeusasemaan vaikuttavasta päätöksenteosta. Neuvonta on luonteeltaan vuorovaikutteista yhteistyötä neuvontaa antavan viranomaisen ja asiakkaan välillä. Neuvonnassa ei usein näyttäydy perinteiselle hallintoasian käsittelylle luontaisia menettelymuotoja.¹⁶⁵

Kuten aiemmin mainittu, neuvontavelvollisuus on yksi palveluperiaatteen konkreettisista muodoista. Neuvonnalla tarkoitetaan asian vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvien neuvojen antamista sekä vastaamista asiakkaan kysymyksiin ja tiedusteluihin.¹⁶⁶

¹⁶² Kaisto, 2005, s. 216.

¹⁶³ Mäenpää, 2020, s. 39-40.

¹⁶⁴ Aer, 2000, s. 90.

¹⁶⁵ Kauppi, 2012, s. 789.

¹⁶⁶ Mäenpää, 2011c, s. 96.

Neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää toimintaa. Viranomaisen tulee antaa neuvoja liittyen esimerkiksi siihen, miten sen toimivaltaan kuuluva hallintoasia pannaan vireille ja miten sen käsittelyssä on meneteltävä. Vireillepanoon liittyvä neuvonta voi sisältää tietoja esimerkiksi muodollisista vaatimuksista, kuten määräajoista, vaadittavista selvityksistä ja saatavilla olevista palveluista. Asian käsittelyyn liittyvä neuvonta taas sisältää tietoja esimerkiksi eri käsittelyvaiheissa vaadittavista menettelyistä, käsittelyn vaatimasta ajasta¹⁶⁷ ja mahdollisista palvelujonoista, mahdollisuudesta täydentää asiakirjoja ja hakea päätökseen muutosta sekä asiakkaan muista menettelyllisistä oikeuksista. Neuvonta voi koskea myös viranomaisen noudattamia käytäntöjä ja mahdollisia vakiintuneita tulkintalinjoja samantyyppisissä asioissa.¹⁶⁸ Oikeusasiamies on tuonut esille lisäksi, että esimerkiksi käsittelyaika-arviolta ei edellytetä ehdotonta luotettavuutta, koska asian monimutkaisuus ja olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa asian käsittelyä. Asianosainen voi tällaisissa tilanteissa pyytää uutta arviota päätöksen antamisajankohdasta.¹⁶⁹

Neuvonnalla pyritään siihen, että hallinnossa asioiva saa kattavasti ja asianmukaisesti neuvoja ja ohjeita asiansa hoitamista koskevissa asioissa. Neuvonta kattaa kaikki käsittelyn vaiheet.¹⁷⁰ Tämä tarkoittaa sitä, että neuvontaa on annettava asiaa vireillepantaessa, sitä käsiteltäessä ja myös asian jo tultua vireille. Esimerkiksi jos hakemus on tehty ilmeisen virheellisesti ja tämä johtuu selvästi siitä, ettei hakijalla ole ollut edellytyksiä ymmärtää hakemuksen tekemiselle asetettuja oikeudellisia vaatimuksia, viranomaisen tulisi ilmoittaa tästä hakijalle ja varata tälle tilaisuus korjata

¹⁶⁷ EOAK/3717/2016, s. 2-3: HL 23 §:n 1 mom. mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä, mutta tämän lisäksi oikeusasiamies on tuonut esille, että mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpää käsittelyn tulisi olla. Saman lain 2 mom. mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin; ks. myös HE 72/2002 s. 73-75.

¹⁶⁸ Mäenpää, 2011c, s. 97.

¹⁶⁹ EOAK/3717/2016, s. 3: menettelyn yksinkertaistamiseksi viranomaisen voi myös yleisesti määrittellä käsittelemiensä asioiden keskimääräiset käsittelyajat ja julkaista nämä yleisarviot esimerkiksi viranomaisen internet-sivuilla; HE 72/2002, s. 75.

¹⁷⁰ Koivisto, 2014, s. 129.

ilmeiset virheellisyydet. Näin voi olla, jos on kyse esimerkiksi erityisen monimutkaisten lomakkeiden tai kaavakkeiden täyttämisestä.¹⁷¹

Asian vireilläollessa neuvontavelvollisuus koskee myös asian selvittämistä. Koska asianosaisen on esitettävä selvitystä oman vaatimuksensa perusteista, tulee viranomaisen tarpeen mukaan ohjata asianosaista esittämään asian käsittelyn kannalta tarpeellista selvitystä. Neuvonta voi koskea myös muiden selvityskeinojen käyttämistä. Neuvonnan antaminen koskee myös muita viranomaisen toteuttamia palveluita, kuten sairaanhoitoa, sosiaalihuoltoa ja opetusta. Palveluja toteuttavan viranomaisen on neuvottava esimerkiksi miten palvelua käytetään, miten se toteutetaan ja minkälaiset oikeudet ja velvollisuudet palvelun asiakkaalla on.¹⁷² Osana asian selvittämistä viranomaisen voi myös ohjata asiakasta toimittamaan lisäselvitystä tapauksen ratkaisemiseksi. Tähän liittyen oikeusasiamies on tuonut esille, että viranomaisen ei saa pyytää sellaista selvitystä, joka on turhaa asian ratkaisemisen kannalta tai joka on jo viranomaisen hallussa.¹⁷³

Kuitenkin neuvontavelvollisuuden syntyminen on riippuvainen siitä, että asia kuuluu sen nimenomaisen viranomaisen toimivaltaan¹⁷⁴. Neuvontavelvollisuuteen liittyy siis myös viranomaisen antama opastus, jolla pyritään tarvittaessa löytämään asiassa toimivaltainen viranomaisen¹⁷⁵. HL 8 §:ssä mainitaan suoraan, että jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Viranomaisen on siis toimittava toimivaltansa rajoissa. Tästä seuraa luonnollisesti se, ettei viranomaisella myöskään ole neuvontavelvollisuutta toisille viranomaisille kuuluvissa asioissa eikä näin ollen tarvitse tehdä asiaan liittyviä selvityksiä.¹⁷⁶ Tämä velvoite vaatii siis sitä, että viranomaisen on nähtävä asiakkaan

¹⁷¹ Mäenpää, 2011c, s. 97.

¹⁷² Mäenpää, 2011c, s. 97-98.

¹⁷³ EOAK/677/2022, s. 11-12: viranomaisella on velvollisuus neuvoa asiakasta etujen ja palveluiden hakemiseen liittyvässä menettelyssä. Viranomaisen tulee huolehtia, että ohjeet ja neuvot annetaan asiakkaalle ymmärrettävässä muodossa ja ymmärrettävällä tavalla.

¹⁷⁴ Koivisto, 2014, s. 129.

¹⁷⁵ Mäenpää, 2011c, s. 96.

¹⁷⁶ Hautamäki, 2004, s. 82.

opastamisessa sen verran vaivaa, ettei asiakasta tarpeettomasti ohjata väärään viranomaiseen. Asiakas voidaan ohjata myös toisen hallinnonalan viranomaiseen tai välilliseen julkiseen hallintoon.¹⁷⁷

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011). Yksityisillä sosiaalipalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 14 §:ssä lueteltuja yleisiä ja erityisiä sosiaalipalveluja sekä niiden järjestämiseen liittyvää sosiaalialan ammatillista ohjausta ja neuvontaa, joita yksityinen henkilö, yhteisö tai säätiö taikka julkisyhteisön perustama liikeyritys tuottaa korvausta vastaan liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Neuvontavelvollisuus ulottuu siis myös yksityiselle puolelle.¹⁷⁸

Lisäksi edellytyksenä neuvontavelvollisuudelle on konkreettinen neuvonnan tarve. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisilla ei ole velvollisuutta neuvoa missä tahansa asiassa. Neuvontaa on annettava vain tarpeen mukaan. Neuvonnan tarve ja laajuus on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Neuvontavelvollisuuteen on katsottu kuuluvan myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista.¹⁷⁹ Myös asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan¹⁸⁰. Oikeanlaisella neuvonnalla voidaan vaikuttaa siihen, että asiakas voi hoitaa asiansa hallinnossa itse. Huomattavaa on myös, että neuvonnalle ei ole samanlaista tarvetta, jos asiakas turvautuu asianajajan tai julkisen oikeusavustajan palveluihin.¹⁸¹ Oikeusasiamies on lisäksi katsonut eräässä tapauksessa, että asiakkaalle olisi tarjottava henkilökohtaista neuvontaa esimerkiksi ottamalla asiakkaaseen puhelimitse yhteyttä sen sijaan, että lähetettäisiin asiakkaalle eri sisältöisiä virheilmoituksia tai selvityspyyntöjä, etenkin jos on selvää ettei asiakas näiden perusteella ymmärrä häneltä vaadittuja toimia.

¹⁷⁷ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 140.

¹⁷⁸ Kotkas & Tuori, s. 811.

¹⁷⁹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 137-138; Koivisto, 2014, s.129; HE 72/2002 vp. s. 57; EOAK/3717/2016, s. 6.

¹⁸⁰ EOAK/3116/2017 s. 5; HE 72/2002 vp. s. 57-58.

¹⁸¹ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 137-138; HE 72/2002 vp. s. 57; Koivisto, 2014, s. 129.

Tapauksessa kantelija oli pesänselvittäjänä ja siten satunnaisesti kuolinpesän selvittämisen yhteydessä antanut Tulorekisteriin maaliskuussa 2019 lomakkeen, jonka täyttämässä oli auttanut kirjanpitäjä. Kantelija oli saanut Tulorekisteristä useita eri sisältöisiä virheilmoituksia, joista osa oli englanninkielisiä ja osa suomenkielisiä. Kantelija sai yhteensä 11 virheilmoitusta ja ilmoitustilanne oli edelleen virheellinen viimeisimmän joulukuussa 2019 tehdyn ilmoituksen jälkeen. Tulorekisteriyksikön mukaan asiakkaan olisi tullut ottaa yhteyttä asiakaspalveluun ja esikunta- ja oikeusyksikön mukaan tällaisessa tilanteessa asiakkaalle olisi tullut tarjota neuvontaa.

Oikeusasiamies oli ottanut kanteluun kantaa ja todennut, että vaikka suorituksenmaksaja on tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaan vastuussa antamiensa tietojen oikeellisuudesta ja hänellä on velvollisuus korjata ilmoittamansa virheellinen tieto, ei tämä perustele Tulorekisteriyksikön menettelyä lähettää samassa asiassa useita sisällöltään erilaisia lisäselvityspyyntöjä tai virheilmoituksia. Oikeusasiamiehen mukaan kantelijan ilmoitukseen ei oltu perehdytty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla, esimerkiksi esittämällä kaikki virheelliset ja täydentämistä vaatineet kohdat yhdellä virheilmoituksella. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiakas saa asianmukaista palvelua ja tarpeellista neuvontaa asiansa hoitamiseksi. Tulorekisteriyksiköltä saadun selvityksen mukaan kantelijan ilmoitukset käsiteltiin manuaalisesti, joten oikeusasiamies katsoi, että hänelle olisi tullut tarjota henkilökohtaista puhelin- tai muuta neuvontaa ilman aiheetonta viivytyksiä, sen sijaan, että hänelle lähetettiin toistuvasti uusia virheilmoituksia. Oikeusasiamies katsoi, että Tulorekisteriyksikkö oli epäonnistunut hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan asianmukaisen palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa toteuttamisessa, mikä oli johtanut siihen, ettei kantelijan oikeusturva ollut toteutunut.¹⁸²

Neuvontavelvollisuuteen kuuluu myös keskeisesti viranomaisen velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Julkisuuslain 13.1 §:n mukaan tietopyynnön kohteena on asiakirja tai siinä oleva tieto ja pyyntö saada asiakirja tai tieto sen sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee. Pyyntö on yksilöity riittävästi, kun viranomainen voi sen perusteella ymmärtää, mitä asiakirjaa tai tietoa pyyntö koskee. Lisäksi menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan toimittaminen mahdollisimman pian. Myös

¹⁸² EOAK/191/2020; ks. myös esimerkiksi EOAK/809/2020, jossa oikeusasiamies on todennut, että viranomaisen olisi hallintolain 22 §:n mukaisesti tullut ottaa asiakkaaseen yhteyttä ja tarjota neuvontaa tilanteessa, jossa viranomainen koki asiakkaan oikaisuvaatimuksen epäselväksi. Oikeusasiamies korostaa, että viranomaisella on ohjaava rooli oikaisuvaatimuksen käsittelyssä; lisäksi HE 226/2009 s. 59: viranomaisella on ratkaisupakko, joka edellyttää esitettyjen vaatimusten tutkimista ja niihin vastaamista.

kielteinen päätös on annettava vastaavasti mahdollisimman pian ja oikeusasiamies on katsonut, että tiedon antamisen viivästyminen voidaan pitää virkavirheenä.¹⁸³ Asiointi tässä tilanteessa käsittää sekä hallintoasian hoitamisen että tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvän asioinnin viranomaisessa. Usein viranomaisessa on erityistä neuvontaa antavia viranomaisia tätä tehtävää varten. Kuitenkin vastaamisvelvoite koskee vain asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Vastaamisvelvoitetta ei ole asiattomiin, hyvin yleisluonteisiin tai laajoihin tiedusteluihin. Tämä rajaus ei kuitenkaan aina ole itsestäänselvä, esimerkiksi vastaaminen viranomaisen organisaatiota koskeviin kysymyksiin on lähes aina hyvin yleisluonteista, ellei sitä ole sidottu johonkin tiettyyn hallinnolliseen kysymykseen. Usein vastaus asiakkaan kysymykseen on annettavissa heti. Kuitenkin on mahdollista, että asian laatu ja monitahoisuus johtaa tarpeeseen hankkia selvitystä tai muita erityisiä toimintapiteitä. Tämä voi pidentää vastausaikaa. Jos viranomaisen vastaus viivästyy, olisi tästä syytä tiedottaa sekä pyrkiä ilmoittamaan, milloin vastaus on saatavissa.¹⁸⁴ Vastausvelvollisuus koskee myös neuvonnan antamisen yhteydessä esitettyjä kysymyksiä. Asiakas saattaa kysyä esimerkiksi sitä, millä tavoin kysyjän palvelu on tarkoitus toteuttaa, kuka vastaa asian hoitamisesta tai milloin päätös asiassa tehdään.¹⁸⁵

Vastaava velvoite käy ilmi EU:n perusoikeuskirjan hyvän hallintotavan säännösehdotuksen 23 artiklasta, jonka mukaan virkamiehen tulee vastata vastuullaan olevissa tapauksissa yleisön jäsenten esittämiin tiedusteluihin. Virkamiehen on huolehdittava siitä, että annetut tiedot ovat selkeitä ja ymmärrettäviä. Jos virkamieheltä pyydetään tietoja asioista, joista hän ei ole vastuussa, hänen on ohjattava asiakas asiasta vastaavan henkilön puoleen. Vastaavasti on toimittava, jos virkamies saa tiedusteluja, jotka koskevat toista toimielintä tai laitosta. Komission toimintasääntöjen hyvän hallintotavan mukaan komission on vastattava tiedusteluihin asianmukaisesti ja mahdollisimman nopeasti. Kuitenkin komissio varaa oikeuden olla vastaamatta

¹⁸³ EOAK 3808/2017, s. 5-7; Hautamäki, 2004, s. 82; Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 138; HE 72/2002 vp. s. 58.

¹⁸⁴ Hautamäki, 2004, s. 82; Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 138; HE 72/2002 vp. s. 58.

¹⁸⁵ Mäenpää, 2011c, s. 98-99.

asiattomiksi katsottaviin kirjeisiin, kuten toistuviin, loukkaaviin ja/tai ilman ymmärrettävää tarkoitusta oleviin kirjeisiin. Komission toimintasäännöissä on myös ilmaistu, että jo kerran samaan asiaan vastaaminen ei poista velvollisuutta vastata useamman kerran. Kirjeisiin tulisi vastata, jos niihin odotetaan vastausta ja vastausten olisi oltava riittävän selkeitä ja ymmärrettäviä.¹⁸⁶

HL 8 §:sta käy myös ilmi, että neuvonnan tulee olla maksutonta¹⁸⁷. Myös PL 21 §:ssa mainitaan hyvän hallinnon perusteisiin nojautuva neuvonnan maksuttomuus. Viranomaiset ovat saaneet oikeusasiamieheltä kritiikkiä maksullisista puhelinpalveluista. Oikeusasiamies korostaa, että viranomaisen maksuton neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan menettelyllistä, tosiasiallista sekä oikeudellista neuvontaa ja lisäksi vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Oikeusasiamiehen mukaan neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Neuvonnan maksuttomuuden ulkopuolelle ei voi jättää viranomaisen yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä.¹⁸⁸ Puhelinpalvelun yhteydessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Oikeusasiamies on usein ottanut kantaa siihen, kuinka tehokasta eri viranomaisten puhelinpalvelu on.¹⁸⁹

Neuvontasäännöstä on lisäksi täsmennetty toteamalla, ettei viranomaisen velvollisuuksiin kuulu avustaa asiakasta täyttämään lomakkeita tai laatimaan asiakirjoja tämän puolesta. Luonnollisesti on myös kannanottoja, joiden mukaan mikään ei estä viranomaista antamasta parempaa palvelua kuin laki edellyttää. Viranomaisen voi siis

¹⁸⁶ Kuusikko, 2001, s. 440-442.

