

KARELIA-AMMATTIKORKEAKOULU
Liiketalouden koulutus

Karoliina Tolvanen

HYVÄ HALLINTO KELAN ASIAKASPALVELUSSA

Opinnäytetyö
Kesäkuu 2020



OPINNÄYTETYÖ
Kesäkuu 2020
Liiketalouden koulutus

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
+358 13 260 600 (vaihde)

Tekijä
Karoliina Tolvanen

Nimeke
Hyvä hallinto Kelan asiakaspalvelussa

Tiivistelmä

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, millaista viranomaisen asiakaspalvelun tulee olla, jotta hallintolaissa (434/2003) säädetyt hyvän hallinnon periaatteet täyttyvät. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, edistää oikeusturvaa hallintoasiassa sekä edistää hallinnon palvelujen tuloksellisuutta ja laatua. Opinnäytetyössä kävin läpi myös hyvän hallinnon periaatteiden soveltamista Kansaneläkelaitoksen eli Kelan asiakaspalvelussa.

Tämä opinnäytetyö toteutettiin lainopillisena opinnäytetyönä. Lainoppi on oikeusdogmatiikkaa, joka rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan. Lainsäädännän lisäksi opinnäytetyö pohjautuu oikeuskirjallisuuteen ja oikeuskäytäntöön.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan edistää hyvän hallinnon toteutumista. Viranomaisen toiminnan tulee olla tasapuolista, yhdenvertaista sekä oikeusjärjestyksen mukaista. Asiointi tulee järjestää helpoksi ja sen on vastattava asianmukaisia laatuvaatimuksia. Palveluita tulee tarjota kaikille hallinnon asiakkaille ja niiden järjestämisessä tulee huomioida myös erityisryhmien kuten sairaiden, vanhusten tai vammaisten tarpeet. Viranomaisella on velvollisuus neuvoa hallinnon asiakasta sekä vastata sille tulleisiin tiedusteluihin. Hallinnon asiakkaan tulee pystyä ymmärtämään saamansa neuvonnan tai päätöksen sisältö. Viranomaisen käyttämän kielen tulee olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Hallintolaissa on lisäksi säädetty viranomaisten välisen yhteistyön edistämisestä.

Kieli
suomi

Sivuja 44

Asiasanat
Hyvä hallinto, viranomaisen asiakaspalvelu



THESIS
June 2020
Degree Programme in Business
Economics

Tikkarinne 9
80200 JOENSUU
FINLAND
+ 358 13 260 600

Author
Karoliina Tolvanen

Title
Good Administration in Social Insurance Institution of Finland Customer Service

Abstract

The aim of the thesis was to study what the customer service of the authority should be like in order for the principles of good administration to implement in accordance with the Administrative Procedure Act (434/2003). The purpose of the Administrative Procedure Act is to implement and promote good governance, to promote legal security and to promote the efficiency and quality of administrative services. In addition, application of the principles of good governance were examined in the customer service of the Social Insurance Institution of Finland.

The thesis was implemented as a legal study. Jurisprudence is a legal dogmatic based on the valid sources of the law. In addition to the law of Finland, the thesis is based on legal literature and case law.

According to the principles of good governance, the authority must promote good governance in its activities. The activities of the authority must be fair, equal and in accordance with the rule of law. The authority's services should be easily organized and meet appropriate quality standards. The services of the authority must provide to everyone equally. Authority should consider the needs of special groups such as the sick, the elderly or the disabled. The authority has a duty to advise the administration customer and to respond to inquiries. The customer of the administration must be able to understand the content of the advice or decision received. The language used by the authority must be factual, clear and comprehensible. The Administrative Procedure Act also provides for the promotion of co-operation between authorities.

Language
Finnish

Pages 44

Keywords
Good administration, authority, customer service

Sisältö

1	Johdanto	5
1.1	Taustaa	5
1.2	Tutkimustehtävä ja menetelmälliset valinnat	7
2	Periaatteet hyvän hallinnon perustana	10
2.1	Yhdenvertaisuusperiaate	11
2.2	Tarkoitussidonnaisuuden periaate	13
2.3	Objektiviteettiperiaate	14
2.4	Suhteellisuusperiaate	15
2.5	Luottamuksensuojaperiaate	17
3	Lakisääteiset laatuvaatimukset asiakaspalvelulle	19
3.1	Palveluperiaate	19
3.2	Viranomaisen neuvontavelvollisuus	22
3.3	Hyvän kielenkäytön vaatimus	27
3.4	Viranomaisten yhteistyö	32
4	Pohdinta	34
4.1	Johtopäätökset	35
4.2	Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet	41
	Lähteet	43

1 Johdanto

1.1 Taustaa

Oikeus hyvään hallintoon on perustuslain (731/1999) mukaan määritelty perusoikeus. Perustuslain 21§ mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa. (Mäenpää 2013, 86.) Perustuslain 21§ säädetään oikeusturvasta seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon ohella perusoikeuksiin hallintoasiassa kuuluu oikeusturvan saatavuus. Oikeusturvan saatavuus pitää sisällään yksilön oikeuksien toteutumisen, hyvän hallinnon lainmukaisuuden sekä hyvän hallinnon takeiden varmistamisen. Oikeusturvakeinoilla pyritään ensisijaisesti varmistamaan, että kenellekään ei viranomaistoimin aseteta lakiin perustumattomia rajoituksia tai liiallisia velvollisuuksia. Oikeusturvakeinojen tarkoituksena on myös varmistaa, että jokainen saa viranomaiselta hänelle kuuluvat edut ja oikeudet asianmukaisesti ja täysimääräisinä. Oikeusturvakeinoilla pyritään suojaamaan yksilön, yrityksen tai yhteisön oikeuksia suhteessa hallintoon. Lisäksi oikeusturvakeinoilla pyritään turvaamaan näiden oikeuksien ja etujen toteutuminen. Oikeusturvakeinoilla pyritäänkin takaamaan, että viranomaiset noudattavat toiminnassaan hyvän hallinnon vaatimuksia ja, että hallinto toimii lainsäädännön sekä hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaisesti. (Mäenpää 2002, 12–13.)

Hallintolaissa (434/2003) täsmennetään perustuslain 21§:ssä mainittuja oikeusturvan osaoikeuksia. Hallintolaki asettaa viranomaisen toiminnalle ne menettelysäännöt, joiden noudattamisen tuloksena hallintoa voidaan pitää hyväksyttävänä. Oikeusturvan periaate pitää sisällään monia erillisiä menettelyoikeuksia, joita ovat: oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti, oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivästystä, oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa sekä oikeus tulla kuulluksi hallintoasiaa käsiteltäessä. Oikeusturvan periaatteeseen kuuluu myös käsittelyn julkisuus, oikeus saada perusteltu päätös hallintoasiassa ja oikeus hakea muutosta hallintoasiassa annettuun päätökseen sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. (Koivisto 2014, 100–101, 116.)

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa (Hallintolaki 434/2003, 1§). Laissa säädetäänkin perustuslain edellyttämistä hyvän hallinnon takeista ja niiden turvaamisesta (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006, 83). Hyvän hallinnon käsite tulee suoraan perustuslain 21§:n kokonaisuudesta, jonka mukaan viranomaistoiminnan tulee olla viivytyksetöntä ja asianmukaista. Säädös pitää sisällään myös vaatimuksia asiakkaiden oikeudenmukaisesta kohtelusta, virkamiehen asiallisesta kielenkäytöstä sekä hallinnon palveluperiaatteesta. (HE 72/2002 vp, 47–48.) Hallintolain mukaan viranomaisen velvollisuutena on huolehtia hallinnon asiakkaan oikeuksien toteutumisesta (Mäenpää 2016, 31). Hallinnon asiakkaalla tarkoitetaan yleisesti kaikkia viranomaispalvelujen käyttäjiä (HE 72/2002 vp, 61). Hallinnossa asioiva ei siis välttämättä ole pelkästään hallintoasian asianomainen, eli se henkilö johon hallintapäätöksen oikeusvaikutukset kohdistuvat. Hallinnossa asioiva voi olla myös henkilö, joka osoittaa viranomaiselle tiedustelun ilman, että taustalla välttämättä on hallintapäätöstä. (Koivisto, 2014, 127–128.)

Hallintolain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen tuloksellisuutta ja laatua (Hallintolaki 434/2003, 1§). Hallintolaki pitääkin sisällään asianmukaista ja tehokasta viranomaistoimintaa koskevat vähimmäisvaatimukset, joilla pyritään varmistamaan hyvän hallinnon laadulliset takeet. Kaikista hyvää hallintoa koskevista osakysymyksistä ei ole kuitenkaan mahdollista säätää

lainsäädännöllä, vaan tarkoituksena on ainoastaan asettaa tietty lähtötaso viranomaisen toiminnalle. Viranomainen voi siten aina antaa parempaa palvelua, kuin mitä hallintolaissa on säädetty. Hallintolaki ei myöskään rajoita hyvän hallinnon mukaisten menettelytapojen kehittämistä tai sellaisten erityissäännösten antamista, joilla on tarkoitus täydentää menettelytapoja. (HE 72/2002 vp, 48.)

Hallintolaissa määritellään ne hyvän hallinnon periaatteet, jotka ovat sovellettavissa viranomaisten toimintaan. Hallintolaissa säädetään viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, asiointin järjestämisestä, hyvästä kielenkäytöstä sekä toisen viranomaisen pyynnöstä annettavasta viranomaisavusta. (HE 72/2002 vp, 1.) Hallintolaki määrittelee ne keskeiset menettelylliset vaatimukset, jotka vaikuttavat yksityisen asemaan ja oikeussuojaan hallinnollisessa toiminnassa sekä päätöksenteossa. Laissa säädetään asianosaisaseman perusteista, hallintoasian vireille tulosta, asian selvittämisestä ja käsittelystä, asian ratkaisemisesta ja asiassa annettavasta päätöksestä sekä päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Hallintolaissa myös vahvistetaan ne oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen toimintavallan ja harkintavallan käyttöä. (Laakso ym. 2006, 83–84.)

1.2 Tutkimustehtävä ja menetelmälliset valinnat

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, mitä hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon periaatteista. Opinnäytetyössä käydään läpi hallintolain 2 luvun säädöksiä ja tarkastellaan, miten viranomaisen asiakaspalvelu toimii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Hyvän hallinnon periaatteita käydään läpi hallintolain, lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden avulla. Opinnäytetyössä tullaan tarkastelemaan myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista Kansaneläkelaitoksen eli Kelan asiakaspalvelussa. Opinnäytetyössäni tulen käymään läpi oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluita. Opinnäytetyöllä pyritään selvittämään hallintolain asettamat vaatimukset viranomaisen toiminnalle sekä selvittämään, kuinka hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat Kelan asiakaspalvelussa.

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallinnon ja toiminnan valvonta kuuluu eduskunnan valitsemille valtuutetuille. Kelan asema, hallinto ja tehtävät on määritelty Laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001). Kelan tehtävänä on huolehtia Suomessa sosiaaliturvan toimeenpanosta. (Kela 2018.) Sosiaaliturvan tarkoituksena on turvata kaikissa elämäntilanteissa ihmisille riittävä toimeentulo ja huolenpito. Sosiaaliturvaan kuuluu palveluita ja toimeentuloa turvaavia rahallisia etuuksia kuten sairausvakuutusta, työttömän perusturva, kuntoutusta, lapsiperheiden tukia, kansaneläkkeitä sekä perustoimeentulotukea. Sosiaaliturvan piiriin kuuluvat lähes kaikki Suomessa asuvat sekä ulkomailla Suomen sosiaaliturvaan kuuluvat henkilöt. (Kela 2019.) Sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanon lisäksi Kelan tehtävänä on tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan, harjoittaa etuusjärjestelmän ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta, laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita sekä tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä (Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001, 2§).

Opinnäytetyön aihetta voidaan pitää ajankohtaisena viime vuonna esille nousseen Kelan Kuopion toimipisteen muuttuneiden asiakaspalvelukäytäntöjen takia. Toimistossa oli luovuttu vuoronumeropalvelusta ja asiakkaita oli neuvottu ja ohjattu eteenpäin jo sisääntuloaulassa. Osa asiakkaista koki uuden palvelumallin yksityisyyttä loukkaavaksi ja asiasta tehtiin viime syksyn aikana useita kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Kelan mukaan asiakkaiden henkilötietoja käsitellään aina huolella ja asiakkaan kanssa voidaan siirtyä sivummalle, jotta asioinnin yksityisyys voidaan varmistaa. Asiakkaille annetaan palvelua myös toimisto- tai puhelinajanvarauksilla ja aikoja saa tarvittaessa jo kuluvalle tai seuraavalle päivälle. (Yle-uutiset 2019a.)