¹⁸⁷ Koivisto, 2014, s. 129; Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 139.

¹⁸⁸ EOAK/131/4/16 ja 1152/2/16, s. 4-5.

¹⁸⁹ ks. esim. EOAK/6525/2018 s. 4, jossa oikeusasiamies kritisoi sitä, että Verohallinnon puhelinpalvelussa 91 puhelusta vain 25 vastattiin ja lisäksi asiakas joutui jonottamaan palvelunumeroon kolme kertaa ja viimeisellä kerralla jonotus kesti 58 minuuttia; ks. myös HE 72/2002, s. 56.

myös täyttää ja täydentää lomakkeita halutessaan.¹⁹⁰ Kuitenkin on tärkeää huomioida puolueettoman ja riippumattoman käsittelyn vaatimukset tilanteissa, joissa tapaus tulee kyseisen viranomaisen käsiteltäväksi. Asiakkaalla on kuitenkin HL 12 §:n perusteella oikeus käyttää asiamiestä tai avustajaa asioidessaan viranomaisessa. Pienessä mittakaavassa viranomaisen ”parempi palvelu” voi siis olla mahdollista, jos se ei kohtuuttomasti rasita viranomaisen toimintaa, eikä ole kyseenalaista huomioiden yhdenvertaisuusperiaate. Viranomaisen toiminnan ei tule konkretisoitua tilanteeksi, jossa viranomaisen laatii kaikki asiakirjat itse.¹⁹¹ Menettelylliseen neuvontaan voi kuitenkin tarpeen mukaan kuulua tietojen antaminen siitä, mitä lomakkeessa olevat erilaiset vaihtoehdot merkitsevät neuvontaa pyytävän asiakkaan etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta¹⁹².

Neuvontavelvollisuus ei myöskään ulotu niin pitkälle, että viranomaisen pitäisi selvittää asiakkaan kannalta optimaalinen vaihtoehto tai esimerkiksi laskea tälle taloudellisesti edullisin tai vähiten rajoittava ratkaisu useista vaihtoehdoista. Neuvonta ei muutenkaan sisällä tällaisia taktisia tai asianajollisia ohjeita. Viranomaisen ei tule neuvonnan yhteydessä ryhtyä asiakkaan konsultiksi asian hoitamisessa.¹⁹³

Laki ei myöskään velvoita viranomaista ennakoimaan yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä, mutta viranomaisen tulee silti tarvittaessa tehdä selkoa viraston käytännöstä vastaavanlaisissa tapauksissa¹⁹⁴. Ennakointiin liittyy nimittäin monenlaisia riskejä, jotka voivat realisoitua virheellisen neuvon antamisena. Hallituksen esityksessä on myös painotettu yhdenvertaisuuden toteutumista ja tasapuolista kohtelua huomioimalla positiivisen erityiskohtelun tarve¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Hautamäki, 2004, s. 82; Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 137; HE 72/2002 vp. s. 57-58.

¹⁹¹ Hautamäki, 2004, s. 83.

¹⁹² Mäenpää, 2011c, s. 98.

¹⁹³ Mäenpää, 2011c, s. 98.

¹⁹⁴ Niemivuo, Kuusikko & Keravuori-Rusanen, 2010, s. 138; HE 72/2002 vp. s. 57-58.

¹⁹⁵ HE 72/2002 vp. s. 57-58.

Edellä mainitun lisäksi sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) on kuitenkin pyritty eri tavoin suojaamaan niitä henkilöitä, joilla on erityisiä vaikeuksia saada tarvitsemiaan palveluita nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarpeiden arviointiin ja tueksi palvelujen saamiseen erityistä tukea tarvitsevalla henkilöllä on oikeus saada muun muassa tarvittava sosiaalityö. Sosiaalihuoltolain mukaisia mahdollisia perusteita avun antamiseen ovat taloudellisen tuen tarve sekä fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvä tuen tarve.¹⁹⁶ Erityisen tuen tarvetta käsitellään tarkemmin myöhemmässä luvussa.

Osaksi neuvontavelvollisuutta voidaan lukea myös asiakirjojen toimittaminen asiakkaalle. Julkisuuslain 14 §:ssä on säädetty asiakirjan antamisesta päättämisestä. Asiakirjojen luovuttamisesta päättää pääsääntöisesti se viranomainen, kenen hallussa asiakirjat ovat. Laissa on säädetty myös menettelystä silloin, kun viranomainen kieltäytyy antamasta tiedon pyytäjälle hänen pyytämiään tietoja. Mikäli tietopyynnöstä kieltäydytään, on tietoa pyytäneelle ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja lisäksi tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattavalta tiedon pyytäjältä, haluaako hän siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi on annettava tieto käsittelyn johdosta mahdollisesti perittävistä maksuista. Lain 14 §:n 4 momentin mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava tai asia ratkaistava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.¹⁹⁷ Yksilön oikeus saada tietää itseään koskevista tallennetuista tiedoista ilmentää esimerkiksi tallennejulkisuuden periaatetta, joka liittyy erityisesti sananvapauteen. Tallennejulkisuus on osa yleisöjulkisuutta ja se toteutuu nimenomaan esimerkiksi jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista yleisistä asiakirjoista ja muista tallenteista.¹⁹⁸

¹⁹⁶ EOAK 4938/2021, s. 6-8.

¹⁹⁷ EOAK/7949/2021, s. 8-9.

¹⁹⁸ Ilveskivi, 1997, s. 792.

Kaiken kaikkiaan neuvonnan antaminen on siis sidottu kahteen kriteeriin: neuvontaa annetaan tarpeen mukaan ja viranomaisen toimivallan rajoissa. Neuvojen tarvetta arvioitaessa mittapuuna on lähtökohtaisesti yksilön tosiasialliset valmiudet itse selviytyä asian hoitamisessa sekä asian laatu. Vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa neuvonnan tarve on usein suurempi kuin yksinkertaisessa menettelyssä. Neuvonnan tarve vaikuttaa myös sen laajuuteen. Neuvonnan toteuttamiseksi viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta laatia asiakkaan pyynnöstä yleisiä selvityksiä tai vastaavia laajempia katsauksia. Puolestaan toimivallan rajoja on neuvontaa toteutettaessa arvioitava joustavasti ja palveluperiaatteen mukaisesti. Viranomaisella voi siten olla perusteita antaa yleistä neuvontaa sen toimialaan kuulumattomista asioista, jos sillä on riittävästi asiantuntemusta niissä. Tähän ei kuitenkaan ole varsinaista velvollisuutta. Usein myös neuvonnan luotettavuuden kannalta voi olla suositeltavaa, että ainoastaan toimivaltainen viranomainen huolehtii sille kuuluvasta neuvonnasta, koska neuvonnan antaja vastaa myös sen sisällöstä.¹⁹⁹

2.5 Neuvonta sähköisessä asiointissa

Julkinen hallinto on muuttunut entistä asiakaslähtoisemmäksi²⁰⁰ ja palvelukeskeisemmäksi. Erityisesti hyvän hallinnon periaatteet ovat vaikuttaneet siihen, että hallintotehtävät halutaan hoitaa osapuolten kannalta mahdollisimman yksinkertaisesti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti.²⁰¹ Digitalisaatiosta ja siihen liittyvästä automatisoidusta päätöksenteosta on tullut vallitseva trendi. Julkishallinnon palveluita ja toimintoja on siirretty tietoverkkoihin.²⁰² Digitalisaatiolla viitataan yleisesti tieto- ja viestintäteknologioiden lisääntyvään hyödyntämiseen eri elämän osa-alueilla²⁰³. Digitalisaatio tarkoittaa siis yhteiskunnan toimintojen muuttumista digitaaliseen

¹⁹⁹ Mäenpää, 2011c, s. 99; ks. myös Voutilainen, 2007, s. 6.

²⁰⁰ Asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan esimerkiksi julkisen hallinnon kehittämistä, järjestämistä ja toimintaa, jossa lähtökohtana on hallinnon asiakkaalla olevat oikeudet sekä tarpeet viranomaispalveluiden käytössä (Voutilainen, 2007, s. 3.)

²⁰¹ Voutilainen, 2007, s. 2.

²⁰² Koivisto & Koulu, 2020, s. 798.

²⁰³ Koulu, 2018, s. 840.

muotoon. Digitalisaatio on ilmiö, jossa työ, palvelut ja tuotantoprosessit automatisoivat.²⁰⁴ Digitalisaatio nostaa siis toimivallan rinnalle hallinnan välineeksi datan ja tiedon²⁰⁵. Kuitenkin esimerkiksi hallinto-oikeuden yleiset opit lähtevät liikkeelle olettamasta, että päätöksen tekee ja menettelyä ohjaa virkamies, toisin sanoen ihminen. Julkishallinnon digitalisaatio Suomessa ei ole kovin uusi ilmiö, vaan julkishallinnossa on käytetty tietokoneita jo 1980-luvulla. Digitalisaatio on kuitenkin lisääntynyt huomattavasti viime vuosina ja yleinen trendi vaikuttaa kulkevan kohti standardisoituvaa, tietojenkäsittelylle ja automaatiolle rakentuvaa hallintomenettelyä.²⁰⁶

Erilaisiin julkishallinnon ja yksityisen sektorin digitaalisiin palveluihin liittyvää oikeudellista sääntelyä löytyy lukuisista lähteistä niin kansallisella kuin eurooppalaisellakin tasolla ja näistä monet ovat varsin tuoreita. Esimerkiksi laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019) ja laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) sekä EU-tasolla digitaalisten palveluiden sääntelyä on uudistettu muun muassa digipalvelulain taustalla olevalla saavutettavuusdirektiivillä (EU) 2016/2102. Laissa säädetään julkisen hallinnon verkkopalveluiden saavutettavuudelle asetettavista vähimmäisvaatimuksista sekä saavutettavuuden toteutumisen valvonnan keinoista. Tavoitteena on edistää saavutettavuuden sisämarkkinoita yhdenmukaistamalla julkisen sektorin elinten saavutettavuusvaatimuksia sekä parantaa julkisen sektorin elinten palvelujen ja mobiilisovellusten käytettävyyttä. Vastaava direktiivi on Euroopan parlamentin ja neuvoston niin sanottu esteettömyysdirektiivi eli direktiivi tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (EU) 2019/882. Direktiivin on tarkoitus parantaa toimintarajoitteisille henkilöille, erityisesti näkö- ja kuulovammaisille henkilöille, tarjottavien esteettömien tuotteiden saatavuutta

²⁰⁴ Voutilainen, 2020, s. 18.

²⁰⁵ Pöysti, 2018, s. 873.

²⁰⁶ Koivisto & Koulu, 2020, s. 799.

sisämarkkinoilla.²⁰⁷ Myös esimerkiksi YK on nostanut esiin tasa-arvon ja teknologian yhteyden ja korostanut sen tärkeyttä, että valtiot tukevat näitä uusia teknologioita²⁰⁸.

Tämän ohella saavutettavien palveluiden tarjoamiseen vaikuttavat yleiset yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon periaatteet ja niitä koskevat säännökset. Muun muassa Suomen perustuslaki, hallintolaki sekä yhdenvertaisuuslaki velvoittavat viranomaisia ja julkista sektoria varmistamaan, että kaikki niiden verkkopalvelut, verkkosivut ja sovellukset ovat käyttäjien saavutettavissa käyttäjän vammasta tai muusta käyttöä haittaavasta toimintaesteestä huolimatta.²⁰⁹ Eryteisesti sosiaalihuollon palvelut on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että niihin on mahdollista hakeutua oma-aloitteisesti riittävän aikaisessa vaiheessa. Tiedot siitä, mitä sosiaalipalveluja on mahdollista saada, miten niitä voi hakea ja mitkä ovat palvelujen saamisen perusteet, on julkaistava helposti saavutettavalla ja ymmärrettävällä tavalla.²¹⁰ Palveluiden käyttäjien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä tulisi mahdollisuuksien mukaan edistää²¹¹.

Yksittäisen asiakkaan oikeudet voidaan turvata myös muilla kuin sähköisillä tiedottamistavoilla eikä sähköistä julkaisemista voidakaan asettaa muiden julkaisemistapojen edelle. Sähköinen julkaiseminen painettujen asiakirjojen fyysisen esilläpidon ohella on tärkeää yhdenvertaisen tiedonsaannin toteutumisessa. Tietoa on tarjottava sellaisessa muodossa, että tieto on tosiasiallisesti asiakkaiden saavutettavissa ja ymmärrettävissä.²¹²

Liittyen viranomaisten neuvontaan oikeusasiamies on tuonut esille, että koska erilaista viranomaisaineistoa on yhä enemmän saatavilla verkossa, viranomaisen on sallittua vastata tietopyyntöön lähettämällä asiakkaalle tieto siitä, että pyydetty tieto on

²⁰⁷ Åkermarck, 2020, s. 38-40.

²⁰⁸ UN, 2011, kohta 15; ks. myös Jaeger, Greene & Gorham, 2015, s. 33: voidaanko internetiä ja kykyä käyttää sitä ajatella jopa ihmisoikeutena?

²⁰⁹ Selovuo, 2019, s. 17.

²¹⁰ HE 16/2018, s. 38-39.

²¹¹ Voutilainen, 2007, s. 13.

²¹² Perttola, 2015, s. 239-241.

saatavilla myös julkisessa tietoverkossa. Oikeusasiamiehen mukaan linkkien lähettäminen asiakkaille on hyvän hallinnon neuvontavelvollisuuden sekä julkisuusperiaatteen mukaista.²¹³ Oikeusasiamies on kuitenkin myös tuonut esiin, että viranomaiselle lähetettyyn yleistiedusteluun ei voi vastata vain ilmoittamalla, että asiakkaan tulee itse etsiä tietoa viranomaisen muista lähteistä (kuten verkkosivustoista) tai ottaa yhteyttä uudelleen puhelimitse. Asiakkaalla on oikeus lähettää viranomaiselle esimerkiksi sähköpostiviestejä ja viranomaisen tulee valita tehokkain vastaamisen tapa.²¹⁴

Hallintolain neuvontavelvollisuus sähköisten palveluiden sisällöntuotannossa tarkoittaa sitä, että palveluiden käyttöä tulee opastaa riittävästi huomioiden asiakkaan tarpeet, erityisesti asian vireillepanon yhteydessä. Viranomaisten tulee tarjota sähköisissä palveluissaan helppokäyttöinen kanava, jolla käyttäjä voi suoraan ottaa yhteyttä viranomaiseen palvelujen käytön yhteydessä ja kysyä neuvoa palvelujen käytöstä tai tiedustella erilaisista palveluvaihtoehdoista. Kun on kyse palvelujen käytön neuvonnasta, on neuvontapalvelun järjestämisessä huomioitava maksuttomuusvaatimus, vaikka palvelu olisi ulkoistettu palveluyritykselle.²¹⁵ Digipalvelulain 5.1 §:n mukaan viranomaisen on tarjottava jokaiselle mahdollisuus toimittaa asiointitarpeensa liittyvät sähköiset viestit ja asiakirjat käyttäen digitaalisia palveluja tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä. Viranomaisella on siis velvollisuus järjestää palvelutoimintansa siten, että sähköinen asiointi on mahdollista kaikissa viranomaisen toimialaan ja toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tämä ei siis rajoitu pelkästään asioiden vireillepanoon.²¹⁶

²¹³ EOAK/1484/2022, s. 1-2: julkisuuslain 16 §:n 1 mom. mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydyllä tavalla, jollei siitä aiheudu kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Oikeusasiamies on tapauksen yhteydessä arvioinut myös, että voisi itse linkin toimittamisen lisäksi olla hyvä ilmoittaa asiakkaalle erikseen vielä se, että asiakkaalla on halutessaan oikeus saada pyydetty asiakirja myös muulla tavalla tai muussa muodossa.

²¹⁴ EOAK/4617/2017, s. 11-10; ks. myös HE 17/2002, s. 42 & HE 153/1999 esim. luku 4, joka käsittelee sähköistä asiointia.

²¹⁵ Voutilainen, 2007, s. 6.

²¹⁶ Voutilainen, 2020, s. 190.

Osana digitaalista asiointia on myös viranomaisten verkkosivustoilla antamat tiedot tai neuvonta esimerkiksi sellaisten toiminnallisuuden kuin chatbotin ²¹⁷ avulla. Neuvontavelvollisuuden sisällöllisiin vaatimuksiin kuuluu, että viranomaisen vastaa antamiensa neuvojen ja ohjeiden oikeellisuudesta toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Hallinnon asiakkailta on siis oikeus luottaa viranomaisen antamiin tietoihin, jotka on annettu henkilökohtaisesti tai tällaisen digitaalisen palvelun kautta. Kun verkkosivustoilla annetaan tietoja ja neuvontaa, viranomaisen tulee riittävästi tarkistaa sisällön oikeellisuus, koska virheelliset neuvot tai tiedot voivat vaikuttaa asiakkaan oikeusturvan toteutumiseen. Neuvojen oikeellisuus on myös osa hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamista, kuten on tuotu esiin aiemmissa kappaleissa.²¹⁸

Digipalvelulain 5.2 §:ssä on lisäksi säädetty viranomaiselle velvollisuus julkaista digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi. Tämä yhteystieto voi olla esimerkiksi sähköpostiosoite, puhelinnumero, verkkolomake tai chat-palvelu. Viranomaisella on siis erityinen neuvontavelvollisuus digitaalisten palveluiden käytössä. Viranomaisen voi hoitaa neuvonnan itse tai viranomaisten välisenä yhteistyönä. Neuvontavelvollisuuden voi toteuttaa Digi- ja väestötietovirastossa toimiva Kansalaisneuvonta, joka tarjoaa hallinnon asiakkaille maksutta neuvoja esimerkiksi viranomaisten digitaalisten palvelujen käytöstä.²¹⁹

Digitaalisissa palveluissa neuvontaa voidaan antaa monessa muodossa ja monella tavalla. Kuitenkin viranomaisen ei voi tietoturvallisuudesta johtuen vastata kaikkiin kysymyksiin

²¹⁷ Chatbotilla tarkoitetaan tietokonesovellusta, joka vastaa käyttäjän esittämiin kysymyksiin ja avustaa esimerkiksi digitaalisen palvelun käytössä antamalla käyttäjälle ohjeita erilaisten toimenpiteiden suorittamiseksi taikka asiointin hoitamiseksi palvelussa (Voutilainen, 2018, s. 906).

²¹⁸Voutilainen, 2020, s. 200-201; ks. myös KHO 2006:90, jossa Suomen ulkoasiainministeriön verkkosivuilla oli virheellisiä tietoja siitä, ketä oli toimivaltainen viranomaisen asiassa, johtaen siihen, että henkilö toimitti tahdonilmaisunsa asiassa ensin tälle virheelliselle viranomaiselle ja tahdonilmaisu saapui varsinaiselle toimivaltaiselle viranomaiselle myöhästyneenä. KHO kuitenkin totesi, että hallintolain 6 §:ssa säädetyn luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti henkilön olisi pitänyt voida luottaa siihen, että tahdonilmaisu tuli toimitetuksi ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle.

²¹⁹ Voutilainen, 2020, s. 202.

esimerkiksi sähköpostilla. Joissain tilanteissa kysymyksiin voidaan vastata tai tietoja luovuttaa käyttämällä suojattua yhteyttä tai jos vastaanottaja on tunnistettu luotettavasti. Chat- ja chatbot -toiminnallisuuksia ei voi käyttää viranomaisen avoimilla verkkosivuilla henkilökohtaisessa neuvonnassa tai jos on kyse hallinnon asiakkaan henkilökohtaisesta asiasta. Näissä tilanteissa pääsääntöisesti edellytetään vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää.²²⁰ Nykyiset chatbotit voivat jopa osittain korvata asiakasneuvojan digitaalisen palvelun chat-toiminnoissa erityisesti yksinkertaisissa ja tavanomaisissa asioissa²²¹.

2.6 Neuvonnan sitovuus ja virheellisen neuvon oikeusvaikutukset

Perustuslain 21.1 §:n vaatimus asioiden asianmukaisesta käsittelystä viranomaistoiminnassa sisältää yleisen huolellisuusvelvollisuuden. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu selvittää käsiteltävinä olevat asiat perusteellisesti ja huolellisesti. Myös laillisuusperiaate sitoo viranomaisen toimintaa. Kuitenkin riski vahingoista nousee, kun ratkaistavien asioiden laatu on monimutkaistunut ja sovellettavien normien määrä kasvanut.²²² Kun pohditaan julkisen vallan käyttäjän toiminnan asianmukaisuutta ja huolellisuutta, usein viitataan luottamuksensuojaperiaatteeseen.

Lyhyesti sanottuna luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Hallintotoiminnassa kysymys siis on siitä, että vilpittömässä mielessä toimineella oikeussubjektilla tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Viranomaisen toiminta ei saa yllättäen tai takautuvasti muuttua siltä osin, kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai negatiivisesti. Viranomaisen ei siis voi ilman nimenomaista, lakiin perustuvaa toimivaltaa jälkikäteen

²²⁰ Voutilainen, 2020, s. 203.

²²¹ Voutilainen, 2018, s. 907.

²²² Hakalehto-Wainio, 2009, s. 587 & 600

muuttaa aikaisemmin tehtyä päätöstä tai annettua sitoumusta, jos se loukkaisi asianosaisen oikeutettuja odotuksia.²²³

Luottamuksensuojan kohteena ovat siis oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Nämä odotukset kohdistuvat voimassaolevien oikeussuhteiden pysyvyyteen ja siihen, että viranomainen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia. Viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia. Hallinnon asiakkaan tulee voida noudattaa viranomaisen antamia ohjeita ja neuvoja, ellei niiden lainmukaisuutta ole ilmeisen aiheellista epäillä.²²⁴

Lain perusteella asiakkaan pitäisi siis voida luottaa siihen, että toimivaltaisen viranomaisen antavat menettelyä koskevat neuvot ja ohjeet pitävät paikkansa²²⁵. Viranomaisen ratkaisutoiminnan kannalta neuvojen ja ohjeiden sitovuus on kuitenkin rajallista²²⁶. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää, että viranomaisen päätös tai noudattama käytäntö on lainmukainen. Kaikki viranomaisen toimet eivät ole sen luonteisia, että niiden perusteella saisi riittävän luottamuksensuojan. Perustuslain 2.3 §:n mukaan viranomaisen on tarkoin noudatettava lakia. Myöskään vakiintunut mutta lainvastainen viranomaiskäytäntö ei perusta riittävää luottamuksensuojaa, johon asianomainen voisi vedota.²²⁷ Suullisesti annettu ohje on kuitenkin yhtä sitova luottamuksensuojan kannalta, kuin kirjallinen ohje²²⁸. Kuitenkin suulliset keskustelut viranomaisen kanssa harvoin muodostavat viranomaista sitovaa kannanottoa, esimerkiksi siitä johtuen, että suullisen ohjeen todennettavuus on usein vaikeaa²²⁹.

Luottamuksensuojaperiaate tuodaan lisäksi yleisellä tasolla esiin HL 6 §:ssä. Lainkohdassa puhutaan yleisesti oikeusjärjestyksen nojalla oikeutettujen odotusten

²²³ Mäenpää, 2011b, s. 88-89.

²²⁴ Mäenpää, 2011b, s. 89.

²²⁵ EOAK/8842/2021, s. 4; Mäenpää, 2013, s. 417; Saarnilehto, 2020, s. 139.

²²⁶ Mäenpää, 2013, s. 417; Saarnilehto, 2020, s. 139.

²²⁷ Mäenpää, 2011b, s. 90-91.

²²⁸ KHO 2003:21

²²⁹ KHO 2012:21; Verohallinto, 2021.

suojaamisesta. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa, jossa vastakkain ovat yksityisen kansalaisen luottamus ja julkinen etu. Lähtökohtana kaikessa hallintotoiminnassa on kansalaisten kohteleva yhdenvertaisesti (PL 6 §), joten luottamuksensuojan antaminen voi merkitä poikkeusta tähän. Luottamuksensuojan antaminen on siis poikkeuksellista. Tästä voidaan päätellä, että luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisessa tulee käyttää rajattua tulkintaa ja tiukkaa harkintaa. Luottamuksensuoja voidaan antaa vain, kun on olemassa edellytykset sen soveltamiseen.²³⁰

Kun viranomaisella on toimivaltansa nojalla neuvon tai ohjeen, se luo perustan luottamuksensuojalle. Jos ohjeen huomataan jälkikäteen olevan tulkinnallisesti virheellinen, se sitoo virheellisenäkin viranomaista, kunnes virhe on korjattu.²³¹

Esimerkiksi HL 8 luvussa on säännöksiä liittyen virheellisen päätöksen korjaamiseen.

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden laiminlyöntiä koskeva arviointi ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, sillä hallinnossa asioivalla on aina jonkinasteinen selonottovelvollisuus. Lähtökohtaisesti kuitenkin viranomaisella vastaa antamansa tiedon oikeellisuudesta.²³²

Asiakkaan selonottovelvollisuutta kuvataan usein toimina, joihin huolellinen henkilö olisi ryhtynyt kulloisessakin tilanteessa asian selvittämiseksi. Käytännössä tämä usein tarkoittaa sitä, että asiakkaan tulee ottaa riittävä selko säännöksistä ja ohjeista, jotka ohjaavat asiakasta täyttämään omaan hallintoasiaansa liittyvät velvoitteet.²³³

Virkamiehen tulee pysyä kuitenkin totuudessa osana oikeusjärjestyksen perusteella syntyviä oikeutettuja odotuksia. Toisistaan voidaan silti vielä erottaa virheellisten tietojen antaminen sekä huolimattomuudesta tehty virhe.²³⁴ Virheellisen toiminnan aiheuttama vahinko on kuitenkin myös korvattava. Korkein oikeus on aiemmin katsonut, että julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia asioita on vakiintuneesti käsitelty

²³⁰ Puronen, 2010, s. 92-97.

²³¹ Myrsky, 2000, s. 801.

²³² Kotkas & Tuori, 2020, s. 390.

²³³ Verohallinto, 2021; Myrsky, 2000, s. 800.

²³⁴ Saarnilehto, 2020, s. 139.

yleisissä tuomioistuimissa.²³⁵ Vahingonkorvausoikeuden tehtävänä on määritellä se, milloin julkisyhteisö on toiminut huolimattomasti vahingonkorvauslaissa tarkoitetulla tavalla ja mitä vahinkoja tulee korvata. Julkisen vallan käytöstä johtuvasta vahingonkorvausvastuusta säädetään PL 118 §:ssä, jonka mukaan jokaiselle, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta. Lisäksi vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä²³⁶ virheen tai laiminlyönnin johdosta.²³⁷

²³⁵ Saarnilehto, 2020, s. 139; KKO 2017:84; KKO 2013:58.

²³⁶ Yleisesti julkisella vallan käytöllä tarkoitetaan hallintopäätöksiä tai tosiasiallisia toimia, joilla puututaan yksityisen oikeusasemaan ja jotka perustuvat laintasoiseen toimivaltanormiin. Se, voidaanko neuvonnan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä, on epäselvää. (Hakalehto-Wainio, 2009, s. 592-593).

²³⁷ Hakalehto-Wainio, 2009, s. 587-588.

3 Neuvonnan rooli sosiaali- ja terveydenhuollossa

3.1 Asiakkaan tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Tiedonsaantioikeus on yksi asiakkaiden sekä erityisesti potilaiden tärkeimmistä oikeuksista. Se ilmentää yksilön ihmisarvon, integriteetin ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen ja luottamuksellisuuden periaatteita.²³⁸ Erityisesti itsemääräämisoikeuden käyttäminen edellyttää potilaalta potilaslain mukaan kykyä ymmärtää hoidon tai siitä kieltäytymisen merkityksen ja vaikutuksen hänen terveydentilaansa. Potilaan autonominen tahdonilmaisu tai *informed consent* käsittää siis niin tietoon perustuvan suostumuksen kuin siihen perustuvan kieltäytymisen.²³⁹ Potilaan oikeus saada terveydentilaansa ja hoitoansa koskevaa tietoa on välittömästi yhteydessä tähän *informed consent* -periaatteeseen. Potilaan tiedonsaantioikeudella on myös oma itsenäinen merkityksensä avoimuuden ja luottamuksen edistäjänä potilaan ja terveydenhoitohenkilökunnan välisessä vuorovaikutuksessa.²⁴⁰ Osana asiakkaan edun toteuttamista on se, että asiakkaaseen säilyy luottamuksellinen suhde, jolloin avun vastaanottaminen ja palvelujen käyttäminen on ylipäätään mahdollista saada onnistumaan²⁴¹.

Itsemääräämisoikeus mahdollistaa potilaalle oikeuden käyttää päätäntävaltaa hoitonsa suhteen. Tahdonilmaisun edellytyksenä on se, että päätöksenteko on täysin vapaaehtoista eikä siihen liity minkäänlaista pakkoa. Merkittävin tekijä asiakkaan päätöksentekoprosessissa on luonnollisesti lääkärin tai muun terveydenhuoltohenkilöstön antama informaatio. Tiedon tulee olla oikeaa ja rehellistä eikä siihen saa vaikuttaa lääkärin omat näkemykset tai tavoitteet.²⁴² Oikeusasiamies on kommentoinut itsemääräämisoikeutta korostamalla potilaiden omien näkemysten huomioon ottamista osana itsemääräämisoikeuden kunnioittamista. Asiakkaan toiveet

²³⁸ Ilveskivi, 1997, s. 774.

²³⁹ Pahlman, 1997, s. 821; Paaso, 1997, s. 807; Paaso, 2001, s. 19-20; HE 164/2014, s. 123.

²⁴⁰ Ilveskivi, 1997, s. 774; HE 164/2014, s. 123.

²⁴¹ EOAK/6600/2021, s. 13.

²⁴² Pahlman, 1997, s. 821-822.

tulisi pyrkiä huomioimaan mahdollisimman hyvin. Asiakkaalle tulisi myös pyrkiä löytämään vaihtoehtoisia palveluja silloin, kun hänellä on selkeästi palvelun tarve, mutta on ilmaissut tahtonaan, ettei halua tiettyä palvelua käyttää.²⁴³

Itsemääräämisoikeudessa on viime kädessä kyse heikomman suojasta. Heikommaksi osapuoleksi nähdään potilas ja erityisesti potilasryhmät, jotka eivät kykene tai kykenevät puutteellisesti huolehtimaan itsestään ja oikeuksistaan.²⁴⁴ Tällaisiin heikkoihin erityisryhmiin voivat kuulua esimerkiksi lapset, vanhukset, vammaiset sekä mielenterveyspotilaat. Näiden ryhmien oikeuksien kannalta keskeisessä asemassa on yksilön suojaamisen periaate. Perusideana on heikomman suojaaminen toisten taholta tulevia oikeudenloukkauksia vastaan. Itsemääräämisoikeus ja heikomman suoja ovat hyvin toisiinsa sitoutuneita periaatteita. On nimittäin yhtä tärkeää suojata yksilöä, kuin turvata se, että ihmiset voivat päättää omista asioistaan niin kauan kuin he siihen pystyvät.²⁴⁵ Itsemääräämisoikeus on peruskäsite, joka sisältää oikeuden vapautteen ja tasa-arvoon sekä syrjinnän kiellon. Lisäksi se sisältää oikeuden yksityisyyteen ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja oikeuden kompetenssiin. Itsemääräämisoikeudessa on kysymys vapaista valinnoista siten, ettei näillä valinnoilla loukata toisen yksilön oikeutta itsemääräämiseen ja henkilökohtaiseen autonomiaan. Yksilön vapaita valintoja voidaan rajoittaa pelkästään lakiin perustuvalla syyllä.²⁴⁶

Keskeisistä potilaan hoitoon ja kohteluun liittyvistä periaatteista säädetään laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992). Kyseisen lain 5 § koskee nimenomaisesti potilaan tiedonsaantioikeutta. Sen mukaan potilaalla on erityisesti oikeus saada sellainen selvitys, jolla on merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan. Tässä laissa ei säännellä potilaan oikeuksista tyhjentävästi ja erityislainsäädännössä on monia erityissäännöksiä, jotka vaikuttavat tiedonsaantioikeuteen. Näitä ovat esimerkiksi mielenterveyslaki (1116/1990) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki

²⁴³ EOAK/6600/2021, s. 13; HE 113/2001, s. 5.