Ratkaisussaan eduskunnan apulaisoikeusasiamies kehotti Kelaa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että asiakkaan yksityisyyden suoja ei vaarannu asiakaspalvelussa. Kela on tämän jälkeen kertonut, että se kehittää palvelutapojaan ja asiakkaidensa kohtaamista. Asiakkaiden tietoturva pyritään jatkossa varmistamaan esimerkiksi toimitilojen suunnittelussa sekä henkilökunnan koulutuksessa. Kela pitää yksityisen suojan huomioimista tärkeänä ja se kuuluu jokaiseen asiakaskohtaamiseen. (Yle-uutiset 2020.)

Opinnäytetyön aiheen kannalta ajankohtaisena voidaan pitää myös Kelan selkokieliä asiointisivuja, jotka julkaistiin viime vuoden lokakuussa. Uudistuksella Kela haluaa parantaa saavutettavaa viestintäänsä ja sitä kautta parantaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Selkokieliä verkkosivuja voidaan pitää myös yhteyskunnallisesti tärkeänä, koska selkokieltä tarvitsee Suomessa arviolta 650 000-750 000 henkilöä. Selkokielisen verkkosivuston sisältö koostuu eri etuuksien selkokielisten esitteiden teksteistä, jotka ovat muokattu verkkoon sopiviksi. Sivustolta saa myös tietoa Kelan asiakaspalvelun toiminnasta ja siellä kerrotaan kuinka eri etuuksia voi hakea. (Yle-uutiset 2019b.)

Tämä opinnäytetyö on toteutettu lainopillisena opinnäytetyönä. Lainopilla pyritään selvittämään, kuinka kussakin kyseessä olevassa tilanteessa pitäisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Lainoppi on oikeusjärjestykseen kuuluvien sääntöjen tutkimusta ja niiden sisällön selvittämiseen tähtäävää toimintaa eli tulkitsemista. Lainoppi on oikeusdogmatiikkaa, joka rakentuu voimassaolevien oikeuslähteiden varaan. Oikeuslähteillä tarkoitetaan lähteitä, jotka pitävät sisällään tietoa oikeuden sisällöstä. Oikeudellisia lähteitä tulee käyttää niiden etusija- ja käyttöjärjestysjärjestyksen mukaisessa järjestyksessä. Oikeusdogmatiikan näkökulmasta tärkeimpiä lähteitä ovat lait ja säädökset. Säädöstekstit ovat tyypillisesti moniselitteisiä ja epätäsmällisiä, jolloin säädöstekstien tulkinnassa käytetään apuna muuta oikeudellista aineistoa. Oikeudellisella aineistolla tarkoitetaan esimerkiksi säädösten valmisteluaineistoa, oikeustapauksia ja oikeuskirjallisuutta. (Husa, Mutanen & Pohjolainen 2008, 30–32.)

Oikeuslähteet voidaan jakaa niiden velvoittavuuden mukaan kolmeen ryhmään: vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa. Lailla tarkoitetaan kaikkia annettuja säädöksiä. Säädöksiä ovat perustuslain ohella asetukset, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset sekä hallintoviranomaisten antamat määräykset ja ohjeet. Säädöksiä ovat myös tietyt kansainväliset sopimukset, jotka on saatettu Suomessa voimaan sekä EU/EY-oikeuden säädökset. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluu lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut. Heikosti velvoittavista oikeuslähteistä poikkeaminen on aina perusteltava

päätöksenteossa. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluu oikeustiede sekä oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit, sekä arvot ja arvostukset. Lain soveltamisessa voidaan vedota näihin sallittuihin oikeuslähteisiin. Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden soveltamista ei tarvitse kuitenkaan perustella päätöksenteossa. (Husa ym. 2008, 32–33.)

2 Periaatteet hyvän hallinnon perustana

Hallintolain 2 luvussa säädetään niistä hyvän hallinnon perusteista, jotka ovat yleisesti sovellettavissa viranomaisten toimintaan. Säännöksien tarkoituksena on asettaa viranomaistoiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. (HE 72/2002 vp, 54.) Hyvän hallinnon säännökset pitävät sisällään hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden, neuvonnan, hyvän kielenkäytön vaatimuksen sekä viranomaisten yhteistyön. Säännökset asettavat erinäisiä yleisiä vaatimuksia viranomaistoiminnalle. Hyvän hallinnon säännökset myös täydentävät hallintoasiassa noudatettavia menettelyllisiä säännöksiä. (Niemi, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, 119.)

Hallinnon oikeusperiaatteet kattavat kaiken hallintoelinten toiminnan sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöala koskeekin hallinnollista päätöksentekoa, julkisten palveluiden toteuttamista ja muuta viranomaisen toimintaa sen sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteita sovelletaan hallinnossa asioiviin sekä viranomaisen toimiin. Hallintolain lisäksi myös muodostunut oikeuskäytäntö määrittelee oikeusperiaatteiden sisältöä, ulottuvuutta ja soveltamisalaa. (Mäenpää, 2016, 82.) Hallinnon oikeusperiaatteet on määritelty Hallintolain 6§:ssä seuraavasti:

Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Säännöksessä on määritelty viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, joita ovat: yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate (HE 72/2002, vp. 54). Oikeusperiaatteiden erot eivät ole täysin selvärajaisia ja niitä onkin mahdollista soveltaa päällekkäin. Yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu hallinnon oikeusperiaatteiden noudattaminen päätöksenteossa sekä muussa hallintotoiminnassa. (Mäenpää 2016, 80–82.)

2.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan hallinnossa asioivia tulee kohdella tasapuolisesti. Tasapuolinen kohtelu saa merkityssisältönsä perustuslain 6§:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. (HE 72/2002 vp, 59.) Perustuslain 6§:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja tästä johtuen ketään ei saa ilman hyväksytyä perustetta asettaa eri asemaan muun muassa sukupuolen, iän, alkuperän tai terveydentilan perusteella (Heuru 2003, 225). Yhdenvertaisuusperiaate ja tasapuolisen kohtelun vaatimus koskevat viranomaistoiminnassa niin ihmisiä kuin oikeushenkilöitä (Mäenpää 2017, 147). Viranomaisen tulee edistää yhdenvertaisuutta kaikessa toiminnassaan, kuten päätöksenteossa ja asioiden valmistelussa (Husa ja Pohjolainen 2014, 192).

OKV/1161/1/2018

Apulaisoikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan, että saamenkielisten verkkoasiointimahdollisuuden puuttuminen loukkaa saamenkielisten yhdenvertaisuutta Kelan palvelujen saamisessa. Kantelija arvosteli Kelan tarjoamia saamenkielisten palveluita ja niiden saatavuutta. Ratkaisussa katsottiin, että Kela on laiminlyönyt saamenkielisten palvelujen kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla. Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt ratkaisussaan Kelaa ilmoittamaan myöhemmin toimenpiteistä saamenkielisten palveluiden toteuttamiseksi saamenkielisten oikeuksien edellyttämällä tavalla.

Tasapuolisella kohtelulla tarkoitetaan sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen (HE 72/2002 vp, 59). Tasapuolisen kohtelun vaatimus

sisältyykin myös tosialliseen palvelutoimintaan (Kulla 2018, 105). Tasapuolisuus ulottuu myös viranomaisen tekemään lain tulkintaan ja soveltamiseen. Samanlaisia tapauksia tulee kohdella samalla tavalla, kun taas erilaisissa tilanteissa on otettava huomioon tilanteiden eroavuudet. Tasapuolisen kohtelun edellytyksenä onkin, että kunkin asian erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Koska yleisenä tavoitteena on normien yhdenmukainen soveltaminen, tulee erilaisten tilanteiden erilaisen kohtelun olla asiallisesti perusteltavissa. (Mäenpää 2016, 85.)

Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu tilanteissa, joissa viranomainen käyttää harkintavaltaansa, joka kohdistuu yksityisen oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin. Hallinnossa asioiville tulee tarjota yhdenvertaiset mahdollisuudet selvittää lakiin perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa. Tästä johtuen viranomainen ei saa lakia soveltaessaan tehdä muita eroja, kuin mitä laista ilmenee. Positiivista erityiskohtelua säännös ei kuitenkaan estä. Positiivinen erityiskohtelu voi olla tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, joilla pyritään tosialliseen tasa-arvoon. (HE 72/2002 vp, 59.) Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan sitä, että jotakin vähemmistöä tai muuten heikommassa asemassa olevaa kansanryhmää voidaan kohdella enemmistöä suotuisammin tosiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi. Tällöin tavoitteena on siis todellinen tasa-arvo, eikä pysyvästi heikomman kansanryhmän suosiminen. (Koivisto 2014, 125.) Positiivista erityiskohtelua voidaanakin toteuttaa tilanteissa, joissa se on perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (Hautamäki 2004, 77).

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan myös viranomaisen ratkaisutoiminnan tulisi olla johdonmukaista. Johdonmukaisuudella tarkoitetaan sitä, että samankaltaisissa tapauksissa harkinnan kohteena olevat tosiseikat arvioidaan samoin perustein. Lisäksi ratkaisutoiminnassa tulisi ottaa huomioon, että säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen tulisi perustua aina tapauksen erityislaatuun. (HE 72/2002 vp, 59.) Johdonmukaiseen ratkaisulinjaan sisältyy myös mielivallan kieltö. Päätöksenteko, joka on epäyhtenäistä tai muulla tavoin epäjohdonmukaista voi viitata epäasiallisten perusteiden vaikutukseen. Johdonmukaisuus ei kuitenkaan tarkoita, että päätökset tulisi tehdä

kaavamaisesti, sillä kunkin asian erityispiirteet ja eroavaisuudet tulee ottaa huomioon. (Mäenpää 2016, 87.)

Viranomaisen olisi seurattava ratkaisussaan yhdenmukaista linjaa myös pidemmällä aikavälillä silloin, kun sovellettava normi pysyy sisällöltään muuttumattomana (Tuori 2000, 75). Viranomaisella on kuitenkin mahdollisuus muuttaa vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään perustelluilla syillä, kuten lainsäädännön muuttumisella (HE 72/2002 vp, 59). Uusi käytäntö tai ratkaisulinja voi johtua myös oikeuskäytännön muutoksesta, lain uudeltaisesta tulkinnasta tai olosuhteiden muuttumisesta olennaisesti. Vakiintuneen käytännön muuttaminen tulee aina perustella ja muutoksen jälkeistä uutta ratkaisulinjaa tai toimintakäytäntöä on alettava johdonmukaisesti noudattamaan. (Mäenpää 2016, 87.)

2.2 Tarkoitussidonnaisuuden periaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei myöskään saa edistää sellaisia tarkoituksia, jotka eivät kuulu sen tehtäväpiiriin tai jotka eivät sisälly tapauksessa sovellettavan lain tavoitteisiin. (HE 72/2002 vp, 59–60.) Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen keskeisintä soveltamisalaa on viranomaisen harkintavallan käyttäminen. Lakiin perustuvan harkintavallan käytössä on otettava huomioon lainsäädännön tavoitteet, jotka käyvät ilmi lain säännöksistä ja lain esitöistä. (Mäenpää 2016, 90–91.) Harkintavaltaa käyttäessään viranomainen ei saa perustaa päätöstään asiaan liittymättömiin syihin. Viranomainen ei voi myöskään asettaa päätöksellä lakiin perustamattomia tai asiaan kuulumattomia ehtoja. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sisältyy siis toimivallan väärinkäyttökielto. Tällä tarkoitetaan, että viranomainen ei saa käyttää väärin viranomaisen tehtäviin tai toimivaltaan kuuluvaa elementtiä. Harkintavallan väärinkäyttö voi käydä ilmi päätöksenteossa, joka on lainsäädännön vastaista. (Mäenpää 2018, 161.)

Viranomaisen toimivallan käytön oikeaa tarkoitusta tai sen toimivallan käytön sallittuja rajoja voi joskus olla hankala määritellä yksiselitteisesti. Tällaista tilannetta tarkasteltaessa tulee selvittää kaikissa tapauksissa erikseen sovellettavan lain sisältö ja sillä tavoiteltavat päämäärät. Viranomaisen toiminta ja päätöksenteko ovat tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisia silloin, kun toimivaltaa käytetään harkintavallan rajoissa ja lain mukaisen tavoitteen toteutumiseen. Harkintavallan väärinkäyttö voi tulla ilmi tilanteissa, joissa viranomainen on käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen, kuin mihin se lain mukaan on ollut tarkoitettu. Tällainen väärinkäytös voi olla myös perusteena viranomaisen tekemän päätöksen kumoamiselle. Oikeuskäytännössä onkin sovellettu tarkoitussidonnaisuuden periaatetta vertaamalla viranomaisen päätöksen tavoitteita ja kyseessä olevan lain tarkoitusta. (Mäenpää 2017, 157.)