²⁴⁴ Pahlman, 2003, s. 182.

²⁴⁵ Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 11.

²⁴⁶ Pahlman, 2003, s. 182-183; Paaso, 1997, s. 806; ks. myös HE 108/2014, s. 4.

(518/1977). Kansainvälisesti tärkeitä ovat esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, joka edustaa länsimaista vapauskäsitystä. Julistuksen artiklojen normeilla on merkitystä potilaan oikeuksien kannalta lähinnä tulkintaa ohjaavina periaatteina. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus on oleellinen, erityisesti artiklojen 3 ja 5 osalta, jotka kieltävät epäinhimillisen ja halventavan kohtelun sekä turvaavat oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.²⁴⁷

Potilaslain 5 § on välittömässä yhteydessä potilaan itsemääräämisoikeuteen. Potilaalla tulee olla suostumusharkintansa perusteeksi tietoja hoidon merkityksestä ja eri hoitovaihtoehtoista sekä niiden vaikutuksista. Potilaalla on lisäksi oikeus saada selvitystä hoitoon liittyvistä riskitekijöistä, epäonnistumismahdollisuuksista ja mahdollisista komplikaatioista. Potilaalle tulee myös antaa tietoa siitä, mitä seurauksia voi koitua, jos hoitotoimenpide jätetään suorittamatta. Selvitys tulisi lisäksi antaa potilaalle omaaloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään.²⁴⁸ Mitä vakavammasta tilanteesta tai riskialttiimmasta hoidosta tai tutkimuksesta on kysymys, sitä tarkempaa ja ymmärrettävämpää annettavan tiedon tulee olla. Lääkärin on informoitava potilasta myös siitä, että hänen kokemuksensa ei ole riittävä taudin hoitoon tai että hänen erikoisalansa ei anna parhaita mahdollisia edellytyksiä potilaan hoitoon. Potilasta tulee informoida myös siitä, jos kyseinen hoitolaitos ei yleensä anna kyseiseen tautiin hoitoa.²⁴⁹ Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen edellyttää myös, että asiakkaalle annetaan riittävästi tietoa käytettävissä olevista palveluista ja oikeaa tietoa hänelle lainsäädännön mukaan kuuluvista oikeuksista²⁵⁰.

Terveystieteiden ammattihenkilöillä on selvitysvelvollisuus, jonka nojalla heidän tulee täyttää potilaan tiedontarve. Velvollisuuden toteuttamisen edellytys ei ole se, että potilas ilmoittaa haluavansa tietoa tai vaatii sitä. Selvitystä ei tarvitse antaa tilanteissa,

²⁴⁷ Ilveskivi, 1997, s. 775-780; ks. myös Paaso, 2001, s. 136-137.

²⁴⁸ Ilveskivi, 1997, s. 782-783; HE 185/1991 s. 15; Pahlman, 2003, s. 199-200; Paaso, 2001, s. 136; EOAK 1960/4/01, s. 4.

²⁴⁹ Pahlman, 2003, s. 200.

²⁵⁰ EOAK/6600/2021, s. 13; ks. myös Voutilainen, 2007, s. 6: asiakaslähtöisten sähköisten palveluiden tuottamiseen kuuluu myös asiakkaan oikeuksien kuvaaminen viranomaisessa.

joissa asiakas nimenomaisesti kieltäytyy vastaanottamasta tietoa tai jos on potilaslain 5.1 §:n mukaisesti tilanne, jossa tiedosta aiheutuisi vakava vaara potilaan hengelle ja terveydelle. Potilaalla ei siis ole velvollisuutta tiedon vastaanottamiseen.²⁵¹ Lääkäriin tulee harkita tilannekohtaisesti, milloin selontekovelvollisuus voidaan syrjäyttää. Perusteita on kuitenkin tulkittava suppeasti ja pelkkä epäily vaarasta potilaan hengelle tai terveydelle ei riitä.²⁵² Pääsääntöisesti potilaan elämää ja tärkeitä terveysetuja on pyrittävä suojaamaan, jos asianomainen ei pysty esittämään itsenäiseen harkintaan perustuvaa vaatimusta toisenlaiseen menettelyyn²⁵³.

Potilaiden informointiin eri vuorovaikutustilanteissa vaikuttavat monet tekijät. Nämä voidaan jakaa informaation antajasta ja informaation vastaanottajasta johtuviin tekijöihin. Näistä ryhmistä molemmissa vaikuttavat esimerkiksi seuraavat tekijät: sukupuoli, ikä, koulutus, kokemus, kulttuuri, etninen tausta, kieli ja oma terveydentila²⁵⁴. Informaatio siis alkaa jo ennen tiedonantohetkeä. Lisäksi tärkeä lähtökohta tilanteessa on se, miten terveydenhuollon ammattihenkilö käyttäytyy yksittäisessä hoitotilanteessa tai informaation antotilanteessa.²⁵⁵

Kielivähemmistöjen tiedolliseen saavutettavuuteen voi vaikuttaa muun muassa se, mitä kieliä osallistajat puhuvat ja ymmärtävät sekä se, miten osallistajat voivat ilmaista itsensä yhteisellä kielellä. Monissa tilanteissa välittäjäksi tarvitaan tulkkia.²⁵⁶ Erityisesti viranomaisten käyttämät kirjoitetut tekstit ovat lähes aina täynnä omanlaisiaan

²⁵¹ Pahlman, 2010, s. 62; HE 185/1991, s. 15; Paaso, 2001, s. 174-175.

²⁵² Pahlman, 2003, s. 200; HE 185/1991, s. 15; ks. myös Paaso, 2001, s. 289: oikeuskirjallisuudessa potilaan itsemääräämisoikeuden puuttumista on voitu pitää syynä tietojen eväämiseen. Huomiota tulisi siis kiinnittää esimerkiksi potilaan tosiasialliseen kyvyttömyyteen asioitaan koskevaan kannanmuodostukseen.

²⁵³ Paaso, 1997, s. 808.

²⁵⁴ HE 164/2014, s. 123: jos asiakkaalla ja henkilöstöllä ei ole yhteistä kieltä ja henkilö ei aisti- tai puhevamman tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, tulee huolehtia siitä, että henkilö saa riittävän käsityksen asiansa sisällöstä ja merkityksestä sekä voi ilmaista mielipiteensä; Paaso, 2001, s. 184.

²⁵⁵ Pahlman, 2010, s. 59.

²⁵⁶ Määttä, 2020, s. 250; ks. myös HE 164/2014, s. 123: kommunikointi ei perustu ainoastaan puhuttuun tai kirjoitettuun kieleen, vaan viestiä voidaan myös esimerkiksi selkokielellä, viittomilla tai kuvilla ja graafisilla merkeillä. Esteetön kommunikointi voi edellyttää myös muita erityisiä kommunikointimateriaaleja tai apuvälineitä, tulkkia sekä fyysisesti ja asenteellisesti esteetöntä kommunikointiympäristöä.

erityispiirteitä, jotka voivat luoda ongelmia ihmisille, joilla ei ole tietoa käytetyistä termeistä tai joille teksti on muuten hankalasti ymmärrettävää esimerkiksi suuren informaatiotiheyden vuoksi. Usein esimerkiksi sosiaalityössä on usein läsnä kuulustelujen ja tuomioistuinkäsittelyjen kirjoitettua tekstiä ja niiden hallinnollista kielenkäyttöä.²⁵⁷ Yksilön oikeusturvan, hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaaminen edellyttää, että tieto kulkee yksilön ja hallintokoneiston välillä ymmärrettävästi. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa tämä korostuu, sillä palveluita käyttävät myös monet turvapaikanhakijat ja pakolaiset.²⁵⁸ On tärkeää, että asiakkaat saavat mahdollisuuden keskustella myös omalla äidinkielellään.

Lähtökohtana potilaan hoidossa tulee olla potilaan ihmisarvon kunnioittaminen, mikä edellyttää potilaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamista. Potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.²⁵⁹ Itsemääräämisoikeuden käyttäminen edellyttää henkilöltä kelpoisuutta. Tällä tarkoitetaan kykyä ymmärtää hoidon tai siitä kieltäytymisen merkitys ja vaikutus terveydentilaan. Tämä kyky siis antaa oikeuden käyttää päätäntävaltaa oman hoidon suhteen. Jotta päätäntävaltaa puolestaan voidaan käyttää, tulee potilaan olla informoitu.²⁶⁰ Asiakkaan osallistumismahdollisuuksien ja tietojensaannin lisääminen edistää osaltaan koko yhteiskunnan yleistä kehittämistä avoimen vuorovaikutuksen suuntaan ja voi parantaa erilaisten päätösten laatua. Oikeus osallistua itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja saada tietoja on keskeinen yksilöiden perusoikeus. Asiakkaan asemaa tulee vahvistaa sekä asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja itsehallintaa korostaa. Tilanteissa, joissa asiakas ei itse kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon tai huollon järjestelyistä, asiakkaan laillinen edustaja tai omainen tai läheinen voi ilmaista asiakkaan arvioidun mielipiteen tai tahdon.²⁶¹ Hoidon on kuitenkin aina oltava potilaan edun mukaista²⁶².

²⁵⁷ Määttä, 2020, s. 261-262.

²⁵⁸ Raikas, 2020, s. 44-45.

²⁵⁹ HE 113/2001, s. 5.

²⁶⁰ Pahlman, 2010, s. 59.

²⁶¹ HE 137/1999, kohta 3.

²⁶² HE 113/2001, s. 14.

Kuten mainittu, autonomisen tahdonilmaisun informointi- ja ymmärtämiselementeillä on vastine potilaslain 5 §:ssä. Vastaavasti suostumus- ja kompetenssielementit tulevat esiin lain 6-8 §:ssä. Potilaslaki antaa potilaalle suuremman liikkumistilan autonomian käyttämisessä kuin pelkkä informed consent -periaate. Potilaalla on nimittäin myös oikeus suostua hoitoon sen jälkeen, kun hän on kieltäytynyt vastaanottamasta tietoa. Tästä johtuen voisi olla ehkä totuudenmukaisempaa puhua harkitusta suostumuksesta, eikä vain tietoon perustuvasta suostumuksesta. Harkittu suostumus kuvaa sekä tilannetta, jossa potilas on saanut riittävästi informaatiota, että tilannetta, jossa hän on kieltäytynyt vastaanottamasta sitä. Potilaan ajatustoiminnan tulisi kuitenkin perustua jonkinlaiseen harkintaan. Joko potilas harkitsee päätöstä saadun tiedon perusteella tai sitten ottaa harkitun riskin tiedon puutteen aiheuttamista seuraamuksista. Huomioitavaa on, että viimeksi mainitussa tilanteessa potilas ei voi tehdä täydellistä harkintaa, koska hän ei voi tietää mitä tietoja hän ei ole saanut. Potilas voi kuitenkin hoitoprosessin eri vaiheissa pyytää lisätietoja tai niitä tietoja, joista hän aiemmin kieltäytyi.²⁶³

Potilaslain 5.2 § säätelee tiedonantotavasta. Terveystieteiden ammattihenkilön on annettava tieto siten, että potilas ymmärtää sen sisällön riittävästi. Tämä sanamuoto sulkee pois täydellisen ja kaiken tiedon antamisvelvollisuuden. Tietoja tulee antaa riittävästi, jotta potilaalla on hyvä pohja päätöksenteolle. Annetun informaation tulee olla kuitenkin oikeaa ja rehellistä niin, että tavoitteena tulisi olla vain potilaan tiedonsaannin palveleminen. Potilaan suostumuksen pohjalla tulee olla asianmukainen ja objektiivinen tieto. Tieto tulee antaa etukäteen ja sen antaa terveydenhuollon ammattihenkilö. Tieto tulee antaa siitä, mitä, miksi ja miten tehdään sekä seuraukset ja riskit. Potilaalle on myös annettava tieto mahdollisista vaihtoehtoisista hoitomuodoista. Potilaan on saatava kaikki oleellinen tieto. Tärkeää on myös huomioida, että tiedon riittävyttä tai oleellisuutta ei arvioida pelkästään potilaslähtöisestä näkökulmasta.²⁶⁴

²⁶³ Pahlman, 2010, s. 60-62; ks. myös Paaso, 2001, s. 174-175: kun potilas kieltäytyy tiedoista, luo tämä ongelman, sillä kieltäytymisoikeuttaan käyttäessään potilas ei voi koskaan täysin tietää, mistä tiedoista hän luopuu ja millaisin seurauksin.

²⁶⁴ Pahlman, 2010, s. 63; Pahlman, 2003, s. 201; Paaso, 2001, s. 170-171.

Tiivistäen, lähtökohtana siis ei ole se tiedon määrä, jonka potilas katsoo tarpeelliseksi tai haluaa. Jotta asiakas ymmärtää tiedon, jota terveydenhuollon ammattihenkilö hänelle antaa, tulee käytettävä kieli ja informaatio sopeuttaa potilaan ymmärtämiskykyyn ja kykyyn omaksua tietoa. Tulkkipalveluja tulee käyttää tarvittaessa. Kuten aiemmin mainittu, tietoa annettaessa tulisi huomioida muun muassa potilaan ikä, koulutus ja äidinkieli.²⁶⁵

3.2 Saavutettava viestintä sosiaali- ja terveydenhuollossa

Kuten johdannossa on mainittu, digitaalisella saavutettavuudella tarkoitetaan periaatteita ja tekniikoita, joita on noudatettava verkkosivustojen ja mobiilisovellusten sekä niissä esitettävän sisällön suunnittelussa, kehittämisessä, ylläpidossa ja päivittämisessä, jotta ne olisivat paremmin kaikkien, erityisesti vammaisten henkilöiden käytettävissä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sivustojen sisältö on suunniteltu siten, että kaikki käyttäjäryhmät voivat käyttää sivustoja ilman lisälaitteita tai avustavien laitteiden kanssa.²⁶⁶ Digitaalisen saavutettavuuden tarkoituksena on varmistaa, että digitaalinen informaatio on esitetty siten, että se on kaikkien saatavilla. Käyttäjän mahdolliset käyttöä haittaavat ominaisuudet eivät saa vaikeuttaa tai ainakaan estää palvelun käyttämistä tai sisällön löytämistä.²⁶⁷

Saavutettavuudelle ei luonnollisesti voi olla ehdottomia ja selkeitä kriteerejä, joista voisi helposti sanoa, mikä on saavutettavaa ja mikä ei ole. Aihe on hyvin monimuotoinen ja hajanainen. Mikä on saavutettavaa toiselle, ei ole jollekin toiselle. Mikä auttaa yhtä

²⁶⁵ Pahlman, 2010, s. 63; Pahlman, 2003, s. 201-202; HE 185/1991, s. 15; HE 164/2014, s. 123; ks. myös EOAK/3502/2021, jossa oikeusasiamies tuo esille, että lain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä asiakkaan äidinkieli ja kulttuuritausta, erityisesti kun on kyse lapsista, joiden osalta oikeusasiamies nimenomaan korostaa, että viranomaisen on järjestettävä toimintansa siten, että lapsen oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin toteutuu mahdollisimman täysimääräisesti jokaisessa tilanteessa.

²⁶⁶ Åkermarck, 2020, s. 38.

²⁶⁷ Selovuo, 2019, s. 13.

henkilöä, voi olla haitaksi toiselle. Saavutettavuus tulee arvioida tapauskohtaisesti, laissa ei ole selkeitä tai teknisiä määritelmiä saavutettavuuden toteutumiselle.²⁶⁸

Neuvonnan osalta on tärkeää ajatella saavutettavuutta myös laajemmin kielen ja tietoonpääsyn näkökulmasta. Esimerkiksi *informatiivisella saavutettavuudella* tarkoitetaan sitä, että palveluista on riittävästi ymmärrettävässä muodossa olevaa tietoa saatavilla.²⁶⁹ Osana informatiivista saavutettavuutta on saavutettavan viestinnän lisäksi myös se, että sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen perustuu riittävään tiedolliseen perustaan ja osaamiseen²⁷⁰. Tähän laajempaan saavutettavuusjaotteluun ei niinkään keskitytä tässä työssä, vaan käsitellään enemmänkin vain kielellistä ja digitaalista saavutettavuutta.

Kaikilla tulee olla yhtäläiset oikeudet saada palvelua, löytää sisältöä ja osallistua toimintaan myös verkossa. Saavutettavuus voidaan nähdä moraalisenä veloitteena palvella kaikkia kansalaisia yhdenvertaisesti.²⁷¹ Saavutettavuus tarkoittaa myös ymmärtämistä ja osallistumista, jotka mahdollistavat tiedon saavutettavuuden viranomaistoiminnassa. Tiedosta tulee saavutettavaa vain, jos henkilö ymmärtää tiedon, päätösten ja toiminnan taustalla olevat määräykset ja käytänteet. Osallistuminen tarkoittaa sitä, että henkilö voi olla mukana tilanteissa, joissa käsitellään itseä koskevia asioita. Osallistuminen on myös sitä, että henkilö voi vaikuttaa omia asioita koskeviin päätöksiin, koska hän ymmärtää päätösten taustat ja seuraukset. Saavutettavuus liittyy siis myös *toimijuuden* käsitteeseen silloin, kun toimijuus ymmärretään yksilölliseksi toimintamahdollisuudeksi ja toimintavalmiudeksi. Tiedon saavutettavuus vaatii lisäksi kielellistä tasa-arvoa, eli sitä että kaikki osallistujat voivat olla mahdollisimman täysipainoisesti mukana viestintätilanteessa.²⁷²

²⁶⁸ Selovuo, 2019, s. 20.

²⁶⁹ Vanjusov, 2022, s. 70.

²⁷⁰ Vanjusov, 2022, s. 141.

²⁷¹ Selovuo, 2019, s. 13; ks. myös Voutilainen, 2007, s. 12.

²⁷² Määttä, 2020, s. 249.

Tiivistäen, digitaalinen saavutettavuus tarkoittaa sitä, että sisältö on kaikkien löydettävissä ja saavutettavissa sekä sitä, että se on kaikkien ymmärtämässä muodossa. Digitaalinen saavutettavuus tarkoittaa sitä, että palvelut ja sisällöt ovat kaikkien käytettävissä ja että kaikkia kohdellaan tasa-arvoisesti.²⁷³

Viestintä koetaan usein nimenomaan kielelliseksi, vaikka viestinnässä käytetään tavallisesti hyvin monenlaisia viestin välittämisen keinoja. Saavutettavuusajattelun myötä on kuitenkin alettu ymmärtää, että viestinnän onnistuminen vaatii muutakin kuin kielen ymmärtämistä. Digitaalisten palveluiden käyttäminen ja verkkosivuilla ja sovelluksissa liikkuminen perustuvat tilalliseen ja visuaaliseen hahmottamiseen. Media ja internet ovat lähtökohdiltaan audiovisuaalisia, eli ne perustuvat kuvien ja äänien tai molempien muodostamiin viesteihin, joissa kieli ei ole aina edes mukana.²⁷⁴

Saavutettavuusajattelu muuttaa kielenkäyttöäkin. Selkeänä kielenä on pidetty sellaista kieltä, joka ei sisällä erikoista sanastoa tai vaikeaselkoisia rakenteita. Käsiteltävän asian tulee hahmottua helposti. Sanat, lauseet ja virkkeet hahmottuvat helposti ja olennaiset asiat löytyvät tekstistä helposti. Selkeästi kirjoitettu teksti on myös nopeampaa kääntää eri kielille. Kieli voi syrjäyttää ihmisiä, jos kieltä kirjoitetaan kovin monimutkaisesti tai käyttämällä liikaa ammattikieltä. Myös säädöskielen²⁷⁵ tulisi olla kaikille ymmärrettävää.²⁷⁶

Osallistumista voidaan siis lisätä käyttämällä erilaisia saavutettavuuden keinoja. Enemmistön käyttämät viestinnän tavat voidaan muuttaa erityisryhmille tai kielellisille vähemmistöille saavutettavaan muotoon. Viestinnän saavutettavuudella tarkoitetaan sitä, että tieto, tuote tai palvelu on olemassa ja saatavilla tai jossakin muodossa

²⁷³ Selovuo, 2019, s. 13.

²⁷⁴ Hirvonen & Kinnunen, 2020, s. 328-329.

²⁷⁵ Ks. esim. Gorham, 2017, s. 31-32: henkilöt, joilla ei ole juurikaan kokemusta laillisesta informaatiosta, voivat helposti kokea että tietoa on jopa liikaa (ns. *information overload*) koska heillä ei ole kykyä tulkita lakitekstiä ja ymmärtää mitkä faktat ovat relevantteja heidän tapauksessaan ja mitkä eivät. Kirjoitetuilta teksteiltä ei myöskään voi pyytää selvennystä, jos lukija on hämmentynyt tekstin sisällöstä. Ilman minkäänlaista tukea tai ohjausta, henkilö ei välttämättä ymmärrä, mitä häneltä vaaditaan.

²⁷⁶ Hirvonen & Kinnunen, 2020, s. 329-330.

käytettävissä. Tämä voi tarkoittaa, että esimerkiksi henkilöllä on lakiperustainen mahdollisuus käyttää terveystalvueluita. Viestinnän käytettävyyt ja ymmärrettävyyt viittaavat siihen, että tieto, tuote tai palvelu on saatavilla vastaanottajalle ymmärrettävässä muodossa. Käytettävyyt on informaation, tuotteen tai vuorovaikutustilanteen sisäinen funktionaalinen ominaisuus, jolla kuvataan toimijuutta. Ymmärrettävyyt on enemmänkin tekstin ominaisuus. Esteettömyydellä puolestaan tarkoitetaan sitä, että palvelu on fyysisesti saatavilla. Saavutettavan viestinnän avulla erilaiset kohderyhmät voivat saavuttaa omia tavoitteitaan. Kun viestintä järjestetään oikeassa muodossa, voi tämä mahdollistaa esimerkiksi asiakkaiden pääsyn oikea-aikaiseen hoitoon tai lääkkeiden oikeanlaisen käytön ohjeiden avulla.²⁷⁷

Saavutettava viestintä on osallistavaa viestintää, joka mahdollistaa sen, että ihminen kokee olevansa itsenäisesti pärjäävä yhteisön jäsen. Osallisuudella voidaan siis tarkoittaa myös sitä, että ihminen tuntee kuuluvuutta yhteisöön ja voi toimia yhteiskunnassa yhdenvertaisesti, esimerkiksi hankkimalla tietoa ajankohtaisista asioista, osallistumalla päätöksentekoon ja käyttämällä palveluita.²⁷⁸ Palveluja ja etuuksia ei voi hakea eikä käyttää, ellei niistä saa tietoa²⁷⁹. Nimenomaan tiedon saamiseen liittyy aiemmin luvussa mainittu informatiivinen tai ns. tiedollinen saavutettavuus, jonka toteutumisen käytännön haasteita on nimenomaan esimerkiksi se, ettei palveluista ole saatavilla asiakkaille riittävästi tietoa ymmärrettävässä muodossa eivätkä informaation julkaisutavat saavuta kaikkia asiakkaita. Lisäksi haasteena on se, ettei tieto aina myöskään kulje viranomaisorganisaation sisällä ja siten asiakasta ei osata neuvoa oikeuden palveluiden äärelle.²⁸⁰

²⁷⁷ Hirvonen & Kinnunen, 2020, s. 322-323; ks. myös Voutilainen, 2007, s. 12; liittyen esteettömyyteen ks. myös Vanjusov, 2022, s. 165: saavutettavuus ja esteettömyys ovat hyvin läheisiä käsitteitä, joskus jopa toistensa synonyymejä, kuitenkin useimmiten esteettömyyden ymmärretään viittaavan nimenomaan tilojen spatiaalisiin ulottuvuuksiin ja vammaisiin henkilöihin liittyviin kysymyksiin.

²⁷⁸ Hirvonen & Kinnunen, 2020, s. 322-323.

²⁷⁹ Perttola, 2015, s. 241.

²⁸⁰ Vanjusov, 2022, s. 205.

On tärkeää muistaa, ettei tietokonetta tai sen käyttöön liittyvää kokemusta ole kaikilla. Erityisesti vanhuksilla voi olla lisäksi fyysisiä esteitä, kuten nivelrikkoa tai käsien tärinää, jotka voivat vaikeuttaa tietokoneen käyttöä. Ihmisillä on erilaisia fyysisiä ja kognitiivisia ominaisuuksia, kykyjä ja teknisiä taitoja.²⁸¹ Nämä tulisi huomioida viranomaisten ja erityisesti sosiaali- ja terveysviranomaisten asiointin palveluita järjestettäessä. Teknisiä taitoja tai laitteita edellyttävät asiointitavat sulkevat osan ihmisistä palvelujen ulkopuolelle. Tämä koskee niin erilaisia vammaisryhmiä, kielivähemmistöihin kuuluvia sekä vanhuksia. Sähköiseen asiointiin liittyvät ongelmat lisäävät syrjinnän tai syrjäyttämisen kokemuksia asiakkaissa.²⁸² Yhdenvertaisuus tulee huomioida sähköisessä asiointissa, jotta ei tapahdu syrjintää, joka perustuisi esimerkiksi ikään, vammaisuuteen, terveydentilaan tai kieleen²⁸³.

”Digitaaliseksi kuiluksi” voidaan kutsua sitä ilmiötä, joka jakaa ihmiset niihin, joilla on kyky käyttää uusia teknologioita ja niihin joilla tätä kykyä ei ole. Iän lisäksi muun muassa sosioekonominen asema, koulutustaso, kieli tai vamma voi vaikuttaa siihen, miten tämä kuilu esiintyy ihmisen elämässä. Digitaalinen sisältö on saatavissa vain internetissä, ja vaikka ”interneti on kaikkialla”, ei ihmisillä ole samanlaista pääsyä digitaaliseen sisältöön. Esimerkiksi sellaisetkin esteet kuin internetin nopeus ja laatu voivat vaikuttaa internetin käytettävyyteen.²⁸⁴

On siis tärkeää kantaa huolta siitä, että kaikki hyötyvät digitaalisuudesta ja pysyvät rajoitteista huolimatta digiyhteiskunnan jäseninä. Digitaaliset palvelut mahdollistavat myös sen, että ihmisten ei tarvitse poistua kotoaan saadakseen erilaisia palveluita, vaan he voivat osallistua erilaisten etäyhteyksien avulla.²⁸⁵ Hyvin toimivat sähköiset palvelut voivat helpottaa arkea esimerkiksi asiakkaille, joille juuri liikkuminen on vaikeaa²⁸⁶. Digitaalisten palveluiden avulla on myös mahdollista lisätä asiakkaiden

²⁸¹ Tiililä, 2020, s. 297.

²⁸² Tiililä, 2020, s. 297-298; Hirvonen & Kinnunen, 2020, s. 331.

²⁸³ Voutilainen, 2007, s. 12.

²⁸⁴ Gorham, 2017, s. 28-29; Jaeger, Greene & Gorham, 2015, s. 33-34.

²⁸⁵ Hirvonen & Kinnunen, 2020, s. 331-332.

²⁸⁶ Tiililä, 2020, s. 308.

itseohjautuvuutta tai niin kutsuttua *self-help* -toimintaa. Digitaaliset palvelut sekä informaatio mahdollistavat sen, että palvelut ovat saavutettavissa suuremmalle yleisölle, vaikka niiden tavoite olisikin enemmän tiedon jakaminen ilman varsinaista neuvontaa. Kuitenkin on hyvä toistaa, että vaikka tieto on olemassa digitaalisissa palveluissa, kaikilla ihmisillä ei ole tarvittavia kykyjä käyttää teknologiaa, löytää ja hyödyntää tietoa, arvioida tiedon relevanssia ja lisäksi soveltaa tietoa omaan tilanteeseen.²⁸⁷

Saavutettavuusajattelu ei myöskään koske pelkästään verkkojulkaisuja. Saavutettavuus tulisi ymmärtää laajasti koskemaan kaikkea viestintää ja palveluita. Samat saavutettavuuden periaatteet koskevat myös tulostettavia tai painettavia tiedostoja ja mahdollistavat sen, että ne ovat laajemman käyttäjäkunnan saavutettavissa. Esimerkiksi värien oikealla valinnalla, kuvien ja tekstien yhteiskäytöllä, taustan ja tekstin välisellä kontrastilla, selkeällä kielellä sekä tyhjän tilan käytöllä on kaikilla vaikutusta siihen, miten hyvin lukija voi ymmärtää sisällön.²⁸⁸ Kun palveluja kehitetään ja tehdään sosiaali- ja terveystieteellisiä ratkaisuja, tulisi huomioida aina se, että millään etuudella tai palvelulla ei ole merkitystä, jos siihen oikeutetut eivät sitä käytä tai edes pysty käyttämään. Johdanto -luvussakin mainittu *access to justice* -käsite eli oikeuksiin pääsy ja niiden saatavuus tulee huomioida palveluita ja etuuksia järjestettäessä. Asiakkaille voi olla hankalaa hahmottaa, mihin palveluihin he ovat oikeutettuja.²⁸⁹

3.3 Erityisen ohjauksen, avustamisen ja tuen tarve

Neuvontavelvollisuudelle on sosiaalioikeuden sääntelyalueella pantava erityistä painoarvoa. Kuten mainittu johdannossa, sosiaalioikeuden lainsäädäntö voi olla hyvinkin hajanaista, sillä yksi peruste (esimerkiksi vammaisuus) voi oikeuttaa moneen eri etuuteen, joista säännellään monissa eri laeissa ja josta päättävät monet eri viranomaiset. Laki voi lisäksi olla hyvin vaikeaselkoista ja etuuksien hakijoilla voi olla puutteelliset tiedolliset tai sosiaaliset voimavarat. Täten asiakkaiden on katsottu

²⁸⁷ Gorham, 2017, s. 27-32; ks. myös Jaeger, Greene & Gorham, 2015, s. 34-35.

²⁸⁸ Selovu, 2019, s. 13.

²⁸⁹ Tiililä, 2020, s. 308-309.

tarvitsevan kokonaisvaltaista ja monelle hallinnonalalle ulottuvaa neuvontaa. Tarvetta olisi neuvonnan lisäksi myös avustamiselle, ja näiden kahden välinen raja voi olla epäselvä viranomaisille.²⁹⁰

Apu ja sen tarvitsijat eivät aina kohtaa, erityisesti kun on kyse sosiaali- ja terveyspalveluista. Toimeentuloturvan ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmien piiriin pääseminen voi olla kauttaaltaan kielestä kiinni. Viranomaisissa asiointi on kokonaisuudessaan kielen ja kielenkäytön, tekstien ja kommunikaation ympäröimää. Erilaiset kieleen ja kommunikaatioon liittyvät seikat ja ilmiöt kuuluvat jokaisen asioinnin vaiheeseen ja niissä tehtäviin valintoihin. Asiakkaille voi olla epäselvää, miten viranomaista tai julkisen palvelun tarjoajaa tulisi lähestyä ja millainen rooli asiakkaalla asiointissa on. Tuleeko täyttää lomakkeita, riittääkö että toimittaa jonkin tietyn dokumentin eteenpäin? Tuleeko asiakkaan hoitaa asia itse tai varata aika, vai alkaako prosessi esimerkiksi kutsulla vastaanotolle? Kommunikaatiotavan valinta tuottaa ongelmia. Julkisten palvelujen tarjoajat ja niiden toiminta sekä ylipäänsä hallinto ja sen rakenteet eivät välttämättä ole asiakkaille täysin selkeät.²⁹¹ Tämä korostuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä, joissa on usein paljonkin rinnakkaisuuksia ja päällekkäisyyksiä. Asiakkaille ei välttämättä ole selvää, mikä julkinen organisaatio tuottaa mitä palveluita.

Ongelmia voi tuottaa myös se, että yksikin asiakas voi kuulua moneen eri kategoriaan, jolloin asiakkaan kulloinenkin asia tulisi osata sijoittaa oikeaan luokkaan. Palveluja on esimerkiksi *vanhuksille, veteraaneille, vammaisille ja maahanmuuttajille*, mutta asiakas voi kuulua vaikka näistä ryhmistä jokaiseen.²⁹² Tässäkin korostuu tarve sille, että viranomaiset kykenisivät antamaan neuvontaa moniin toisiinsa liittyviin palveluihin ja

²⁹⁰ Kuusikko, 2000, s. 357-358.