2.3 Objektiviteettiperiaate

Puolueettomuus- eli objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisen edellytetään toimivan objektiivisesti ja riippumattomasti. Periaatteen keskeisenä tavoitteena on turvata luottamusta tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen hallintotoiminnassa. (Mäenpää 2017, 159.) Periaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Epäasiallisia tai vieraita perusteita voivat olla ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Lisäksi viranomaisen toiminnan on muutenkin oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. (HE 72/2002 vp, 60.) Toiminnan riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että viranomainen toimii itsenäisesti eikä sen toimintaan kohdistu epäasiallisia ulkopuolisia vaikutteita (Mäenpää 2017, 159).

Julkishallinnossa yleisenä tavoitteena ja vaatimuksena on puolueettomuus, joka lisää luottamusta viranomaisen toimintaan. Puolueettomuudella varmistetaan toiminnan olevan lainmukaista ja tosiasioita vastaavaa. Puolueettomuus kohdistuu lähtökohtaisesti kaikenlaiseen viranomaistoimintaan, kuten kirjallisiin

päätöksiin, suullisiin käskyihin sekä virkamiehen käyttäytymiseen. Puolueettomuusperiaate ilmenee useista erityissääntelyistä, joita ovat muun muassa lainalaisuusperiaate ja lahjomakielto. (Kulla 2018, 111–112.) Puolueettomuusperiaate ilmenee myös esteellisyyssäännöksistä, joiden tarkoituksena on estää asiankuulumattomien henkilökohtaisten näkökulmien vaikutus hallintotoimintaan (Tuori 2000, 75). Esteellisyyssäännöksillä pyritäänkin turvaamaan käsittelyn puolueettomuutta. Esteellisyydellä tarkoitetaan tilanteita, joissa asiaa käsittelevän henkilön suhde itse asiaan tai asianosaisiin on sellainen, joka saattaa vaarantaa hänen puolueettomuutensa. (Kuusikko 2018, 5.) Puolueettomuusperiaatteen noudattaminen edellyttääkin, että viranomaisen jäävää itsensä tarpeen tullen päätöksenteosta (Hautamäki 2004, 77).

EOAM/1236/4/2012

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on otettu kantaa viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen. Kela oli kieltänyt kantelijaa keräämästä Kelan toimistossa nimiä kansalaisaloitteeseen. Ratkaisussa katsottiin että, hallintolain mukaisella viranomaisen toimien puolueettomuudella tarkoitetaan pääsääntöisesti viranomaisen päätöksentekoon liittyvää toimintaa. Lain esitöissä on kuitenkin todettu, että viranomaisen toiminnan on yleensäkin oltava puolueetonta. Ratkaisussa todetaan, että luottamus Kelan toiminnan puolueettomuuteen ja neutraliteettiin säilyy parhaiten sillä, että se varaa toimitilansa sille laissa säädetyn tehtävän hoitamista varten. Ratkaisussa katsottiin, että Kelan Turun toimistolla on ollut oikeus kieltää kantelijaa keräämästä nimiä aloitteeseensa toimiston odotustilassa.

2.4 Suhteellisuusperiaate

Hallintolain (434/2003) mukaan viranomaisen toimien tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (6§). Toisin sanoen viranomaisen toimien on oltava asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikein mitoitettuja pyrityn tavoitteen kannalta. Tällä tarkoitetaan, että viranomaisen tulee mitoittaa toimintansa sellaiselle alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteen merkitys korostuu tilanteissa, joissa viranomaisen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seurauksia. (HE 72/2002 vp, 60.)

Suhteellisuusperiaate pitää sisällään myös kohtuuden vaatimuksen, jonka mukaan jokaisen käsiteltävissä olevan asian ominaispiirteet tulisi ottaa huomioon asiaa käsiteltäessä (Kulla 2018, 115). Tyypilliset tilanteet, joissa kohtuullisuutta otetaan huomioon voivat liittyä etujen takaisinperintään tai varoituksen antamiseen ennen toiminnan kieltämistä. Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä myös myönteisien ja edunsuovien päätösten yhteydessä. Tällöin esimerkiksi myönnettävän taloudellisen tuen määrä ei saisi olla määrältään suhteeton. Suhteellisuusperiaate edellyttää myös, että hallintapäätöksen tulee olla lain määrittelemissä rajoissa kohtuullinen. Kohtuullisuutta voidaankin pitää harkintavallan käytön rajojen määrittäjänä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös viranomaisen antamia hallintapäätöksiä voidaan kohtuullistaa. Hallintapäätöksen kohtuullistamisella tarkoitetaan tilanteita, joissa päätöksellä määritellyt velvoitteita tai rajoituksia lievennetään. Etenkin erilaisten sosiaalisten etuuskien takaisinperinnässä sovelletaan erityistä kohtuullisuusperiaatetta. Päätösten kohtuullistaminen edellyttää kuitenkin yleensä nimenomaista laissa määriteltyä toimivaltasäännöstä. Suhteellisuusperiaate tai kohtuullisuuden vaatimus eivät siis pelkästään tuo toimivaltaa hallintapäätöksen kohtuullistamiseen. (Mäenpää 2018, 166–167.)

OKV/681/1/2017

Ratkaisussa apulaisoikeuskanslerin sijainen on ottanut kantaa Kelan toimintaan suhteellisuusperiaatteen osalta. Kantelija pyysi selvittämään toimiiko Kela oikein ilmoittaessaan myöntävänsä vuokravakuuksia vain maksusitoumuksena. Selvityksen perusteella käy kuitenkin ilmi, että vuokravakuuksia voidaan myöntää myös rahana. Asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta on tärkeää, että viranomaisen tiedusteluihin antamat vastaukset sekä muu neuvonta ja tiedottaminen ovat sisällöltään oikeaa. Palveluja koskevalla tiedottamisella on myös merkitystä sille, mitä palveluja viranomaiselta haetaan. Lisäksi viranomaisen puutteellinen tiedottaminen voi myös kaventaa tosiallisista mahdollisuutta muutoksen hakemiseen. Ratkaisussa katsottiin, että suhteellisuusperiaatteen kannalta tarkasteltuna Kelan selvityksen mukainen käytäntö saattaa tarpeettomasti rajata asiakkaiden oikeutta ja etua, joita hyvä hallinto edellyttää.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös asiakkaaseen kohdistuvien toimien on oltava välttämättömiä ja tarpeellisia. Asiakkaalta ei siten voisi vaatia enempää selvitystä kuin on tarpeen asian ratkaisemiseksi. Viranomaisen tulisi

lisäselvityksiä hankkiessaan kiinnittää huomiota myös siihen, että se tapahtuu asianosaisen ja viranomaisen kannalta vähiten vaivaa ja kustannuksia aiheuttavalla tavalla. (HE 72/2002 vp, 60.)

EOAK/6773/2018

Apulaisoikeusasiamies on katsonut ratkaisussaan Kelan pyytäneen asiakkaalta tarpeettomia lisäselvityksiä. Kantelija kertoi Kelan pyytäneen häntä toimittamaan sellaista lisäselvitystä, joka hän oli jo aiemmin Kelaan toimittanut. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että Kela ei voi pyytää turhia tai tarpeettomia lisäselvityksiä toimeentulotuen hakijalta. Lisäksi lisäselvityksiä pyytäessään Kelan on perusteltava hakijalle, miksi lisäselvityksiä pyydetään ja mihin tarkoitukseen sitä tullaan käyttämään. Apulaisoikeusasiamies katsoi Kelan menettelyn olleen tapauksessa huolimaton.

2.5 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaatteen sisältämän vaatimuksen mukaan viranomaisen on otettava toiminnassaan huomioon yksityisen oikeudet odotukset ja turvattavat ne (Hallintolaki 434/2003, 6§). Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan asiakkaan pitää voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Asiakkaan tulee voida luottaa myös viranomaisen hallintapäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaate rajoittaa edunsuovien päätösten muuttamista tai peruuttamista takautuvasti yksityiselle haitalliseen suuntaan. Luottamuksensuojaperiaate tuokin ennen kaikkea yksilölle suojaa julkista valtaa vastaan. (HE 72/2002 vp, 60–61.) Hallinnon asiakkaan tulee pystyä luottamaan siihen, että viranomaisen toiminta ei muutu takautuvasti tavalla, joka rajoittavasti yksilön oikeutta tai etua. Luottamuksensuoja takaakin oikeusvarmuuden. (Mäenpää 2018, 169.)

OKV/227/1/2019

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että Kela maksoi toimeentulotuen sovitun vastaisesti. Kantelija toimitti toimeentulotuen laskuja Kelaan ja pyysi Kela maksamaan maksut suoraan laskuttajalle. Kela maksoi osan laskuista suoraan laskuttajalle ja yhden laskun asiakkaalle itselleen. Ratkaisussa kiinnitettiin Kelan huomioita hyvän hallinnon mukaiseen velvollisuuteen huolehtia asioiden hoidon toteutumisesta asiakkaan

kanssa sovitulla tavalla. Ratkaisussa katsottiin, että luottamuksensuojan keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toimien virheettömyyteen.

Luottamuksensuojaperiaate ilmenee myös muista hallintolain säännöksistä. Hallintolain 50§:n mukaan asiavirheen johdosta tapahtuva päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää pääsääntöisesti asianosaisen antamaa suostumusta päätöksen korjaamiseen. (Laakso ym. 2006, 345.) Luottamuksen suojaaminen siis edellyttää, että päätöksiä ei muutettaisi takautuvasti. Viranomaisella tulee olla nimenomainen lakiin perustuva toimivalta, jotta se voisi jälkikäteen muuttaa aiemmin tehtyä päätöstä tai annettua sitoumusta, niissä tilanteissa, joissa se loukkaisi asianosaisen oikeutettuja odotuksia. Kuitenkin tilanteissa, joissa tällaiselle päätökselle on olemassa lainmukaiset perusteet, voidaan myönnetty lupa tai etuus peruuttaa tai sitä voidaan muuttaa. Viranomainen saa myös muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään silloin, kun siihen on perustellut syyt. Luottamuksensuoja ei myöskään estä päätöksen tai sitoumuksen muuttamista asiakkaan eduksi. (Mäenpää 2017, 168–169.) Lain mukaan myös selvä virhe tulee korjata. Tällainen virhe voi olla ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe tai muu virhe, joka on niihin verrattavissa. On kuitenkin otettava huomioon, että tällaista korjausta ei tulisi tehdä silloin kun korjaaminen johtaisi asianosaisen kannalta kohtuuttomaan tulokseen. (Laakso ym. 2006, 345.)

Luottamuksensuojan saaminen edellyttääkin, että ennen viranomaisen uusia toimia yksilölle on muodostunut asiassa oikeudellisia odotuksia. Viranomaisen myönteisellä päätöksellä, kuten myönnetyllä luvalla, taloudellisella tuella tai etuudella voi olla syy muodostaa tällaisia oikeutettuja odotuksia. Oikeutettujen odotusten tulee myös olla lainmukaisia. Tällä tarkoitetaan sitä, että myönnetyn luvan tai etuuden, annetun neuvon tai lupauksen on oltava oikeusjärjestyksen mukaisia. On siis otettava huomioon, että viranomaisen ilmeisen lainvastainen päätös, ohjeistus tai neuvo ei niinkään sellaisenaan luo oikeutettuja odotuksia. Viranomaisella voi kuitenkin olla velvollisuus korvata se vahinko, joka yksilölle aiheutuu selvästi lainvastaisesta neuvosta, ohjeesta tai lupauksesta. (Mäenpää 2017, 170–171.)

Luottamuksensuojan saaminen edellyttää yksityiseltä myös vilpitöntä mieltä (Hautamäki 2004, 80). Tällä tarkoitetaan, että asianosainen ei voi omalla lainvastaisella toiminnallaan saada aikaan oikeutettuja odotuksia. Tällöin luottamuksensuoja ei estä virheen korjaamista myös asianosaisen vahingoksi. Luottamuksen suoja ei myöskään estä asianosaisen virheellisesti antamien tietojen perusteella tehdyn tukipäätöksen takaisinperintää. (Mäenpää 2017, 170–171.)

OKV/11/1/2018

Apulaisoikeuskansleri on ottanut ratkaisussaan kantaa luottamuksensuojaan asiakkaan perustoimeentulotuen asiassa. Kantelijalle ei syntynyt enää oikeutta lääkkeen korvattavuuteen toimeentulotuesta. Muutos johtui Kelan sisäisen lääkemenoja koskevasta uudesta ohjeistuksesta. Ratkaisussa katsottiin, että kantelijalle oli syntynyt oikeutettuja odotuksia aikaisempien myönteisten päätösten perusteella. Apulaisoikeuskansleri katsoi Kelan ratkaisulinjan muutoksen olevan ongelmallinen hallintolaissa säädetyn luottamuksensuojan kannalta.

3 Lakisääteiset laatuvaatimukset asiakaspalvelulle

3.1 Palveluperiaate

Hallintolain 7§:ssä on määritelty hyvään hallintoon kuuluvat säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta seuraavasti:

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Viranomaispalveluja järjestettäessä ja sovellettaessa hallintomenettelyn säännöksiä tulee asiakasnäkökulma ja hallinnon asiakassuhteen vaatimukset, ottaa asianmukaisesti huomioon (Mäenpää 2016, 104). Viranomaisten palvelujen saatavuutta pyritään turvaamaan palvelun sääntelyllä. Asiointia järjestettäessä

hallinnon asiakkaiden tarpeisiin tulee kiinnittää tarpeeksi huomiota. (Kulla 2018, 123.) Palvelut tulisikin järjestää niin, että asiointi viranomaisessa on helppoa ja vastaa asianmukaisia laatuvaatimuksia. Lisäksi asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet on otettava huomioon asiointissa ja käsittelyssä. (Mäenpää 2016, 104.)

EOAK/984/2019

Apulaisoikeusasiamies on ottanut ratkaisussaan kantaa palveluvelvoitteen toteutumiseen Kelan järjestämässä puhelinpalvelussa. Kantelun perusteella asiakas oli yrittänyt saada Kelan puhelinpalvelusta palvelua kantelupäivänä usean tunnin ajan. Kelan antaman selvityksen perusteella kantelija soitti Kelan puhelinpalveluun yhden päivän aikana yhteensä 96 kertaa. Näistä soitoista hän pääsi 9 kertaa jonottamaan palvelua ja muilla soittoyrityksillä palvelu oli niin ruuhkautunut, ettei asiakas päässyt lainkaan jonottamaan palvelua. Ratkaisussa apulaisoikeusasiamies katsoi Kelan puhelinpalvelun olleen kyseisenä päivänä ruuhkautunut siten, että Kelan voidaan katsoa epäonnistuneen puhelinpalvelunsa järjestämisessä hallintolain 7§:n mukaisen palveluvelvoitteen mukaisesti.

Palveluperiaatteen säännös velvoittaa viranomaisen järjestämään palveluja hallinnossa asioiville. On kuitenkin huomattava, että säännös velvoittaa vain pyrkimiseen. Tämän takia palvelujen tasoa voidaan mukauttaa niiden resurssien mukaan, jotka ovat viranomaisen käytettävissä. Säännöksellä pyritäänkin ennen kaikkea osoittamaan palveluiden kehittämisen suunta. (Koivisto 2014, 128.) Säännöksellä pyritään siihen, että käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat voidaan ottaa huomioon. Viranomaiselle ei tästä syystä aseta ehdotonta velvollisuutta alkaa toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi. (HE 72/2002 vp, 62.)

Keskeisenä lähtökohtana asiakaslähtöiselle hallinnolle ovat asiointin tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus (Niemi ym. 2010, 133). Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa tulisi pyrkiä järjestämään hallinnossa asioivan kannalta siten, että hän saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Lisäksi viranomaisen tulisi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnossa asioivan tulee pystyä muodostamaan helposti kokonaiskäsitys asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä sekä siihen tarvittavista toimista. (HE 72/2002 vp, 61–62.)

Palvelut tuleekin järjestää asiakkaan tarpeiden näkökulmasta asianmukaisesti ja asiakkaita on myös tarpeen vaatiessa autettava asiansa hoidossa (Kulla 2018, 124).

Viranomaisen tulee huomioida asiakkaiden tarpeet myös palvelujen aukioloissa (Kulla 2018, 124). Palveluiden riittävyteen ja saatavuuteen tuleekin kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota hallinnossa asioivien valinnanvapauteen. Valinnanvapauden mukaan asiakkaan pitäisi saada mahdollisuuksien mukaan itse valita tapa jolla hän hoitaa asioitaan viranomaisessa. Palvelujen saatavuutta ei myöskään tulisi rajoittaa, ilman asiallisesti hyväksyttäviä syitä. (HE 72/2002 vp, 62.) Palvelujen riittävyys on kuitenkin sidoksissa viranomaisen taloudellisiin resursseihin sekä asiantuntevan henkilöstön määrään. Viranomaisen tulisi myös pyrkiä järjestämään palvelunsa helppokäyttöisiksi. (Mäenpää 2016, 104.)

Yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan laajentaa myös palveluperiaatteen tulkintaan (Koivisto 2014, 128). Palveluperiaatteen mukaan viranomaisen tulee pyrkiä turvaamaan kaikille palveluja tarvitseville yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen. Viranomaisen onkin vastattava mahdollisimman hyvin myös yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. (HE 72/2002 vp, 62.) Tällaisia erityisryhmiä voivat olla esimerkiksi sairaat, vanhukset ja vammaiset. Toisin sanoen sellaiset erityisryhmät, joilla voi olla heikentynyt kyky tai mahdollisuus oman asiansa ajamiseen ja hoitamiseen. (Koivisto 2014, 128.) Viranomaisen tulisikin ottaa asiakkaiden asiointimahdollisuuksien ja asiointikykyjen erot riittävästi huomioon asiointitilojen järjestämisessä sekä palvelujen toteuttamistavoissa (Mäenpää 2016, 105). Palveluperiaate velvoittaa viranomaista ottamaan huomioon myös alueellisen yhdenvertaisuuden. Tästä johtuen viranomaisen on huolehdittava, että sen palveluja on saatavilla kaikkialla maassa. (Koivisto 2014, 128.)

Viranomaisen kanssa tapahtuva asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Tämä palveluperiaatteen toteutumisen laatutaso on yhteydessä asianmukaisuuden vaatimukseen. Hallinnossa asioivalle ei saisi tehdä kohtuuttoman vaikeaksi

niiden menettelysäännösten noudattamista, jotka koskevat palvelujen toteuttamista ja asian käsittelyä. Tästä johtuen asioinnin tulisi olla asiakkaan kannalta joustavaa ja yksinkertaista. Viranomaisen tulisikin mahdollisuuksien mukaan kehittää uusia viestintämenetelmiä ja asiointimahdollisuuksia. (Mäenpää 2017, 174.)

EOAK/2879/2017

Apulaisoikeusasiamies on ottanut ratkaisussaan kantaa kantelijan asiointimahdollisuuksiin Kelan eri palvelukanavissa. Kantelija mukaan Kelan asiakaspalvelu on epätasa-arvoista, koska kaikilla ei ole mahdollisuuksia hankkia teknisiä välineitä, joiden kautta asiointi Kelaan on helpompaa. Kelan antaman selvityksen mukaan asiassa ei ole kuitenkaan toimitettu moitittavalla tavalla, koska kantelijan lähin Kelan toimisto on kohtuullisen matkan päässä kantelijan kotiosoitteesta. Osassa Kelan palvelupisteissä on myös asiakaspäätteitä asiakkaiden käyttöön. Lisäksi Kelan asiointipalvelussa voi asioida esimerkiksi kirjaston asiakaskäytössä olevilla koneilla. Lisäksi Kelaan on mahdollista varata soittoaika verkkosivujen kautta. Selvityksessä katsottiin, että Kela on uusia palvelukanavia avaamalla pyrkinyt parantamaan neuvonnan ja palvelujen saatavuutta ja siten parantamaan myös asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Apulaispulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että tältä osin kantelijan kirjoitus ei aiheuttanut toimenpiteitä.

3.2 Viranomaisen neuvontavelvollisuus

Hallinnossa asioiville annettava neuvonta kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin. Neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa. Neuvontavelvollisuus kattaakin kaiken sen neuvonnan, joka liittyy asian vireillepanoon sekä käsittelyyn. (Mäenpää 2016, 209–212.) Neuvonnan tarkoituksena on auttaa hallinnon asiakasta niissä menettelyllisissä kysymyksissä, jotka liittyvät hallintoasian hoitamiseen ja käsittelyyn (Koivisto 2014, 129). Hallintolain 8§:ssä on säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuudesta seuraavasti:

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Neuvontavelvollisuus koskee lähtökohtaisesti niitä menettelyllisiä kysymyksiä, joita syntyy hallintoasian käsittelyn eri vaiheissa. Neuvonta voikin kohdistua muun muassa määräaikoihin, vireillepanoasiakirjoihin ja puhevallan käyttämiseen. (Laakso ym. 2006, 152.) Asian vireillepanoon liittyvä neuvonta voi olla tiedustelua vaadittavista asiakirjoista ja muista liitteistä tai tietoa saatavilla olevista palveluista. Asian käsittelyä koskeva neuvonta voi pitää sisällään tietoja menettelyistä, joita vaaditaan eri käsittelyvaiheissa. Tällaisia eri käsittelyvaiheita koskeva neuvonta voi tarkoittaa tietoa käsittelyn vaatimasta ajasta, mahdollisuudesta täydentää asiakirjoja, päätöksen muutoksenhausta tai tietoja asiakasta koskevista muista menettelyllisistä oikeuksista. (Mäenpää 2018, 406.) Neuvonnalla pyritään siihen, että henkilö pystyisi itse hoitamaan asiaansa viranomaisessa. Viranomaisen voi myös täydentää neuvontavelvollisuuttaan yleisellä tiedottamisella. (Kulla 2018, 128.)

Viranomaisen antamassa neuvonnassa tulisi noudattaa kohteliasta käyttäytymistä ja käyttää asiallista sekä ymmärrettävää kieltä. Neuvonnan tulisi olla myös tarpeen vaatiessa vuorovaikutteista. (Mäenpää 2018, 409.) Neuvontaa tulee antaa tasapuolisesti kaikille hallinnon asiakkaille. Neuvonnassa onkin tärkeää kiinnittää huomiota asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. (HE 72/2002 vp, 58.) Neuvonnassa on kiinnitettävä huomiota siihen, että samanlaisen neuvonnan tarpeessa olevia asiakkaita neuvotaan yhtä laajasti ja samalla tavalla. Neuvonnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen on kiinnitettävä erityistä huomioita tilanteissa, joissa asian käsittelyssä on useita asianosaisia ja heidän etunsa ovat vastakkaiset toisiinsa nähden. (Mäenpää 2018, 409.)

Neuvonta edellyttää aina konkreettista neuvonnan tarvetta ja neuvoja annetaan yleensä tarpeen mukaisesti (HE 72/2002 vp, 58). Hallinnon asiakas osoittaa neuvonnan tarpeen usein sillä, että hän itse pyytää viranomaiselta neuvoja ja ohjausta. Viranomaisen voi myös asiaa käsiteltäessä havaita tarpeellisuuden neuvonnalle. (Kulla 2018, 128.) Neuvonnan vaatima tarve ja neuvonnan laajuus tulisi arvioida jokaisessa tapauksessa erikseen. Tällaisessa harkinnassa on myös

otettava huomioon asiakkaan tosialliset mahdollisuudet selviytyä asiansa hoitamisesta itse. (HE 72/2002 vp, 58.) Neuvonnan tarpeella on myös vaikutusta annettavan neuvonnan laajuuteen. Neuvonnan tarve on monessa vaikeassa ja monimutkaisessa asiassa yleensä suurempi kuin sitä vastaavassa yksinkertaisemmassa tai helpommassa asiassa. (Mäenpää 2018, 408.)