²⁹¹ Tiirilä, 2020, s. 292-294.

²⁹² Tiirilä, 2020, s. 299-300.

etuuksiin liittyen, eikä asiakasta tarvitsisi ohjata aina luukulta luukulle jokaisen eri asian kanssa²⁹³.

Sosiaalihuoltolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta sekä turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet. Saman lain 3 §:n 3 kohdan mukaan erityistä tukea tarvitsevilla henkilöllä ja asiakkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on siten kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen²⁹⁴. Erityistä tukea koskevilla säännöksillä on tarkoitus turvata se, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat henkilöt saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Säännöksiä sovelletaan esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene hakemaan tarvitsemaansa apua tai henkilön avun saaminen on vaarassa estyä sen vuoksi, ettei hän kykene riittävässä määrin vastaanottamaan tai antamaan avun saamiseksi tarvittavaa tietoa. Henkilö voi myös muulla tavoin vaikeuttaa avun antamista esimerkiksi omalla käytöksellään.²⁹⁵

Viranomaisilla on velvollisuus huolehtia siitä, että erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden oikeus PL 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentin mukaisiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu²⁹⁶. Lisäksi sosiaalihuoltolain 8 §:n mukaan viranomaisten on seurattava ja edistettävä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia sekä poistettava epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä²⁹⁷.

²⁹³ Ks. esim. Kuusikko, 2000, s. 364: yhden luukun periaate voisi lisätä tehokkuutta ja palvelua, mutta samalla tuo myös ongelmia. Yhden luukun periaate voi esimerkiksi tarkoittaa vain yhtä tai kahta virkailijaa, jolloin neuvonnan laatu on sidottu näiden virkailijoiden henkilökohtaisiin kykyihin. Useampien asioiden asianmukaisella neuvonnalla on rajansa.

²⁹⁴ EOAK/4938/2021, s. 11.

²⁹⁵ EOAK/8646/2021, s. 6.

²⁹⁶ EOAK/6600/2021, s. 14.

²⁹⁷ HE 16/2018, s. 26.

Erityisen tuen tarve ja siihen liittyvä vaikeus hakea ja saada tarpeellisia palveluja voi liittyä esimerkiksi henkilön kykyyn tai mahdollisuuksiin myötävaikuttaa palvelujen saamiseen. Henkilölle voi olla hankalaa saapua hänelle varatuille ajoille tai kommunikoida saadakseen apua. Sosiaalityön ammattilaisten neuvonta ja ohjaus on korostetun tärkeää, jotta henkilö saisi tarvitsemansa avun ja tuen. Tärkeää on mahdollisuuksien mukaan toimia yhteistoiminnassa asiakkaan kanssa ja turvata asiakassuhteen luottamuksellisuus.²⁹⁸ Usein haasteena asiakkaille on nimeomaan se, että saadakseen oikeanlaista apua, tulee heidän osata kommunikoida oikeat asiat heitä auttavalle viranomaiselle, mikä voi olla asiakkaalle erityisen hankalaa²⁹⁹.

Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Arvioinnin tekijä on velvollinen huolehtimaan siitä, että hänen käytettävissään on riittävästi asiantuntemusta. Esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaisilla on velvollisuus pyynnöstä osallistua arvioinnin tekemiseen, jos henkilö tarvitsee terveydenhuollon palveluja tai arvioinnissa muuten tarvitaan terveydenhuollon asiantuntemusta.³⁰⁰

Erityisesti oikeusasiamies on tuonut esille, että asiakkaan omalla sosiaalityöntekijällä on velvollisuus sosiaalihuollon asiakaslain mukaisella tavalla ohjata ja neuvoa asiakasta, erityisesti erimielisyystilanteissa siitä, miten tämä saa oikeutensa tarvittaessa turvattua. Sosiaalityöntekijän tulee myös huolehtia siitä, että asiakas saa kielteiset päätökset, jotta niihin voi tarvittaessa hakea muutosta. Oikeusasiamies painottaa lisäksi, että kun henkilön kyky huolehtia omista asioistaan on sairauden tai vaikean elämäntilanteen vuoksi heikentynyt, viranomaisilla on korostetun suuri vastuu huolehtia siitä, että menettelyn aikana ei tapahdu sellaisia virheitä, joiden takia henkilön oikeus saada tarvettaan vastaavia palveluja vaarantuisi.³⁰¹ Potilailla on oikeus ihmisarvoa

²⁹⁸ EOAK/8646/2021, s. 6-7.

²⁹⁹ Ks. esim. Vanjusov, 2022, s. 207.

³⁰⁰ EOAK/6600/2021, s. 14.

³⁰¹ EOAK/1942/2021, s. 7.

kunnioittavaan ja elämänlaatua ylläpitävään hoitoon ja tukeen, ja potilaita hoidettaessa pyrittävä takaamaan potilaiden oikeuksien toteutuminen ja varmistaa hoidon hyvä laatu³⁰².

Osana erityistä avustamista sosiaali- ja terveyshuollon puolella on omatyöntekijä. Sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä, joka edistää palvelujen järjestämistä asiakkaan tarpeiden ja edun sekä palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Työntekijää ei kuitenkaan tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Lähtökohtana siis on, että omatyöntekijä nimetään. Oikeusasiamies on ottanut tähän kantaa toteamalla, että muistisairaalla ja edunvalvonnassakin olevalla on oikeus omatyöntekijään. Omatyöntekijän määräämättä jättäminen erityisen haavoittuvassa asemassa oleville asiakkaille ei ole lainmukaista.³⁰³

Omatyöntekijän tehtävänä on huolehtia siitä, että asiakkaan palvelut järjestetään palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Lisäksi omatyöntekijän tulee seurata muutoksia asiakkaan palvelutarpeessa ja varmistaa, että palvelut vastaavat asiakkaan muuttuneita tarpeita.³⁰⁴ Joillain paikkakunnilla omatyöntekijän tehtäviin kuuluu myös asiakkaan auttaminen, tukeminen sekä neuvonta³⁰⁵. Oikeusasiamies on ratkaisuisaan usein viitannut siihen, että neuvonta ja ohjaus ovat omatyöntekijän tehtäviä ja omatyöntekijän nimeäminen asiakkaalle edesauttaa asiakkaan edun toteutumista ja oikeanlaisten palvelujen järjestämistä³⁰⁶.

Omatyöntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö. Jos on asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua, omatyöntekijänä saa toimia terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun

³⁰² Mäki-Petäjä-Leinonen, 2003, s. 47.

³⁰³ EOAK/8834/2021, s. 6; EOAK/4944/2019, s. 25-26; EOAK/2036/2021, s. 7.

³⁰⁴ EOAK/8834/2021, s. 6.

³⁰⁵ EOAK/4944/2019, s. 24.

³⁰⁶ EOAK/2036/2021, s. 7.

lain 2 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö. Kuitenkin jos on kyse erityistä tukea tarvitsevasta henkilöstä, tulee omatyöntekijän olla nimenomaan aiemmin mainitun lain mukainen sosiaalityöntekijä.³⁰⁷

3.3.1 Oikeudelliselta toimintakyvyltään heikentyneiden edunvalvonta

Kuten aiemmassa kappaleessa käsiteltiin, itsemääräämisoikeuden voidaan katsoa sisältävän kaksi puolta: oikeuden kompetenssiin ja oikeuden immunitettiin. Kompetenssilla tarkoitetaan yksilön kelpoisuutta muuttaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan omilla tahdonilmaisuuillaan. Immunitetilla puolestaan viitataan siihen, ettei kenelläkään toisella ole kelpoisuutta saada aikaan muutoksia henkilön oikeusasemassa. Holhustoimesta annetun lain (442/1999) mukainen edunvalvonta puolestaan nimenomaan puuttuu tähän itsemääräämisoikeuteen.³⁰⁸ Kuitenkin kuten oikeusasiamieskin on tuonut esille, edunvalvonnan tarkoituksena on turvata se, että jokaisella on joku, joka voi käyttää puhevaltaa henkilölle tärkeissä asioissa, mikäli tämä ei siihen itse kykene³⁰⁹. Edunvalvonnassa on siten kyse sellaisten henkilöiden perusoikeuksista, jotka eivät aina itse kykene huolehtimaan oikeuksistaan³¹⁰.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan ja holhustoimilain 29.1 §:ssä edunvalvojalle säädetystä oikeudesta edustaa päämiestään tämän taloudellisia asioita koskevissa oikeustoimissa. Tästä luonnollisesti seuraa, että osa päämiehen edun toteuttamista on, että edunvalvoja hakee päämiehelleen kaikki ne taloudelliset ja sosiaaliset etuudet, joihin hän on lain mukaan oikeutettu. Tämä on erityisen tärkeää, sillä usein edunvalvonnan määräämisen taustalla on henkilön heikko taloudellinen tilanne ja kykenemättömyys hakea itselleen yhteiskunnan tarjoamaa perusturvaa.³¹¹

³⁰⁷ EOAK/4944/2019, s. 25; ks. myös HE 218/2016, s. 6: omatyöntekijänä voi toimia terveydenhuollon ammattihenkilö esimerkiksi jos asiakkaan pääasiallinen palvelumuoto on kotiin annettavat palvelut eli sosiaali- ja terveydenhuollon yhdessä toteuttama kotihoito. Näin omatyöntekijä ja terveydenhuollosta vastuussa oleva taho yhdessä huolehtivat, että asiakas saa tarvitsemansa sosiaalipalvelut sekä terveydenhuollon palvelut.

³⁰⁸ Kolehmainen, 2019, s. 289-290.

³⁰⁹ EOAK/8834/2021, s. 5.

³¹⁰ Sarja, 2021, s. 4.

³¹¹ Sarja, 2021, s. 13.

Edunvalvontaan määrääminen on asia, joka vaikuttaa merkittävästi henkilön oikeusasemaan ja perusturvallisuuteen. Oikeusasiamies on muun muassa korostanut, että koska edunvalvonnan tarpeen selvittäminen ja edunvalvontaan määrääminen merkitsevät aina merkittävää puuttumista henkilön yksityisyyteen, tulisi nämä asiat selvittää ja käsitellä erityisellä huolella. Oikeusasiamies on lisäksi nostanut esiin, että huolellinen käsittely ja asian laajuus voivat johtaa ristiriitaan siinä, että asia tulisi ratkaista ilman aiheetonta viivytystä mutta toisaalta korostunut huolellisuus voisi jopa pidentää käsittelyaikaa.³¹²

Oikeusasiamies on myös korostanut edunvalvontaan liittyvää neuvontavelvollisuutta. Hyvän hallinnon veloitteet, kuten neuvontavelvollisuus, koskevat myös edunvalvoja, sillä oikeusaputoimistojen edunvalvontayksiköt ovat kuitenkin hallintolaissa tarkoitettuja lain soveltamisalaan kuuluvia viranomaisia. Hyvään hallintoon kuuluva yhteydenottoihin vastaaminen koskee siis myös yhteydenottoja edunvalvojan.³¹³ Edunvalvojan on holhoustoimilain 39.3 §:n mukaan pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Yleisestikin 39 § koskee päämiehen edunvalvonnan aikaista tietojensaantioikeutta. Edunvalvonnan päättymisen jälkeistä neuvontaa puolestaan koskee lain 60 §, joka koskee oikeutta saada tileihin liittyvät tositteet. Oikeusasiamies on lausunut, että koska edunvalvonta on ihmisen perusoikeuksien näkökulmasta hyvin merkityksellinen asia, on luonnollista että intressi saada tietoa asioiden hoidosta voi jatkua edunvalvonnan päätyttyäkin.³¹⁴

Edunvalvojan ja päämiehen tulisi lisäksi toimia yhteisymmärryksessä. Holhoustoimilain 43 §:n mukaan edunvalvojan on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä ennen kuin hän

³¹² EOAK/1431/2020, s. 9-10; HE 72/2002, s. 74-75.

³¹³ EOAK/3050/4/15, s. 9: yhteydenottoihin vastaaminen riippuu sen sisällöstä ja asiayhteydestä. Jos yhteydenotto sisältää jonkin konkreettisen vastausta edellyttävän kysymyksen tai on muuten selvää, että henkilö odottaa saavansa vastauksen, edunvalvojalla on vastaamisvelvoite kuten muillakin virkamiehillä.

³¹⁴ EOAK/6381/2018, s. 2; EOAK/3050/4/15, s. 10.

tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.³¹⁵

Kun edunvalvoja hakee etuuksia päämiehensä puolesta, ei edunvalvojalla tarvitse olla täyttä varmuutta hakemuksen menestymisestä. Kynnys etuuksien hakemiselle ei saa olla liian korkealla ja oikeusasiamieskin on korostanut, että jos etuutta ei haeta, tulee edunvalvojan voida esittää vahvat perusteet hakematta jättämiselle. Etuuksien hakematta jättämisestä voi myös seurata valtiolle korvausvastuu.³¹⁶

3.3.2 Etuuksiin liittyvä virheellisen neuvon vaikutus

Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus tarkoittaa myös sitä, että viranomaisen vastaa siitä, että sen antamat neuvot ja ohjeet ovat viranomaisen hallinnon alalla oikeita. Asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antamaan selvitykseen ja muihin tietoihin, jotka on annettu hänelle henkilökohtaisesti tai jotka ovat saatavilla esimerkiksi viranomaisen ylläpitämillä verkkosivuilla. Oikeusasiamies on erityisesti korostanut, että viranomaisen antamat neuvot ja selvitykset eivät saa johtaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien kaventumiseen tai toteutumatta jättämiseen. Käsittelyn viivytyksettömyyteen ja virheettömyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun on kyse asiakkaalle välttämättömistä menoista.³¹⁷

Kuten aiemmin käsitelty, hallinnon lainalaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate tarkoittavat sitä, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset (HL 6 §) ja viranomaisella on velvollisuus noudattaa itse tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Henkilöiden tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuoja tarkoittaa, ettei hallintopäätöksiä

³¹⁵ EOAK/3050/4/15, s. 3; Sarja, 2007, s. 385.

³¹⁶ Sarja, 2021, s. 13-14; EOAK/1701/2019, s. 6.

³¹⁷ EOAK/8842/2021, s. 4 & 7.

voida muuttaa yksityiselle epäedulliseen suuntaan.³¹⁸ Sosiaali- ja terveyshuollon puolella virheelliset neuvot ja niiden vaikutukset ovat lähinnä kytköksissä etuuksiin ja johtuvat usein vaikeaselkoisesta järjestelmästä.

Eräässä tapauksessa Kela oli toistuvasti pyytänyt asiakkaalta lääkärintodistuksia ja lausuntoja toimeentulotukiasiaan liittyen vaikka asiakkaan aiemmin toimittama selvitys oli ilmeisesti hyväksytty. Asiakkaan toimeentulotukipäätökset olivat useaan otteeseen virheellisiä ja lisäksi puutteellisesti perusteltuja. Asiakas katsoi ettei ollut saanut Kelasta tarvitsemaansa neuvontaa ja lisäksi Kela ei vastannut kaikkiin asiakkaan viesteihin. Asian käsittely myös ylitti laissa säädetyn määräajan. Asiakas oli jopa kantelukirjoituksessaan pyytänyt Kelalta vastausta siihen, mitä selvitystä hänen tulisi toimittaa ja millä perusteella jotta hänen hakemuksensa hyväksyttäisiin. Asiakas joutui tarkistamaan jokaisen Kelan päätöksen virheiden varalta ja pyytämään useasti päätösten tarkistusta. Oikeusasiamies oli tapauksen yhteydessä korostanut asianmukaista menettelyä, hyvää virkakieltä sekä viranomaisten neuvontavelvollisuutta ja luottamuksensuojaa. Oikeusasiamies oli katsonut päätöksenteon ja ohjauksen olleen tapauksessa virheellistä ja mainitsi lisäksi, että perusteettomat (huolimattomuuteen tai tietämättömyyteen perustuvat) maininnat päätöksessä ovat hyvän hallinnon vastaisia. Oikeusasiamies selvitti lisäksi, että viranomaisella on korostettu velvollisuus neuvoa toimeentulotukiasiakasta toimeentulotukeen ja sen hakemiseen liittyvästä menettelystä. Tapauksessa annettu neuvonta oli puutteellista ja menettely huolimatonta.³¹⁹

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä virheelliset neuvot ovat johtaneet kannanottoihin, joissa viranomaista on suositeltu hyvittämään aiheuttamansa vahinko asiakkaalle. Hyvityksillä tähdätään tapahtuneen virheen hyvittämiseen ja hyvitysesitys usein merkitsee vahingonkorvauslain mukaisen vahingonkorvauksen maksamista, hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 13 artiklan mukaisesti sopimuksen turvaaman oikeuden tai vapauden loukkaamisesta tai lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen tai vääryyskokemuksen korvaamista tai hyvittämistä.³²⁰

Hallintopäätösten pysyvyydestä ja luottamuksensuojasta usein myös johtuu, että viranomainen ei voi peruuttaa ilman asiakkaan suostumusta tälle jo myönnettyä etua tai oikeutta tai edes vähentää sitä, ellei laissa ole toisin säädetty. Päätöksiä voidaan muuttaa

³¹⁸ EOAK/677/2022, s. 7; Mäenpää, 2013, s. 417; Saarnilehto, 2020, s. 139.