OKV/1725/1/2012

Apulaisoikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan, että viranomaisen antamien neuvojen ja ohjeiden tulee olla sisällöltään oikeita. Kantelu koski tilannetta, jossa kantelija menetti etuuden useammalta vuodelta virheellisen neuvonnan takia. Ratkaisussa katsottiin, että hallinnon asiakkaan on voitava luottaa saamiensa neuvojen ja ohjeiden oikeellisuuteen. Viranomaisen tulee myös neuvoja ja ohjausta antaessaan toimia huolellisesti. Viranomaisen tulee myös varmistaa, että sen palveluksessa olevilla ja neuvontaa antavilla henkilöillä on oikeat tiedot viranomaisen toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan ulotu varsinaisiin asiakkaan avustustoimiin. Tällaisia avustustoimia voivat olla lomakkeiden täyttäminen tai tarvittavien asiakirjojen laatiminen asiakkaan puolesta. (HE 72/2002 vp, 68.) Neuvonta tulee myös erottaa asianosaisen tai asiakkaan avustamisesta. Virkamies ei voi täten ryhtyä asianosaisen avustajaksi niin, että hän selvittäisi asiakkaan kannalta parhaimman vaihtoehdon tai, että virkamies esittäisi asiakkaalle taktisia tai jopa asianajollisia ohjeita. (Laakso ym. 2006, 153.) Virkamies ei myöskään voisi oma-aloitteisesti laatia tai perustella hakemusta asiakkaan puolesta (Kulla 2018, 129). Tämän kaltainen viranomaisen antama avustustoiminta voisi vaarantaa asian puolueettoman käsittelyn, tai aiheuttaa asian käsittelyssä viranomaiselle esteellisyyden. On kuitenkin huomioitava, että pelkkä neuvonta ei yleensä muodosta tällaista esteellisyydenperustetta. (Laakso ym. 2006, 153.) Viranomaisen voi lisäksi antaa asiakkaille parempaa palvelua, kuin mitä laki edellyttää. Näin ollen virkamiehen on mahdollista esimerkiksi täyttää tai täydentää lomakkeita yhdessä asiakkaan kanssa asiakkaalta saaduilla tiedoilla. (Niemivuo ym. 2010, 137.)

Hallintolain mukaan neuvonnan yhteydessä ei voida ennakoita sitä, miten yksittäinen hakemus tulee tosiasiallisesti menestymään (HE 72/2002 vp, 58). Tästä johtuen viranomaisen antama neuvonta koskee ensisijaisesti

menettelyllisiä kysymyksiä, eikä neuvonnan yhteydessä tulisi ennakoida tulevaa päätöstä. Toisaalta on kuitenkin hyvä huomioitava, että joissain tilanteissa neuvonta voi ulottua myös käsiteltäväksi tulevan asian sisältöön sekä viranomaisen noudattamaan ratkaisukäytäntöön. Neuvonnan yhteydessä onkin joissain tapauksissa mahdollista antaa alustava arvio hakemuksen hylkäämisestä tai hyväksymisestä silloin kun tämä on hyvin todennäköistä noudatetun ratkaisukäytännön perusteella. Tällainen suuntaa antava ilmoitus voi auttaa asiakasta, kun hän arvioi omaa tilannettaan ja sitä, kuinka hänen mahdollinen hakemuksensa tai vaatimuksensa tulisi menestymään. (Mäenpää 2018, 410.)

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden voidaan katsoa koskevan kaikkia kysymyksiä sekä tiedusteluita, jotka ovat asiallisia ja yksilöityjä. Hallintolaissa ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti määritelty sitä, minkälaiset kysymykset ja tiedustelut kuuluvat vastaamisvelvoitteen piiriin. Vastaamisvelvoitteesta on kuitenkin rajattu pois laajat ja yleisluotoiset tiedustelut. Myöskään tapaa, jolla viranomaisen tulee vastaamisvelvoitteensa täyttää ei ole määritelty hallintolaissa. Voidaan kuitenkin katsoa, että kirjalliseen tiedusteluun vastataan pääsääntöisesti kirjallisesti ja yksinkertaisempiin tiedusteluihin on mahdollista antaa vastaus myös suullisesti. Suullinen vastaaminen voisi tulla kysymykseen tilanteissa, joissa tiedustelu koskee esimerkiksi vireillä olevan asian käsittelyvaihetta ja suullinen vastaus olisi tällöin helposti annettavissa. Viranomaisen antamien vastauksien tulisi olla selkeitä, täsmällisiä ja tarvittaessa perusteltuja. (HE 72/2002 vp, 58.)

Viranomaisen tulee kiinnittää huomiota vastaamisvelvoitteeseensa myös toimintansa suunnittelussa. Tästä johtuen viranomaisen on järjestettävä työtapansa siten, että se pystyy vastaamaan kohtuullisessa ajassa sille tullessiin tiedusteluihin ja kysymyksiin. (Kulla 2018, 129.) Viranomaiselle osoitettujen kysymysten sekä tiedusteluiden suuri määrä ei siten ole hyväksyttävä syy vastaamisen kohtuuttomalle viivästymiselle. Tilanteissa, joissa vastaaminen viivästyy, tulisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ilmoittaa tästä viivästymisestä asiakkaalle. Samalla asiakkaalle tulisi ilmoittaa milloin hän voi odottaa viranomaisen vastausta. (HE 72/2002 vp, 58.)

Hallintolain 23§:ssä on säädetty viivästyksättömyyden vaatimuksesta ja tätä vaatimusta voidaan soveltaa myös neuvonnan yhteydessä, kun arvioidaan miten nopeasti neuvontaa tulisi antaa (Mäenpää 2018, 409). Vastaamisessa tulisi ottaa huomioon voidaanko vastaus tiedusteluun tai kysymykseen antaa heti vai edellyttääkö vastaaminen viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä. Usein tiedustelut koskevat hallintoasian hoitamista, jolloin vastaus tiedusteluun voidaan yleensä antaa heti. Joissain tilanteissa vastaaminen voi kuitenkin edellyttää viranomaiselta lisäselvitysten hankkimista tai muita erityistoimia. (HE 72/2002 vp, 58.)

OKV/1457/1/2015

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ratkaisussaan Kelan huomiota hyvän hallinnon periaatteiden mukaiseen tiedusteluihin vastaamiseen. Kantelijan asiamies oli osoittanut Kelalle tietopyynnön, johon ei oltu vastattu. Ratkaisussa katsottiin, että viranomaiselle osoitettuun ja sen toimialaan ja tehtäviin liittyvään asialliseen ja riittävästi yksilöityyn tiedusteluun on vastattava ilman aiheetonta viivästystä. Tiedusteluun on myös lähtökohtaisesti vastattava, jos yhteydenoton sanamuodosta voidaan päätellä, että asiakas jää odottamaan vastausta. Ratkaisussa katsottiin myös, että viranomaiseen yhteyttä ottaneen henkilön ei tulisi jäädä epätietoisuuteen siitä, käsitelläänkö hänen asiansa vai ei.

Neuvonnassa on myös otettava huomioon, että viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee ainoastaan viranomaisen omaan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä (HE 72/2002 vp, 58). Tällä tarkoitetaan sitä, että vastuu neuvonnasta on sillä viranomaisella, jonka tehtävään kunkin palvelun toteuttaminen tai asian käsittely kuuluu. Viranomaisten olisi kuitenkin neuvontaa toteuttaessaan hyvä arvioida toimivaltansa rajoja joustavasti ja kiinnittää tällöin huomiota palveluperiaatteeseen. Tilanteissa, joissa viranomaisella on riittävästi asiantuntemusta toimialaansa läheisesti liittyvissä asioissa, olisi sen mahdollista antaa myös näistä yleistä neuvontaa. Viranomaisella ei ole kuitenkaan varsinaista velvoitetta antaa neuvontaa silloin, kun neuvonta koskee sen toimialan muiden viranomaisten tehtäviin kuuluvaa neuvontaa. Neuvontaa antaessa on myös muistettava, että neuvonnan antajalla on vastuu antamansa neuvonnan sisällöstä. On siis syytä huomioida, että neuvonnan luotettavuuden kannalta on suositeltavaa, että vain toimivaltainen viranomainen huolehtii sille

kuuluvasta neuvonnasta. (Mäenpää 2016, 212.) Viranomaiselle voi siis tulla vastaan myös sellaisia tiedusteluja tai kysymyksiä, jotka eivät kuulu sen omaan toimivaltaan. Tällöin viranomaisen tulisi pyrkiä opastamaan asiakas oikeaan toimivaltaiseen viranomaiseen. On myös huomioitava, että opastamisvelvollisuus toimivaltaiseen viranomaiseen ulottuu myös toiselle hallinnonalalle tai mahdollisesti kokonaan hallinnon ulkopuolelle. Opastamisvelvollisuuden merkitys korostuu sellaisien asiakkaiden kohdalla, jotka eivät ole usein tekemisissä viranomaisten kanssa. Opastamisvelvollisuus voi myös auttaa asiakasta suoriutumaan paremmin omien asioidensa hoitamisessa. (HE 72/2002 vp, 58.) On kuitenkin huomioitava, että opastamisvelvoite edellyttää sitä, että oikea toimivaltainen viranomainen on tarpeeksi hyvin osoitettavissa. Neuvontaan ei tästä johtuen kuulu toimivaltakysymysten ratkaiseminen. (Mäenpää 2016, 212.)

Hallintolain mukainen neuvonta on hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti asiakkaille maksutonta. Neuvonnan katsotaan olevan maksutonta viranomaisen puhelinpalvelun kohdalla silloin, kun viranomainen ei peri asiakkaan maksettavaksi tulevia palvelumaksuja. Tästä johtuen neuvonta ei saisi maksaa asiakkaalle enempää kuin mitä normaalin puhelunhinnan kustannukset ovat. (Laakso ym. 2006, 151.) Neuvonnan maksuttomuutta koskeva säännös on erityissäännös, jolloin se syrjäyttää valtion maksuperustelain (150/1992) 5§:n säännöksen. Maksuperustelain mukaan viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus tai tiedottaminen voivat olla maksullisia silloin, kun niistä aiheutuvat kustannukset ovat määrältään vähäistä suurempia. (Mäenpää 2016, 212–213.)

3.3 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Viranomaisen käyttämällä kirjallisella ja suullisella kielellä on hallinnon asiakkaalle suuri merkitys. Hyvällä kirjallisella ja suullisella kielellä mahdollistetaan asiallinen, joustava ja tehokas asiointi. Hallintolaki määrittelee viranomaiselta vaadittavaa suullisen ja kirjallisen viestinnän kielenkäytön tapaa ja laatua. (Mäenpää 2016, 202.) Hallintolain 9§:ssä on säädetty hyvän kielenkäytön vaatimuksesta seuraavasti:

Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

Hallintolain mukaan viranomaisen ilmaisutavan tulisi olla asiallista, selkeää ja ymmärrettävää. Asiakkaan tulisikin tällaisen ilmaisutavan perusteella pystyä yksiselitteisesti ymmärtämään asian sisällön, sekä saada asiasta riittävästi tietoa. Tilanteissa, joissa viranomainen viestii asiakkaan kanssa suullisesti, esimerkiksi puhelinkeskusteluissa, tulee hyvälle kielenkäytölle asetettuihin vaatimuksiin kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi suullisissa keskusteluissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun. Tästä johtuen keskusteluissa ei saisi käyttää asiakkaaseen kohdistuvia epäasiallisia ilmaisuja, eikä asiakkaaseen kohdistuvia loukkaavia tai väheksyviä sanontoja. (HE 72/2002 vp, 59.) Hallinnon asiakasta tulee myös kohdella tahdikkaasti ja kunnioittavasti. On myös huomioitava, että viranomaisen toimintaan ei muutoinkaan kuulu sellainen kielenkäyttö, joka olisi loukkaavaa, leimaamaa, väheksyvää tai jopa syrjivää. (Mäenpää 2016, 202.)

Ymmärrettävällä kielenkäytöllä on suuri merkitys asianmukaisessa palvelussa ja asian käsittelyssä. Onkin tärkeää, että hallinnon asiakas ymmärtää viranomaisen käyttämät ilmaisut, sekä hallintomenettelyyn liittyvät edellytykset. Lisäksi asiakkaan tulee voida ymmärtää viranomaisen antaman päätöksen sisältö. (Mäenpää 2018, 416.) Hyvän kielenkäytön vaatimus koskeekin kirjallista ja suullista ilmaisutapaa. Tästä johtuen viranomaisen tekemät päätökset ja muut asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet tulee olla laadittu hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. (HE 72/2002 vp, 59.) On myös huomioitava, että ymmärrettävällä kielenkäytöllä on suuri merkitys arvioitaessa päätösten hyväksyttävyyttä. Tilanteissa, joissa päätöstä ei ole laadittu selkeästi tai päätöksen perusteet ovat vaikeasti ymmärrettävissä, ei asiakas välttämättä tiedä mihin hän on oikeutettu tai velvoitettu. (Koivisto 2014, 132.) Viranomaisen onkin päätöksiä tehdessään otettava huomioon päätöstensä sisältö. Päätöksien tulisi olla rakenteeltaan johdonmukaisia sekä helposti ymmärrettäviä. Viranomaisen tulisi myös pyrkiä

mahdollisuuksien mukaan selventämään vaikeaselkoisia päätöksiä. (Mäenpää 2018, 416.)