³¹⁹ EOAK/677/2022.

³²⁰ EOAK/677/2022, s. 15; ks. myös Hakalehto-Wainio, 2009, s. 587-588.

epäedullisempaan suuntaan esimerkiksi jos asiakkaan olosuhteissa tapahtuu palvelun järjestämiseen ja myöntämisedellytyksiin vaikuttavia muutoksia. Uusista olosuhteista tulee kuitenkin aina tehdä yksilöllinen arviointi.³²¹

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä käy myös ilmi, että asiakkaan puutteellinen neuvonta voi myös johtaa hyvitysesityksen tekemiseen. Neuvonnan ei siis välttämättä tarvitse olla sisällöltään virheellistä aiheuttaakseen tarpeen jonkinlaiselle hyvitykselle. Tällöin on usein kyse tilanteesta, jossa asiakkaan hoidossa on tehty muitakin virheitä puutteellisen neuvonnan lisäksi ja kokonaisuutena tilanne on johtanut siihen, ettei asiakas ole saanut palveluja asianmukaisesti.

Eräässä tapauksessa kantelija oli toiminut äitinsä omaishoitajana ja kanteli kunnan sosiaalipalvelujen puutteellisesta järjestelystä ja ylipäänsä viranomaisten menettelystä äitinsä tapauksessa. Tapauksessa nousi esiin ylittyneet määräajat, puutteelliset perustelut, virheelliset päätökset sekä omatyöntekijän nimeämättä jättäminen. Oikeusasiamies korosti liittyen käsittelyaikoihin, että asia tulee jo vireille kun asiakas pyytää palvelua suullisesti esimerkiksi kotikäynnillä ja että laissa säädetty kolmen kuukauden määräaika on enimmäiskäsittelyaika. Laki edellyttää asian käsittelyä nopeammin, jos asiakkaan tarve sitä edellyttää. Kantelussa kävi lisäksi ilmi, että kunta ei myöntänyt äidille tehostettua palveluasumista, vaikka kantelijan mukaan palveluntarve oli ympärivuorokautista. Oikeusasiamies korosti, että kunta on ollut vastuussa siitä, että kantelija ja tämän äiti saavat perustuslain edellyttämät riittävät palvelut eikä kunta voi siirtää vastuuta haavoittuvassa asemassa olevan henkilön palvelujen riittävydestä palvelun hakijalle, eli tässä tapauksessa kantelijalle. Oikeusasiamies oli pitänyt erityisen vakavana virheenä sitä, ettei tapauksessa oltu nimetty sosiaalityöntekijää kantelijan tueksi. Oikeusasiamies päätyi tulkitsemaan, että tapauksessa asiakkaiden palveluntarpeen arviointi oli tehty puutteellisesti, kantelijalle ei oltu nimetty omatyöntekijää eikä päätöksiä oltu tehty määräaikojen puitteissa. Lisäksi kantelija ei ollut saanut riittävää ohjausta ja neuvontaa ja menettelyyn liittyvien lukuisten virheiden vuoksi palvelun laatu ei ollut hyvää kuten edellytetään sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä.³²²

Oikeusasiamies oli päätenyt antamaan kunnalle huomautuksen tapauksessa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 luvun 10 §:n mukaisesti. Lain mukaan, jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on

³²¹ EOAK/2036/2021, s. 6; ks. myös Mäenpää, 2011b, s. 88-89 liittyen hallintopäätösten pysyvyyteen.

³²² EOAK/2036/2021.

menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, voi hän antaa valvottavalle huomautuksen asiassa.³²³ Hyvitystä on pidetty perusteltuna erityisesti selvissä tapauksissa, jotta voidaan taata yksilön oikeuksiin pääsy, sovinnollisen ratkaisun löytäminen sekä turhien oikeusriitojen välttäminen³²⁴.

³²³ EOAK/2036/2021, s. 7-8.

³²⁴ EOAK/2036/2021, s. 8; PeVM 12/2010 — HE 205/2010.

4 Johtopäätökset

Tutkielmassa tarkastelun kohteena oli sosiaali- ja terveysviranomaisten antama neuvonta ja tämän oikeudelliset ulottuvuudet. Tutkielmassa tarkasteltiin neuvontaa osana perus- ja ihmisoikeuksia sekä sen roolia yksilöiden oikeusturvassa. Tarkastelun kohteena oli myös neuvonta osana hyvää hallintoa sekä hyvän virkakielen rooli neuvonnassa. Työssä käsiteltiin myös sähköistä neuvontaa sekä neuvontavelvollisuuden syntymistä ja sisältöä. Lisäksi tutkielmassa tarkasteltiin asiakkaiden tiedonsaantioikeutta ja itsemääräämisoikeutta, sivuten myös osallisuutta. Hyvän virkakielen lisäksi tutkielmassa tarkasteltiin kielellistä ja tiedollista sekä erityisesti digitaalista saavutettavuutta sekä erityisen avun tarvetta ja lopuksi vielä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksia viranomaisille.

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, mikä on viranomaisten antaman neuvonnan oikeudellinen ulottuvuus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Neuvontaa annetaan tarpeen mukaan ja viranomaisen toimivallan rajoissa.³²⁵ Tutkielmassa ollaan tuotu esille neuvonnan monia ulottuvuuksia, erottaen toisistaan esimerkiksi neuvonnan, tiedottamisen ja ohjauksen sekä käsitellen erityisen ohjauksen, avun ja tuen tarvetta, sisältäen esimerkiksi omatyöntekijän neuvontavelvollisuuden ja edunvalvontaan liittyvän neuvontavelvollisuuden.

Tämän tutkielman perusteella todetaan, että neuvonnalla on ehdottoman suuri merkitys ihmisten elämässä hyvin monella eri tasolla. Laadukas neuvonta mahdollistaa sen, että ihmiset pääsevät käsiksi oikeuksiinsa ja kykenevät toimimaan yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Ihmiset pystyvät kantelemaan viranomaisten toiminnasta ja hakemaan muutoksia tai oikaisuja viranomaisten tekemiin päätöksiin, kun he pystyvät tunnistamaan milloin viranomainen on toiminut lainvastaisesti tai muuten

³²⁵ Ks. esim. Mäenpää, 2011c, s. 99.

puutteellisesti. Ihmiset saavat tietoa siitä, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja esimerkiksi mihin etuuksiin he ovat oikeutettuja. Neuvonta mahdollistaa pääsyn elintärkeään tietoon ja monissa eri muodoissaan neuvonta turvaa ihmisten itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden.

Neuvonta aiheena on hyvin merkityksellinen, sillä neuvonnalla on selkeä yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin sekä oikeusturvaan. Kun on kyse oikeusturvan toteutumisesta, oleellista ei ole pelkästään se, kuinka tehokkaasti oikeudellinen järjestelmä toimii, vaan myös siitä, miten ihmiset tosiasiallisesti pääsevät hyödyntämään heille kirjattuja oikeuksia. Oikeusturvan hyödyntämiseen tarvitaan kansalaisten aktiivisuutta ja lisäksi tietoa siitä, mistä palveluja voi hakea ja miten niitä voi hyödyntää.³²⁶ Byrokratia ja asiakkaan lähettäminen luukulta toiselle jokaisen asian kanssa johtavat siihen, että tietoa voi olla jopa liikaa. Asiakkaille on hankala hahmottaa monimutkaista tietoa, josta heillä ei välttämättä ole ollenkaan aiempaa kokemusta ja lisäksi soveltaa tätä tietoa omaan tilanteeseensa. Kuitenkin omien oikeuksien tunteminen on erittäin tärkeää etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, jossa oikea-aikaisella tiedonsaannilla voi olla suuriakin vaikutuksia niin oikeusturvan kuin asiakkaan hengen ja terveyden kannalta. Hyvälaatuisella neuvonnalla voidaan saada aikaan paljon muutoksia asiakkaan elämässä ja mahdollistaa tämän oikeuksien toteutuminen sekä elämänlaatu. Asiakkaille on turvattava oikeus saada neuvontaa heidän asioihinsa liittyen, jotta asiakkailla on mahdollisuus osallistua omaan elämäänsä mahdollisimman täysimääräisesti ja tehdä päätöksiä omista asioistaan. Jos tietoa oikeuksista ei ole, tällaisia tärkeitä päätöksiä ei ole mahdollista tehdä.

Kuitenkin kuten tutkielmasta käy ilmi, kielellinen ja tiedollinen (tai ns. informatiivinen) saavutettavuus on kaiken tämän lisäksi mahdollistettava. Oikeuksia ei voi käyttää jos niistä ei ole tietoa, eivätkä oikeudet voi toteutua jos ihmiset eivät ole niistä tietoisia. Saavutettavuuteen vaikuttaa ensisijaisesti viranomaisten käyttämä kieli, josta syystä viranomaisten on huolehdittava hyvän virkakielen käytöstä (HL 9 §). On kuitenkin tärkeää

³²⁶ Ks. esim. Rantala & Rissanen, 2014, s. 402.

huomata, että vaikka teksti olisi hyvin kirjoitettu ja selkeästi aseteltu, teksti ei voi vastata asiakkaiden lisäkysymyksiin. Viranomaisten antama neuvonta on hyvin tärkeää, jotta virheelliset käsitykset saadaan korjattua, väärinymmärrysten määrä minimoitua ja kaikki tiedolliset aukot paikattua. Tärkeänä osana kielellistä saavutettavuutta on myös eri kielivähemmistöjen oikeudet. Suomen, ruotsin ja myös saamen sekä viittomakielien käyttäminen on turvattu niin perustuslaissa kuin kielilaisakin, mutta jatkuvasti kansainvälistyvässä maailmassa korostuu tarve lisätä esimerkiksi maahanmuuttajien oikeutta käyttää äidinkieltään asioidessaan viranomaisten kanssa. Erityisesti kun on kyse terveyteen ja elämään vaikuttavista tiedoista, olisi hyvin tärkeää mahdollistaa oman äidinkielen käyttäminen.

Kuitenkin saavutettavuudella on laajempiakin ulottuvuuksia, kuin vain viranomaisten kirjoittama teksti ja teksteissä käytetyt sanavalinnat tai fonttikoko. Viranomaisten palvelujen saavutettavuutta tulee pohtia myös sosioekonomisista lähtökohdista alkaen, huomioiden sellaisetkin tekijät, kuin internetin saavutettavuus. Sähköisen asioinnin voi ajatella lisäävän saavutettavuutta luomalla yksilöille mahdollisuuden saada palveluja kotoaan poistumatta, mutta sellaisetkin tekijät kuten internetin nopeus ja laatu voivat tehdä sähköisistä palveluista asiakkaille hankalia tai jopa mahdottomia hyödyntää. Lomakkeita täytettäessä voidaan myös huomioida esimerkiksi tulostimien saavutettavuus. Monet lomakkeet vaativat esimerkiksi varsinaisen allekirjoituksen, eikä sähköinen allekirjoitus aina ole riittävä. Tällaiset sosioekonomiset tekijät jäävät turhan usein mainitsematta pohdittaessa niin itse palvelujen kuin viranomaisten neuvonnan saavutettavuutta. Viranomaisten palvelujen, kuten neuvonnan, tulee myös olla maksuttomia, joten tulisi pitää huoli siitä, että asiakkaiden ekonomisen asema ei vaikuttaisi asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen millään asteella, vaan kaikilla tulee olla yhtäläinen pääsy viranomaisten neuvontaan ja ohjeistukseen, jotta asiat saadaan hoidettua asianmukaisesti.

Erityisen ohjauksen, avun ja tuen tarpeessa olevat henkilöt tulee lisäksi huomioida erityisellä tavalla kun pohditaan viranomaisten antamaa neuvontaa. Kuten tutkielmassa

on tuotu esille, tällä on erityisen suuri vaikutus sosiaali- ja terveydenalalla, koska monilla asiakkailla on rajalliset sosiaaliset, tiedolliset ja kognitiiviset voimavarat eivätkä asiakkaat aina kykene hoitamaan omia asioitaan. Asiakkaat voivat olla edunvalvonnan tarpeessa tai heillä voi olla muu sosiaalityöntekijä tai omatyöntekijä, jonka tulee huolehtia siitä, että asiakkaan oikeudet toteutuvat. Hyödynnettäessä edunvalvontapalveluja, tulee huolehtia siitä, että viranomainen (kuten edunvalvoja) joka on vastuussa asiakkaan asioiden hoitamisesta ymmärtää vastuunsa ja osaa ohjata ja neuvoa päämiestään ja mahdollisuuksien mukaan ymmärtää kuulla päämiestään asioissa, jotka tähän vaikuttavat.

Neuvontapalveluja järjestettäessä tulee aina huomioida tällaiset erityiset ryhmät ensin. Esimerkiksi käyntiasiointipalveluissa tulee jonotusajat pitää siedettävänä ja asiakkaille tulisi tarjota muun muassa istumapaikkoja. Neuvontaa annettaessa tulee kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.³²⁷ Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Huomiota tulee kiinnittää siihen, millaiset tosiasialliset mahdollisuudet asiakkaalla on selviytyä itse asiansa hoitamisesta.³²⁸

Tutkielmassa on lisäksi tutkittu virheellisiä ja puutteellisia neuvoja ja näiden seurauksia. Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus tarkoittaa myös sitä, että viranomainen vastaa siitä, että sen antamat neuvot ja ohjeet ovat viranomaisen hallinnon alalla oikeita. Asiakkaalla on oikeus luottaa viranomaisen antamaan selvitykseen. Tutkielmassa käytetyn lähdeaineiston perusteella on selvää, että puutteellisilla ja virheellisillä neuvoilla on seurauksia viranomaisille. Virheelliset tai puutteelliset neuvot ovat voineet johtaa siihen, etteivät asiakkaan oikeudet ole toteutuneet täysimääräisesti tai asiakkaan tapaus on muuten kokonaisuutena käsitelty hyvin huonosti eikä asiakas ole asianmukaisesti saanut tarvitsemiaan palveluita. Kuten tutkielmassa on tuotu esiin, oikeusasiamies on tyypillisesti tehnyt hyvitysehdotuksen asiakkaalle korvattavista

³²⁷ HE 72/2002 vp. s. 56-58; EOAK 5/2019 s. 4-5.

³²⁸ EOAK/682/2020, s. 4; HE 72/2002 vp. s. 57-58.

vahingoista vahingonkorvauslain mukaisesti. Lisäksi todettiin että oikeusasiamies voi tehdä huomautuksen viranomaisen virheellisestä tai puutteellisesta toiminnasta, tarkoituksena välttää turha oikeusprosessi.

Aiheena viranomaisten antama neuvonta on hyvin mielenkiintoinen ja merkityksellinen. Koko ajan oikeudellistuvassa maailmassa tiedon määrä sekä byrokratia lisääntyvät jatkuvasti ja ihmisille on hankalampaa ja hankalampaa saada tarvittavia tietoja ja hoitaa omia asioitaan täysin itsenäisesti. Jatkotutkimuksen kannalta merkityksellisiä kohteita voisivat olla esimerkiksi kielivähemmistöjen kielellisten oikeuksien toteutuminen neuvonnassa, sähköisten neuvontapalvelujen saavutettavuus (huomioiden esimerkiksi Covid-19 pandemian vaikutukset sähköisten asiointiin lisääntymiseen) ja erityisesti erilaiset sosioekonomiset esteet viranomaispalvelujen ja neuvonnan saavutettavuudelle.