EOAK/3861/2017

Apulaisoikeusasiamies on ottanut ratkaisussaan kantaa toimeentulotuen päätösten sisältöön. Kantelija ei saanut hänelle myönnetyistä maksusitoumuksen sisällöstä riittävästi tietoa. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa katsottiin, että päätöksissä on käytävä selvästi ilmi mihin asianosainen on oikeutettu, velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Lisäksi päätöksenteon tulee olla yksiselitteisen selkeää. Ratkaisussa katsottiin myös, että virheet päätöksenteossa voivat johtaa siihen, että asiakas luottaa viranomaisen päätösten oikeellisuuteen eikä tästä johtuen ymmärrä pyytää korjausta päätökseen.

Viranomaisen käyttämän kielen merkitys korostuu tilanteissa, jotka koskevat henkilön oikeusasemaa. Viranomaisen tulisi käyttää tällaisissa tilanteissa mahdollisimman täsmällistä ja yksiselitteistä kieltä. On myös huomioitava, että säännöksen soveltamisala rajoittuu kielelliseen ilmaisutapaan. Hallintolaissa ei siis ole ollut tarkoituksena asettaa viranomaiselle erityisiä muotovaatimuksia koskien asiakirjojen ja tiedotteiden ulkoasua. (HE 72/2002 vp, 59–60.)

Hallintolaissa ei myöskään erikseen säädetä kielellisistä oikeuksista. Kielilaki (423/2003), muu kielilainsäädäntö, sekä eräät kansainväliset kielilainsäädännöt kuitenkin määrittelevät asiakkaan oikeutta käyttää omaa kieltään asioidessaan viranomaisessa. (Kulla 2018, 134.) Suomen kansalliskielet ovat perustuslain (731/1999) mukaan suomi ja ruotsi (17§). Tämä kielellinen perusoikeus takaa sen, että hallintomenettelyssä, tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa voidaan käyttää sekä suomea ja ruotsia. (Mäenpää 2018, 416.) Perustuslaissa turvataan myös viittomakieltä käyttävien kielelliset oikeudet. Viittomakieltä käyttävien oikeuksista käyttää omaa kieltään on säännöksiä myös eri hallinnonalojen ja lainkäytön lainsäädännössä. Viittomakielilaissa (359/2015) on lisäksi säädetty viranomaisten velvollisuudesta edistää viittomakielen käyttöä (3§). Viranomaisen tulee ottaa toiminnassaan huomioon viittomakieltä käyttävien mahdollisuudet käyttää omaa kieltään, sekä edistää heidän kielellisiä mahdollisuuksiaan (Kulla 2018, 188).

Viranomaisen velvollisuutena on huolehtia yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava, että nämä kielelliset oikeudet myös toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen on myös huolehdittava siitä, että asiakkaat saavat palvelua sekä suomeksi että ruotsiksi. Kaksikielisen viranomaisen on lisäksi osoitettava, että se käyttää molempia kieliä palveluissaan ja toiminnassaan. Kaksikielisen viranomaisen tulee lisäksi huomioida asiakkaan käyttämä kieli tilanteissa, joissa se ottaa yhteyttä asiakkaaseen. Tämä tarkoittaa sitä, että viranomaisen tulisi käyttää joko suomea tai ruotsia ottaessaan yhteyttä niin yksityishenkilöön, kuin oikeushenkilöönkin. On kuitenkin huomioitava, että tällöin tieto asiakkaan käyttämästä kielestä tulisi olla viranomaisen tiedossa, tai ainakin kohtuudella selvitettävissä. (Mäenpää 2018, 418.)

OKV/1096/1/2016

Apulaisoikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan, että palvelua on oikeus saada ruotsin kielellä. Kantelija kertoi, ettei ollut saanut Kelan Turun toimistossa asioidessaan palvelua ruotsin kielellä. Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan, että asiakkaiden tulisi voida käyttää omaa äidinkieltään asioidessaan viranomaisessa. Ratkaisussa kiinnitettiin Kelan huomiota velvollisuuteensa palvella ruotsinkielisiä asiakkaita heidän äidinkielellään. Vastineessaan Kela ilmoitti pyrkivänsä lisäämään ruotsin kielen taitoista henkilökuntaa kyseisessä toimistossa, sekä tarkentavansa ohjeistustaan ruotsinkielisten palvelun järjestämisestä.

Saamelaisilla on saamen kielilain (1086/2003) mukaan oikeus käyttää omaa kieltään viranomaisessa. Lain mukaan saamenkielisillä on oikeus käyttää saamea laissa osoitetuissa Pohjois-Suomen viranomaisissa, eräissä muissa viranomaisissa ja eräissä tuomioistuimissa. Viranomaisilla on velvollisuus huolehtia, että sen henkilöstö pystyy palvelemaan asiakkaitaan saameksi. Saamen kielilaissa on myös säädetty saamelaisten oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen asioidessaan viranomaisessa. (Kulla 2018, 188.)

OKV/1161/1/2018

Apulaisoikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan, että saamenkielisen verkkoasiointimahdollisuuden puuttuminen loukkaa saamenkielisten yhdenvertaisuutta. Kantelija arvosteli Kelaa saamenkielisten palveluiden tarjoamisesta. Ratkaisussa katsotaan, että saamen kielilaki velvoittaa Kelan kaikkia yksiköitä myös saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella. Saamelaisten kotiseutualueella sovellettavan saamen kielilaki edellyttää, että viranomaisen henkilöstö pystyy palvelemaan asiakkaita myös

saameksi. Viranomaisen tulee huolehtia, että henkilöstöllä on tehtävien edellyttämä saamen kielen taito.

Muunkielisten oikeudet omankieliseen hallinnon käsittelyyn rajoittuvat lähinnä hallintolain 26§:n mukaiseen tulkkaukseen ja kääntämiseen. Tästä johtuen muunkielisellä ei ole lähtökohtaisesti oikeutta omankielisen hallintoasian käsittelyyn. Mikään ei kuitenkaan estä viranomaista antamasta parempaa palvelua, kuin mitä kielilaki edellyttää. On myös huomioitava, että perustuslain 21§:n edellyttämä asianmukaisen käsittelyn vaatimus voi edellyttää viranomaisen käyttävän käsittelyssä muutakin kieltä. Tästä johtuen on mahdollista, että viranomaisen voi ottaa vastaan asiakirjoja tai suullista selvitystä myös muulla kielellä. Viranomaisen antaa kuitenkin päätökset joko suomeksi tai ruotsiksi. (Mäenpää 2018, 418–419.)

Hallintolain 26§:n mukaan asiakkaalla on kuitenkin oikeus saada ilmaista käännös- ja tulkkausapua tilanteissa, jotka tulevat vireille viranomaisen aloitteesta. Ehdotonta velvollisuutta tulkkauksen järjestämiseen tai kääntämiseen ei siis ole tilanteissa, joissa käsittelyn kohteena on asianosaisen itse vireille panema asia. Tällainen asia voi olla esimerkiksi hakemus, joka koskee etua, palvelua tai oikeutta. Näissäkin tilanteissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon asianosaisen oikeuksien turvaaminen. Tällöin tulkkauksen ja kääntämisen järjestäminen voi olla mahdollista viranomaisen resurssien rajoissa. On myös otettava huomioon, että tulkitsemisella ja kääntämisellä voidaan helpottaa asiakkaan asian selvittämistä. (Mäenpää 2018, 420–421.) Lisäksi tilanteissa, jotka koskevat perustoimeentulon tai muun välttämättömän perusoikeuden turvaamista, on maksuttoman tulkitsemis- ja kääntämisavun saamisella suuri merkitys asiakkaalle. Tällainen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi asiakkaan toimeentulotuen tai asumistuen käsittelyn yhteydessä. (Kulla 2018, 90.)

Viranomaisen tulisi myös selvittää, että tulkilla tai kääntäjällä on riittävä taito tehtävänsä hoitamiseen. Tulkin tai kääntäjän kelpoisuudesta ei ole kuitenkaan erikseen säädetty laissa. Tästä johtuen tulkkinä tai kääntäjänä voidaan käyttää ketä tahansa tehtävään kykenevää henkilöä. Tulkkinä ei saa kuitenkaan käyttää henkilöä, joka olisi esteellinen tulkkauksen suorittamiseen. Tällainen esteellisyys voi aiheutua esimerkiksi lähisukulaisuudesta tai taloudellisesta

riippuvuussuhteesta. Tästä johtuen tulkkina tai kääntäjänä ei saisi käyttää sellaista henkilöä, jonka suhde asianosaiseen tai asiaan voisi vaarantaa hänen luotettavuuttaan. (Kulla 2018, 190.)

3.4 Viranomaisten yhteistyö

Hyvään hallintoon kuuluu myös viranomaisten välinen yhteistyö. Viranomaisten tulisikin toiminnassaan pyrkiä edistämään keskinäistä yhteistyötään. Viranomaisten välisellä yhteistyöllä on mahdollista parantaa hallinnossa asioiville annettavaa palvelua. (Mäenpää 2016, 219.) Hallintolain 10§:ssä on säädetty yhteistyövelvoitteesta seuraavasti:

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

Yhteistyövelvoitteen tavoitteena on nopeuttaa ja yksinkertaistaa asiointia viranomaisessa. Yhteistyövelvoitteen ansiosta asiakkaan ei välttämättä tarvitse asiaa hoitaessaan kääntyä eri viranomaisten puoleen. Hallintotehtävien hoitamisessa viranomaisavun antamisella tarkoitetaan lähinnä tilanteita, joissa toiselle viranomaiselle annetaan sen pyytämiä lausuntoja ja selvityksiä. Lausuntojen ja selvitysten tulee kuitenkin olla hallintoasian selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta tarpeellisia. Avun tarve voi syntyä myös tilanteissa, joissa asian käsittely ei olisi vielä vireillä viranomaisessa. Avun tarve voisi siten koskea asian käsittelyn edeltävää aikaa, asian vireillä olon aikaa ja päätöksen antamisen jälkeistä aikaa. (HE 72/2002 vp, 60.) Avustamisvelvollisuuden toteutuminen edellyttää myös toiselta viranomaiselta tullutta nimenomaista pyyntöä (Kulla 2018, 136).

Avustamispyynnön sisällöstä tai muodosta ei ole erikseen säädetty hallintolaissa. Viranomaispyyntöjä tehtäessä olisi kuitenkin huomioitava, että lähtökohtaisesti kirjallisia pyyntöjä pyydetäisiin kirjallisesti. (HE 72/2002 vp, 61.) Kaikissa

viranomaispyynnöissä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista asioida ainoastaan kirjallisesti. Harkittaessa viranomaispyynnön tekotapaa, tulisikin ottaa huomioon asian kiireellisyys tai asian yksinkertainen laatu. Joissain tilanteissa suullinen viestintä voisi olla asian käsittelyn kannalta suotavampaa. (Kulla 2018, 136.) Viranomaisen tulisi myös mahdollisuuksien mukaan rajata viranomaispyyntö koskemaan vain niitä asian yksityiskohtia, jotka ovat hallintotehtävän selvittämisen tai hoitamisen kannalta välttämättömiä (HE 72/2002 vp, 61).

Viranomaisavun antaminen ei saisi aiheuttaa viranomaiselle merkittävää lisätyötä. Tästä johtuen viranomaisavun antaminen koskee ainoastaan niitä asioita, jotka kuuluvat pyynnön kohteena olevan viranomaisen toimivaltaan. (HE 72/2002 vp, 61.) Viranomaisavun antamisessa olisi myös huomioitava, että pyydetty toimenpide on asian laatuun nähden tarpeellinen. Viranomaisen onkin mahdollista kieltäytyä avustamisesta tilanteessa, jossa pyydetty toimenpide on asian laatuun nähden liian laaja tai muutoin ilmeisen tarpeeton. Viranomaisten tulisi näissä tilanteissa ratkaista pyynnön sisältöön liittyvät ongelmat viranomaisten keskinäisellä yhteydenpidolla. (Kulla 2018, 136.) Viranomaisavun antaminen myös edellyttää, että pyynnön kohteena olevalla viranomaisella on riittävät resurssit pyynnön toteuttamiselle. Viranomaisten välisen yhteistyön merkitys korostuu tilanteissa, joissa asiakkaan tulisi asiansa hoitamisessa kääntyä useamman viranomaisen puoleen. Viranomaisten toimiessa keskinäisessä yhteistyössä voi asioiden hoitaminen olla nopeampaa ja sujuvampaa. Tämän kaltainen yhteistyö voi tulla kyseeseen etenkin, kun viranomaiset käsittelevät monitahoisia tai laajavaikutteisia asioita. (HE 72/2002 vp, 61.)