Lähteet

- Aer, J. (2000). *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa*. Kauppakaari.
- Bishop, C A. (2011). *Access to information as a human right*. LFB Scholarly Publishing LLC.
- CESCR yleiskommentti 14. (2000, 11. elokuuta). *Substantive issues arising in the implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: E/C.12/2000/4*. Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6QSmIBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMJ2c7ey6PAz2qaojTzDJmC0y%2B9t%2BsAtGDNzdEqA6SuP2todLy0u9M8h2mYFvKSg5lc%2B4KWdLsPDZxuMYXyUj0d8>
- Ervasti, K. (2011). *Oikeuden saamisen monet kasvot*. Oikeus 2011 (40); 3: s. 347-360. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/82260004.pdf>
- Ervasti, K. & Mäki-Petäjä-Leinonen, A. (2021). *Ikääntyvien ihmisten perheoikeudelliset ongelmat ja oikeudensaantimahdollisuudet*. Defensor Legis 3/2021 s. 628-640. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/245240007.pdf
- Ervo, L. (2000). *Perustuslaki ja oikeuden saatavuus*. Lakimies 7-8/2000 s. 1085-1105. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/18050004.pdf>
- Ervo, L. (2005). *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*. WSOY.
- Gorham, U. (2017). *Access to Information, Technology and Justice: a Critical Intersection*. Rowman & Littlefield Unlimited Model.
- Hakalehto-Wainio, S. (2009). *Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun peruskysymyksistä*. Defensor Legis N:o 4/2009 s. 588-605. (Rajattu pääsy). Noudettu 28.03.2023 osoitteesta https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/65460006.pdf
- Hautamäki, V-P. (2004). *Hyvän hallinnon toteuttaminen*. Edita.
- Heikkinen, V. (2004). *Virkakieli, kenen kieli?* Lakimies 1/2004 s. 90-94. (Rajattu pääsy). Noudettu 19.09.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/12570006.pdf>

- Hirvonen, A. (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Noudettu 19.09.2022 osoitteesta https://issuu.com/arihirvonen/docs/mitk__metodit_paino
- Hirvonen, M. & Kinnunen, T. (toim.). (2020). *Saavutettava viestintä – yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä*. Gaudeamus.
- Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen*. Alma Talent.
- Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. (2004). *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum.
- Ilveskivi, P. (1997). *Potilaan tiedonsaantioikeus*. Lakimies 6/1997 s. 774-805. (Rajattu pääsy). Noudettu 10.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/20090004.pdf>
- Inkilä, T. (2018). *Millainen on viranomaisen hyvä velvoiteteksti?* Edilex 2018/20. (Rajattu pääsy). Noudettu 19.09.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/18648.pdf>
- Jaeger, P T., Greene, N. & Gorham, U. (2015). *Libraries, Human Rights and Social Justice: Enabling Access and Promoting Inclusion*. Rowman & Littlefield Unlimited Model.
- Kaisto, J. (2005). *Lainoppi ja oikeusteoria*. Edita.
- Kauppi, A. (2012). *Kotimaan adoptiota hakevan oikeusturva adoptioneuvonnassa*. Defensor Legis N:o 6/2012 s. 786-796. (Rajattu pääsy). Haettu 03.01.2023 osoitteesta https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/92750003.pdf
- Koillinen, M. (2012). *Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Koivisto, I. (2014). *Johdatus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopisto.
- Koivisto, I. & Koulu, R. (2020). *Miten hyvä hallinto digitalisoidaan? Haaste oikeustieteelliselle tutkimukselle*. Lakimies 6/2020 s. 798-821. (Rajattu pääsy). Noudettu 13.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/216440001.pdf>
- Kolehmainen, A. (2015). *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä*. Edilex 2015/29. (Rajattu pääsy). Noudettu 19.09.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/15461.pdf>

- Kolehmainen, A. (2019). *Edunvalvojan edustusvalta ja päämiehen itsemääräämisoikeus*. Lakimies 3-4/2019 s. 289-312. (Rajattu pääsy). Noudettu 29.03.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/198840003.pdf>
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2016). *Virkamiesoikeuden perusteet*. Alma Talent.
- Kotkas, T. & Tuori, K. (2020) *Sosiaalioikeus*. Talentum Pro.
- Koulu, R. (2018). *Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa?* Lakimies 7-8/2018 s. 840-867. (Rajattu pääsy). Noudettu 13.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/193290002.pdf>
- Kulla, H. (2015). *Hallintomenettelyn perusteet*. Talentum Pro.
- Kuusikko, K. (2000). *Neuvonta hallinnossa*. Kauppakaari.
- Kuusikko, K. (2001). *Oikeus hyvään hallintoon (41 artikla)*. Teoksessa: Nieminen, L. (toim.). *Perusoikeudet EU:ssa*. Kauppakaari.
- Kuusikko, K. (2007). *Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka*. Edilex. (Rajattu pääsy). Noudettu 19.09.2022 kohteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/50920011.pdf>
- Letto-Vanamo, P. (2017). *Access to justice – a concept with many meanings*. JFT 2-4/2017 s. 233-241. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/jft/181010008.pdf>
- Myrsky, M. (2000). *Luottamuksensuojaperiaatteen kysymyksiä verotuksessa*. Defensor Legis N:o 5/2000 s.797-806. (Rajattu pääsy). Noudettu 27.10.2022 osoitteesta https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/9650007.pdf
- Mäki-Petäjä-Leinonen, A. (2003). *Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Gummerus Kirjapaino Oy.
- Määttä, T. (2004). *Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntauksiset ja menetelmät*. Teoksessa: Miettinen, T. (toim.). *Oikeustieteellinen opinnäytetyö*. Joensuun yliopisto.
- Määttä, S. (2020). *Kielinäkemykset saavutettavuuden esteenä puhuttujen kielten oikeus- ja asioimistulkauksessa*. Teoksessa: Hirvonen, M. & Kinnunen, T. (toim.). *Saavutettava viestintä – yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä*. Gaudeamus.

- Mäenpää, O. (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Talentum.
- Mäenpää, O. (2011a). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Talentum.
- Mäenpää, O. (2011b). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Edita.
- Mäenpää, O. (2011c). *Oikeus hyvään hallintoon*. Helsingin yliopisto.
- Mäenpää, O. (2013). *Hallinto-oikeus*. Sanoma Pro.
- Mäenpää, O. (2020). *Julkinen valta ja oikeusvaltio*. Helsingin yliopisto.
- Niemivuo, M., Kuusikko, K. & Keravuori-Rusanen, M. (2010). *Hallintolaki*. Talentum.
- Nurmi-Koikkalainen, P. (2006). *Pienten ja haavoittuvien ryhmien oikeuksien varmistaminen - näkökulmia ja ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kohdentumisen oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi*. Teoksessa: Teperi, J. (toim.). *Riittävät palvelut jokaiselle – näkökulmia yhdenvertaisuuteen sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Stakes.
- Paaso, I. (1997). *Voluntas aut salus aegroti suprema lex? Potilaan itsemääräämisoikeuden vaikutuksesta hänen tiedonsaantioikeutensa rajoittamiseen hengen tai terveyden vaarantumisen perusteella*. Lakimies 6/1997 s. 806-814. (Rajattu pääsy). Noudettu 10.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/20090005.pdf>
- Paaso, I. (2001). *Potilaan tiedonsaanti terveydenhuollossa*. WSOY Lakitieto.
- Pahlman, I. (1997). *Potilaan itsemääräämisoikeus ja hoitotestamentti*. Lakimies 6/1997 s. 815-835. (Rajattu pääsy). Noudettu 10.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/20090006.pdf>
- Pahlman, I. (2003). *Potilaan itsemääräämisoikeus*. Edita.
- Pahlman, I. (2010). *Potilaan tiedonsaantioikeudet*. Teoksessa: Pahlman, I. (toim.). *Asiakastietojen käsittely, salassapito ja asiakkaan tiedonsaantioikeus sosiaali- ja terveyshuollossa*. Edita.
- Perttola, L. (2015). *Tiedonsaanti vanhuspalvelujen myöntämisperusteista*. Oikeus 2015 (44); 3: 238-258. (Rajoitettu pääsy). Noudettu 10.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/157910001.pdf>
- Puronen, P. (2010). *Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytänteet*. Alma Talent.

- Pöysti, T. (2018). *Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta*. Lakimies 7-8/2018 s. 868-903. (Rajattu pääsy). Noudettu 13.02.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/193290003.pdf>
- Raikas, T. (2020). *Puheenvuoro: Kääntäminen ja tulkkaus monikielisessä yhteiskunnassa yhdenvertaisuuden näkökulmasta*. Teoksessa: Hirvonen, M. & Kinnunen, T. (toim.). *Saavutettava viestintä – yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä*. Gaudeamus.
- Rantala, K. & Rissanen, A. (2014). *Oikeusapujärjestelmä ja oikeudensaantimahdollisuudet*. Oikeus 2014 (43); 4: 397-413. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/oikeus/145910006.pdf>
- Saarnilehto, A. (2020). *Saako virkamies antaa virheellisen tiedon?* Defensor Legis N:o 2/2020 s.137-148. (Rajattu pääsy). Noudettu 27.10.2022 osoitteesta https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/208020002.pdf
- Salvadori, M. (2011). *Right of access to documents: the implementation of article 42 of the charter of fundamental rights*. Teoksessa: Biasotti, M.A & Faro, S. (2012). *From information to knowledge: online access to legal information: methodologies, trends and perspectives*. IOS Press, Incorporated.
- Sarja, M. (2007). *Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa*. Lakimies 3/2007 s. 374-396. (Rajattu pääsy). Noudettu 29.03.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/45370003.pdf>
- Sarja, M. (2021). *Yleinen edunvalvonta eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa – havaintoja perusoikeuksista ja kanteluteemoista*. Edilex 2021/4. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.04.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/22575.pdf>
- Selovuo, K. (2019). *Saavutettavuusopas*. Euraprint.
- Siltala, R. (2001). *Perusoikeusjärjestelmän sisäisestä logiikasta*. Lakimies 4/2001 s. 735-744. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/16370010.pdf>

- Suviranta, O. (2002). *Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan*. Lakimies 6/2002 s. 914-937. (Rajattu pääsy). Noudettu 03.01.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/15460005.pdf>
- Tiililä, U. (2020). *Asiointikielen rooli vanhuspalvelujen saavutettavuudessa*. Teoksessa: Hippi, K., Mäntynen, A. & Lindholm, C. (toim.). *Vanhuus ja kielenkäyttö*. Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- United Nations. (2011). *International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No. 34*. Noudettu 10.03.2023 osoitteesta <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34/pdf>
- Vanjusov, H. (2022). *Saatavilla, mutta ei saavutettavissa? Sosiaalioikeudellinen tutkimus päihdepalveluihin pääsystä*. Noudettu 21.04.2023 osoitteesta https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/28358/urn_isbn_978-952-61-4625-6.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Verohallinto. (2021, 15. kesäkuuta). *Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä: VH/1143/00.01.00/2021*. Noudettu 02.11.2022 osoitteesta <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohjehakusivu/47866/luottamuksensuoja-verotusmenettelyssä2/>
- Voutilainen, T. (2007). *Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena*. Edilex 2007/28. (Rajattu pääsy). Noudettu 16.03.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/artikkelit/4783.pdf>
- Voutilainen, T. (2018). *Chatbot-sovellus osana viranomaisen neuvontapalveluja*. Lakimies 7-8/2018 s. 904-927. (Rajoitettu pääsy). Noudettu 16.03.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/lakimies/193290004.pdf>
- Voutilainen, T. (2020). *Digitaalisten palvelujen sääntely*. Alma Talent.
- Åkermarck, M. (2020). *Puheenvuoro: viestinnän saavutettavuus lainsäädännössä*. Teoksessa: Hirvonen, M. & Kinnunen, T. (toim.). *Saavutettava viestintä – yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta edistämässä*. Gaudeamus.

Virallislähteet

- HE 16/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 218/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimen palveluista annetun lain ja sosiaalihuoltolain 42 §:n muuttamisesta.
- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 108/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 92/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi kielilainiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.
- HE 113/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta.
- HE 153/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista hallinnossa.
- HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 53/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja ennakkoperintälain 27 §:n muuttamisesta.

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

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

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

KM 1992:9. Julkisuuslainsäädännön uudistaminen. Julkisuustoimikunnan mietintö.

PeVM 12/2010 vp — HE 205/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 12/2010. Hallituksen esitys laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvosto oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta.

Ylimpien lainvalvojen ratkaisut

EOAK 21.02.2023 Dnro 677/2022. Toistuva turhan lisäselvityksen pyytäminen toimeentulotukihakemuksiin ja huolimattomuus päätöksenteossa.

EOAK 14.12.2022 Dnro 8842/2021. Toimeentulotukihakemuksen lainvastainen käsittelyaika ja virheellinen neuvonta.

EOAK 14.12.2022 Dnro 8834/2021. Muistisairaana vanhuksen hoitomaksujen perintä.

EOAK 12.12.2022 Dnro 2036/2021. Omaishoitajan oman tuen tarve.

EOAK 05.12.2022 Dnro 7949/2021. Lapsen asiakassuunnitelman laatiminen, yhteydenpidon rajoittaminen ja asiakirjapyynnön käsittely.

EOAK 01.12.2022 Dnro 1942/2021. Psykiatrisen potilaan asuinpaikan valinta.

EOAK 29.11.2022 Dnro 6600/2021. Psykiatrisen potilaan oikeus välttämättömään huolenpitoon.

EOAK 14.09.2022 Dnro 8646/2021. Tukiasumisen lopettaminen vastoin asukkaan tahtoa.

EOAK 31.08.2022 Dnro 4938/2021. Asuminen ja erityisen tuen tarve.

EOAK 07.07.2022 Dnro 1484/2022. Tietopyyntöön vastaaminen toimittamalla linkki asiakirjaan.

EOAK 29.06.2022 Dnro 3502/2021. Lastensuojelun menettely sijoitetun lapsen kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelussa.

- EOAK 09.06.2021 Dnro 1431/2020. Edunvalvonnan tarpeen selvittäminen viivästyi lainvastaisesti.
- EOAK 19.05.2021 Dnro 682/2020. Kansaneläkelaitoksen menettely vammaistukiasian neuvonnassa ja tiedottamisessa.
- EOAK 29.03.2021 Dnro 809/2020. Viivästys oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja menettely selvityksen antamisessa.
- EOAK 11.12.2020 Dnro 191/2020. Hyvän hallinnon toteutuminen tulorekisteriyksikön menettelyssä.
- EOAK 29.10.2020 Dnro 1701/2019. Edunvalvojan menettely lapsikorotuksen hakemisessa.
- EOAK 20.04.2020 Dnro 4944/2019. Asia: Laitos- ja palveluasumisen laadun valvonta vanhustenhuollossa.
- EOAK 04.11.2019 Dnro 5/2019. Verohallinnon asiakaspalvelu.
- EOAK 04.11.2019 Dnro 6525/2018. Verohallinnon puhelinpalvelu.
- EOAK 31.10.2019 Dnro 6381/2018. Neuvonta edunvalvonnan lakatessa.
- EOAK 21.05.2019 Dnro 2721/2018. Neuvontavelvollisuus sekä hakemusten, valituksen ja tiedustelun käsittely.
- EOAK 29.06.2018 Dnro 3116/2017. Verohallinnon päätös poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista.
- EOAK 28.06.2018 Dnro 4617/2017. Viranomainen ei voi yleisesti kieltäytyä vastaamasta kaikkiin sähköpostiviesteihin.
- EOAK 27.06.2018 Dnro 3808/2017. Helsingin kaupungin asuntotuotannon menettely tietopyyntöön vastaamisessa.
- EOAK 28.09.2017 Dnro 3717/2016. Lupa-asian käsittelyaika maistraatissa ja käsittelyaika-arvion esittäminen.
- EOAK 29.12.2016 Dnrot 131/4/16 ja 1152/2/16. Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan puhelinneuvonta yhä lainvastaisesti maksullista.
- EOAK 22.01.2016 Dnro 3050/4/15. Edunvalvoja laiminlöi yhteistoiminnan päämiehensä kanssa.
- EOA 30.06.2006 Dnro 257/4/05. Potilaan itsemääräämisoikeus ja tiedonsaantioikeus.

EOAK 06.10.2003 Dnro 1960/4/01. Potilaan tiedonsaantioikeus ja itsemääräämisoikeus
(seloste).

Oikeuskäytäntö

KHO 2012:21

KHO 2006:90

KHO 2003:21

KHO 2000:3118

KKO 2017:84

KKO 2013:58

KKO 1993:153