Viranomaisten välinen yhteistyö voi myös perustua hallintasopimukseen. Tällainen yhteistyö on ainakin valtion ja kunnallisten viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen välillä. Laissa julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007) on määritelty edellä mainittujen tahojen avustavien asiakaspalvelutehtävien hoitamisesta ja järjestämisestä yhteistyönä. Tällaisia yhteistyönä järjestettäviä tehtäviä voivat olla eri viranomaiselle tarkoitettujen asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä, toimituskirjojen ja muiden

asiakirjojen luovuttamista ja niistä perittävien maksujen vastaanottamista ja välittämistä. On kuitenkin syytä huomioida, että laki ei mahdollista julkista valtaa sisältävän toimivallan siirtämistä toiselle viranomaiselle. Tästä johtuen yhteispalveluna ei voi hoitaa sellaisia tehtäviä, joihin sisältyisi päätöksentekovoiman käyttöä tai sellaisia tehtäviä, jotka edellyttävät asiakkaan henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa. Viranomaisten välistä yhteistyötä voidaan toteuttaa myös muilla tavoin. Esimerkiksi valtion ja kuntien viranomaiset toimivat nykyisin kiinteässä yhteistyössä toteuttaessaan tietohallintoa. (Mäenpää 2016, 220.)

Hallintolain säädöksessä puhutaan myös virka-avun antamisesta. Virka-avun antamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa viranomainen avustaa toimivaltansa puitteissa toista viranomaista. Avustaminen voi tapahtua tosiallisessa hallintotoiminnassa tai tosiasiallisessa julkisen vallan käyttöön kuuluvien virkatehtävien hoitamisessa. Tyypillisin virka-avun piiriin kuuluva toimi koskee poliisin antamaa apua esimerkiksi hallintoviranomaisen suorittaessa valvonta- tai tarkastustehtävää. (HE 72/2002 vp, 61.)

4 Pohdinta

Opinnäytetyöni tavoitteena oli selvittää, mitä on hyvä hallinto viranomaisen ja tässä tapauksessa Kelan asiakaspalvelun toiminnassa. Oikeus hyvään hallintoon on perustuslain määrittelemä perusoikeus, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Hallintolaissa täsmennetään näitä perustuslaissa mainittuja oikeusturvan osaoikeuksia. Hallintolain tarkoituksena on parantaa viranomaisen palveluiden laatua ja tehokkuutta. Hallintolaissa viranomaistoiminnalle määriteltujen menettelysäännösten noudattamisen tuloksena hallinnon voidaan katsoa olevan hyväksyttävää. Opinnäytetyössäni syvennyin hallintolain 2 lukuun, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Aiheeseen perehtyessäni minulle selvisi,

kuinka viranomaisen voi omassa toiminnassaan edistää hyvän hallinnon toteutumista. Viranomaisen tulisikin järjestää palvelut niin, että asiointi viranomaisessa olisi helppoa ja vastaisi asiamukaisia laatuvaatimuksia. Lisäksi asiakkaan oikeudet, edut ja velvollisuudet on otettava huomioon palveluita järjestettäessä. Halusin opinnäytetyössäni käydä yksitellen läpi kaikki ne hyvän hallinnon perusteet, joista säädetään hallintolain 2 luvussa. Hyvän hallinnon perusteet muodostava yhdessä sen kokonaisuuden, jonka pohjalta hyvän hallinnon toteutumista voidaan tarkastella.

4.1 Johtopäätökset

Halusin tutkia opinnäytetyössäni kaikkia hyvän hallinnon periaatteita, joten hallintolain 2 luvun tarkastelu kokonaisuudessaan oli mielestäni tärkeää. Opinnäytetyöni alussa halusin käsitellä hyvää hallintoa ja sen merkitystä yleisesti, jotta lukijalle selviäisi hyvän hallinnon käsite. Mielestäni oli tärkeää tuoda jo alussa esille, että oikeus hyvään hallintoon on perustuslain mukaan määritelty perusoikeus, joka kuuluu kaikille. Hyvän hallinnon ohella perusoikeuksiin kuuluu oikeusturvan saatavuus. Oikeusturvakeinoilla ja hyvän hallinnon periaatteilla pyritään takaamaan hallinnon asiakkaan oikeuksien toteutuminen. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon periaatteista, viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, palveluperiaatteesta, asiointin järjestämisestä, hyvästä kielenkäytöstä sekä toisen viranomaisen pyynnöstä annettavasta viranomaisavusta.

Seuraavaksi perehdyin hallinnon oikeusperiaatteisiin, sekä niiden sisältöön. Halusin sijoittaa hyvän hallinnon periaatteet opinnäytetyössäni samaan järjestykseen, jossa ne ovat hallintolaissa. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet täydentävät toisiaan ja tästä johtuen niiden järjestys opinnäytetyöni kannalta on looginen. Hallinnon oikeusperiaatteiden käyttöala koskee niin hallinnollista päätöksentekoa, kuin palveluiden toteuttamistakin. Kun kaikkia oikeusperiaatteita tarkastelee kokonaisuudessaan, voidaan niiden olemassa oloa pitää hallinnon asiakkaan näkökulmasta erittäin tärkeinä. Oikeusperiaatteilla turvataankin hallinnon asiakkaan asemaa ja oikeuksia hallinnossa.

Hallinnossa asioivia tulee kohdella tasapuolisesti ja kaikilla hallinnon asiakkaila tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan hallinnon palveluita on myös tarjottava kaikille tasapuolisesti. Tasapuolinen kohtelu tarkoittaa myös sitä, että esimerkiksi päätöksenteossa samanlaiset asiat ratkaistaan samalla tavalla. Kuitenkin tasapuolinen kohtelu merkitsee myös sitä, että kunkin asian erityispiirteet otetaan myös huomioon. Tästä johtuen myös Kelan tulee huolehtia, ettei sen ratkaisutoiminta ole liian kaavamaisista ja huolehtia, että se ottaa huomioon myös asioiden eroavaisuudet. Yhdenvertaisuuden periaatteella on suuri merkitys hallinnon asiakkaan näkökulmasta. Asiakkaan pitää pystyä luottamaan viranomaisen toimivan asiakkaita kohtaan tasapuolisesti. Yhdenvertaisuusperiaate myös velvoittaa Kela tarjoamaan palveluitaan tasapuolisesti kaikille ja kohtelemaan asiakkaitaan tasapuolisesti.

Viranomaisen voi käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, joka sille on lain mukaan määritelty, tai mihin se on tarkoitettu käytettäväksi. Tarkoitussidonnaisuutta tarkasteltaessa voidaan kiinnittää huomiota myös viranomaisen harkintavallan käyttöön. Kelan tuleekin harkintavaltaa käyttäessään ottaa huomioon lainsäädännön tavoitteet. Tällä tarkoitetaan, että viranomaisen ja siten Kela ei saa perustaa päätöstään asiaan liittymättömiin syihin. Kelan päätöksenteossa harkintavallan väärinkäyttö voisi tulla ilmi päätöksillä, jotka ovat lainsäädännön vastaisia. Harkintavallan väärinkäyttö voi olla myös peruste päätöksen kumoamiselle. Mielestäni tarkoitussidonnaisuuden merkitys hallinnossa on asiakkaan näkökulmasta erityisen tärkeä, koska periaate estää viranomaista käyttämästä valtaansa väärin suhteessa asiakkaaseen. Periaatteen mukaan Kela ei voisi myöskään käyttää päätäntävaltaansa toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan.

Viranomaisen tulee myös toimia objektiivisesti ja riippumattomasti. Puolueettomuusperiaatteen tavoitteena onkin tuoda luottamusta hallintotoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Kelan tulee huolehtia, että sen päätösten teko ei perustu epäasiallisiin perusteisiin kuten ystävien suosintaan tai henkilökohtaisen hyödyn tavoitteluun. Puolueettomuus kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen viranomaisten toimintaan, eli kirjallisiin päätöksiin,

suullisiin käskyihin sekä virkamiehen toimintaan. Suhteellisuusperiaate velvoittaa Kelaa huomioimaan toiminnassaan myös kohtuullisuuden vaatimuksen. Hyvänä esimerkkinä kohtuullisuuden tarkastelussa voidaan pitää etujen myöntämistä tai etujen takaisinperintää, jolloin esimerkiksi etuuden takaisinperinnän määrää voitaisi kohtuullistaa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan myös tarvittavien toimien on oltava välttämättömiä ja tarpeellisia. Tällöin esimerkiksi asiakasta ei voida vaatia enempää selvityksiä kuin asian ratkaisemiseksi on tarpeen. Etuuksien hakemisessa suhteellisuusperiaate voisi näkyä siinä, että asiakkaalta ei pyydetä asiaan kuulumattomia tai ratkaisun kannalta tarpeettomia liitteitä. Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä asiakkaalle esimerkiksi silloin, kun hän hakee erilaisia etuuksia Kelasta.

Hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen sekä annettujen hallintapäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate tuokin yksilölle turvaa julkista valtaa vastaan. Tästä johtuen esimerkiksi päätöksiä ei saisi pääsääntöisesti ilman asianosaisen antamaa suostumusta muuttaa taannehtivasti. Kelalla tuleekin olla lakiin perustuva toimivalta muuttaa aiemmin tehtyä päätöstä tai annettua sitoumusta. Luottamuksensuojan saaminen edellyttää lisäksi, että asianosaiselle on syntynyt asiassa oikeudellisia odotuksia. Tällaisia oikeudellisia odotuksia voi syntyä Kelan antamalla myönteisellä päätöksellä tai myönnetyllä tuella. Luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä on myös asiakkaan vilpittömän mielen. Tästä johtuen asiakas ei voi omalla lainvastaisella toiminnallaan saada aikaan luottamuksensuojaan kuuluvia oikeutettuja odotuksia.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisuissa sivuttiin myös näitä oikeusperiaatteita. Ratkaisuissa tuotiin esille Kelan velvollisuus huolehtia oikeusperiaatteiden toteutumisesta osana hyvää hallintoa. Oikeusperiaatteiden voidaankin katsoa tuovan suojaa hallinnon asiakkaalle. Asiakkaan pitää pystyä luottamaan viranomaisen toiminnan tasapuolisuuteen, puolueettomuuteen, oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Oikeusperiaatteet myös velvoittavat viranomaisen toimimaan lainsäädännön mukaisesti.

Kolmannessa osiossa tarkastelin asiakaspalvelulle asetettuja lakisääteisiä laatuvaatimuksia. Viranomaisen palveluperiaate kiteyttää hyvin viranomaisen velvollisuudet hallinnon palveluiden järjestämisessä. Palveluperiaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lisäksi palvelut tulee järjestää asianmukaisesti ja asiakkaita tulee tarpeen vaatiessa auttaa asioiden hoidossa. Myös palveluiden riittävyteen ja saatavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. On kuitenkin hyvä huomioida, että palveluiden riittävyys on sidoksissa viranomaisen taloudellisiin resursseihin. Useissa Kelaa koskevissa kanteluissa näkyi esimerkiksi puhelinpalvelun saavutettavuuden ongelmat. Vuosien varrella Kelasta on tehty useita kanteluita, joiden mukaan asiakkaat eivät ole useista soittoyrityksistä huolimatta päässeet hoitamaan asioitaan puhelinpalvelussa. Kanteluiden ratkaisuihin kävi ilmi, että Kela on pyrkinyt parantamaan palveluidensa saatavuutta ja kehittämään niitä. Palveluperiaatetta voi tarkastella myös yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tästä johtuen kaikille tulisi pyrkiä turvaamaan yhtäläiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen. Viranomaisen palveluperiaate luo mielestäni hyvät lähtökohdat niille palveluille, joita Kelan odotetaan toteuttavan. Palveluperiaatteessa korostuu myös vaatimus asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta. Tästä johtuen myös Kelan tulee ottaa palveluiden järjestämisessä huomioon erityisryhmät ja heidän tarpeensa.

Kolmannen luvun toisessa alaluvussa keskityin tarkastelemaan neuvontavelvollisuutta. Viranomaisella on hallintolain mukaan velvollisuus neuvoa hallinnon asiakasta. Neuvontavelvollisuuden koskee niitä kysymyksiä, joita syntyy hallintoasian eri vaiheissa. Kelan puoleen käännytään usein hallintoasian vireillepano vaiheessa, eli silloin kun haetaan jotain etuutta. Kelan asiakas voi tarvita neuvontaa hakemusten täyttämässä tai liitteiden toimittamisessa. Neuvonta voi kohdistua myös Kelan palveluiden käyttämiseen tai koskea tilannetta, jossa asiakas ei ole esimerkiksi varma mihin etuuteen hän voisi olla oikeutettu. Neuvonnan tarkoituksena on, että asiakas pystyisi itse hoitamaan asiaansa viranomaisessa. Neuvoja antaessa tuleekin huomioida niin kyseessä olevan asian laajuus, kuin hallinnon asiakkaan kyvyt suoriutua asiaansa hoidosta. On myös tärkeää huomioida, että jokin toinen hallinnon toimenpide voi vaatia asiakkaalta enemmän ja vaikeampia toimenpiteitä, kuin jokin toinen. On

siis tärkeää, että neuvoja antaessaan myös Kela ottaa tarvittaessa huomioon hallinnon asiakkaan asianhoitokyvyt sekä tarvittavan neuvonnan laajuuden.

Moni viranomaisen hoitama asia voi tuntua hallinnon asiakkaalle vieraalta tai vaikealta. Usein myös Kelan asiakkaat mieltävät esimerkiksi etuuksien hakemisen ja kaiken siihen liittyvän toiminnan hyvinkin byrokraattiseksi. Tällöin Kelan olisikin hyvä helpottaa ja yksinkertaistaa hallinnossa asiointia tehden siitä asiakkaalle helpompaa. Asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja yhdenvertaisuus korostuvat myös neuvonnassa. Kelassa tasapuolinen kohtelu voidaan turvata sillä, että kaikkia hallinnon asiakkaita neuvotaan tasapuolisesti. Lisäksi toiminnan järjestämisessä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisella on resursseja hoitaa sille tulevia tiedusteluita ja vastattava niihin kohtuullisessa ajassa. Kelan puhelinpalvelun saatavuudesta on tehty monia kanteluja vuosien varrella. Kanteluissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että Kela parantaisi palveluidensa saatavuutta. Kanteluista kuvastuukin asiakkaiden tyytymättömyys puhelinpalvelun ajoittaisiin saavutettavuus ongelmiin, sekä palvelun laatuun. Asiakasmäärien kasvaessa Kelan on tärkeää huolehtia, että sen asiakkaat saavat heille kuuluvat palvelut.

Tärkeänä osana viranomaisen antamaa palvelua ja neuvontaa on myös hyvän kielenkäytön vaatimus. Viranomaisen käyttämällä kirjallisella ja suullisella kielellä on hallinnon asiakkaalle suuri merkitys. Hallintolaki edellyttääkin Kelaa käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallinnossa asioivan kannalta onkin tärkeää, että annettu neuvo on ymmärrettävää. Lisäksi on erityisen tärkeää, että hallinnon asiakas ymmärtää hänen asiassaan annetun päätöksen sisällön. Totesin aiemmin, että monelle hallinnon asiakkaalle esimerkiksi etuuksien hakeminen voi tuntua vaikealta, koska käsiteltävä asia on uusi tai muutoin vieras. Tästä samasta syystä myös päätösten sisältö voi tuntua asiakkaasta vaikeaselkoiselta. Mielestäni onkin tärkeää, että Kela kehittää erilaisia ilmaisutapoja, joilla se viestii asiakkaille. Hallintapäätösten taustalla on aina jokin lainsäädäntö ja monesti säädöstekstit itsessään ovat vaikeaselkoisia. Viranomaisen onkin tärkeää käyttää selkeää kieltä, kun se esimerkiksi ilmaisee asiakkaalle päätöksellä hänelle kuuluvan etuuden sisällön. Kelan tulee myös kaksikielisenä viranomaisena huolehtia asiakkaidensa palvelemisesta sekä

suomeksi että ruotsiksi. Myös muunkielisten oikeudet käyttää omaa kieltään tulisi ottaa palveluissa huomioon. Hallinnon asiakkaalle onkin aina erityisen tärkeää ymmärtää mihin hän on oikeutettu tai velvoitettu.

Opinnäytetyön viimeisenä aiheena syvennyin viranomaisten yhteistyöhön. Hallintolain mukaan viranomaisten tulee pyrkiä edistämään keskinäistä yhteistyötä. Viranomaisten yhteistyöllä on merkitystä myös hallinnon asiakkaalle. Yhteistyön tavoitteena onkin yksinkertaistaa ja nopeuttaa asiointia eri viranomaisissa. Hallinnon asiakkaan kannalta viranomaisten välinen yhteistyö korostuu tilanteissa, joissa joudutaan kääntymään useamman viranomaisen puoleen. Joissain tilanteissa asia voi hoitua nopeammin ja sujuvammin viranomaisten välisellä yhteistyöllä. Eri viranomaisten välinen yhteistyö näkyy myös hallintasopimuksen kautta. Valtion, kunnallisen viranomaisen ja Kelan välillä on tällainen yhteistyö. Yhteispalvelulla on mahdollista sujuvoittaa asiakkaiden asioiden hoitamista, koska useamman viranomaisen palvelua on mahdollista saada samasta paikasta. Mielestäni viranomaisten välinen yhteistyö on hallinnon asiakkaan kannalta erittäin tärkeää. Yhteistyöllä voidaan mahdollisuuksien mukaan vähentää useammalla ”luukulla” käymistä. On kuitenkin hyvä muistaa viranomaisen toiminnalle asetettu tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomainen voi käyttää toimivaltaansa vain sille laissa määriteltyihin tehtäviin. Tästä johtuen esimerkiksi Kela ei voi hoitaa muiden viranomaisten vastuulle kuuluvia asioita. Asiointia eri viranomaisissa voidaan kuitenkin helpottaa oikeanlaisella palvelulla ja neuvonnalla.

Hallintolain mukaisia hyvän hallinnon periaatteita tarkasteltaessa nousee minulle päällimmäisenä mieleen hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen tärkeys. Hyvän hallinnon periaatteilla pyritään turvaamaan asiakkaan oikeudet ja takaamaan, että jokainen saa asiansa käsiteltyä toimivaltaisessa viranomaisessa asiaan kuuluvalla tavalla. On tärkeää, että viranomaiset toimivat omilla hallinnon aloillaan samojen periaatteiden mukaisesti. Tällöin hallinnon asiakas voi luottaa, että hänen asiansa hoituvat oikein riippumatta asiaa käsittelevästä viranomaisesta. Hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta on myös erityisen tärkeää, että Kelan ja muiden viranomaisten toimintaa valvotaan. Pidän myös

asiakkaan kannalta tärkeänä oikeutena kantelun tekemisen mahdollisuuden. Kanteluiden perusteella Kelan asiakaspalvelu ei ole aina toiminut hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla. Kanteluista käy kuitenkin hyvin ilmi ne toimintatavat, joihin Kela on ryhtynyt kanteluissa esiin tulleiden virheiden tai puutteiden korjaamiseen. Näenkin hallinnon asiakkaan kannalta tärkeäksi sen, että Kela tarkentaa niitä toimintatapojaan, jotka eivät välttämättä aina toteudu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tai ovat muutoin ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

4.2 Opinnäytetyön työstäminen ja jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkimuskysymyksenäni oli selvittää mitä hyvä hallinto on ja miten se toteutuu Kelan asiakaspalvelussa. Työni aihekokonaisuus, sekä aiheen rajaaminen on mielestäni onnistunut. Hyvän hallinnon periaatteet pohjautuvat hallintolakiin, joka olikin yksi tärkeimmistä lähteistäni opinnäytetyössäni. Tarkastelin asiaa myös lainesitöiden ja oikeuskirjallisuuden avulla. Oikeuskirjallisuutta oli melko hyvin saatavilla ja sen avulla oli helppo syventyä aiheeseen. Myös aiheeseen liittyviä kanteluita löytyi vaihtelevasti. Eniten kanteluita löytyi selkeästi palveluperiaatteeseen, neuvontaa tai päätösten sisältöön liittyen. Kelan toiminnasta on tehty vuosien varrella useita kanteluita ja pyrinkin valitsemaan opinnäytetyöhöni suhteellisen tuoreita kanteluita.

Opinnäytetyöni aihe on ajankohtainen juurikin kanteluiden ja useiden julkisuudessa olleiden artikkeleiden osalta. Kela on yhteiskunnallisesti merkittävä viranomaisena, jonka asiakkaana suurin osa suomalaisista on elämänsä aikana jossain vaiheessa. Mielestäni olikin siis tärkeää tutkia hyvän hallinnon toteutumista Kelan asiakaspalvelussa. Kelan kasvavan asiakasmäärän noustessa on tärkeää kiinnittää huomiota palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Opinnäytetyötä tehdessäni luinkin läpi useita Kelaa koskevia kanteluita. Kanteluista kuvastui asiakkaiden tyytymättömyys Kelan toimintaan. Mielestäni on tärkeää, että viranomaisen toimintaa valvotaan ja näin ollen voidaan selvittää, onko viranomaisen toiminnassa puutteita tai korjattavaa. Kanteluiden tekeminen on myös osa hallinnon asiakkaan oikeusturvaa.

Opinnäytetyötä tehdessäni aloinkin pohtia tehtyjen kanteluiden määrää ja niiden sisältöä. Opinnäytetyötäni voisi jatkaa perehtymällä kanteluiden määrään ja siihen, kuinka monessa tapauksessa viranomaisen toiminnassa havaittiin virheitä. Perehtyessäni kanteluihin huomasin niissä paljon yhtäläisyyksiä. Kanteluista kuvastui asiakkaiden tyytymättömyys mm. palveluiden laatuun, saatavuuteen tai päätösten sisältöön. Kaikki oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista eivät kuitenkaan johda toimenpiteisiin. Olisikin mielenkiintoista perehtyä myös näihin kanteluihin, joiden mukaan Kelan toiminta on ollut hallintolain edellyttämällä tavalla oikeanlaista. Kela kohtaa asiakaspalvelun ja hallintopäätösten kautta vuosittain suuren määrän asiakkaita, joten opinnäytetyöni aihe on varmasti ajankohtainen tulevinakin vuosina ja jatkotutkimuksella aihetta saisi syvennettyä vielä enemmän.

Lähteet

- Hallintolaki 434/2003.
 EOAK/3861/2017.
 EOAK/2879/2017.
 EOAK/6773/2018.
 EOAK/984/2019.
 EOAM/1236/4/2012.
 HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolankäyttölain muuttamisesta.
 Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
 Husa, J., Mutanen, A. & Pohjolainen, T. 2008. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum Media Oy.
 Husa, J. & Pohjolainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.
 Hautamäki, V. 2004. Hyvän hallinnon toteutuminen. Helsinki: Edita Prima Oy.
 Kansaneläkelaitos. 2018. Kela lyhyesti. <https://www.kela.fi/kela-lyhyesti>. 8.10.2018.
 Kansaneläkelaitos. 2019. Suomen sosiaaliturva. <https://www.kela.fi/suomen-sosiaaliturva>. 1.10.2019.
 Koivisto, I. 2014. Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy.
 Kulla, H. 2018. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Alma Talent Oy.
 Kuusikko, K. 2018. Esteellisyys hallinnossa. Helsinki: Alma Talent Oy.
 Laakso, S., Suviranta, O. & Tarukannel, V. 2006. Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
 Laki Kansaneläkelaitoksesta 731/2001.
 Mäenpää, O. 2016. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
 Mäenpää, O. 2013. Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro.
 Mäenpää, O. 2018. Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.
 Mäenpää, O. 2002. Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki: Helsingin Yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
 Mäenpää, O. 2017. Yleinen Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent Oy.
 Niemivuo, M., Keravuori-Rusanen, M. & Kuusikko, K. 2010. Hallintolaki. Juva: WSOYpro.
 OKV/1725/1/2012.
 OKV/1457/1/2015.
 OKV/1096/1/2016.
 OKV/681/1/2017.
 OKV/11/1/2018.
 OKV/1161/1/2018.
 OKV/227/1/2019.
 Suomen Perustuslaki 731/1999.
 Yle-uutiset. 2019a. Kelan kritiikkiä saanut palvelumalli otetaan käyttöön Kuopiossa pysyvästi ja sitä terävöitetään entisestään – ei paluuta vuoronumeroihin. <https://yle.fi/uutiset/3-10984453>. 23.9.2019.
 Yle-uutiset. 2019b. Kela julkaisi selkokieliset verkkosivut juhlistaakseen selkeän kielen päivää – ”Toivon, että tänään kuullaan vastaavia uutisia myös muilta”. <https://yle.fi/uutiset/3-11021352>. 15.10.2019.

- Yle-uutiset. 2020. Apulaisoikeusasiamies otti kantaa Kelan palvelutapaan, joka koettiin nöyryyttäväksi – Kelan varmistettava, että yksityisyyden suoja toteutuu. <https://yle.fi/uutiset/3-11179256>. 28.1.2020.
- Tuori, K. 2000. Julkisoikeuden perusteet. Helsinki: Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Viittomakielilaki 359/2015.