

Nelli Piikki

HALLINTOLAIN NEUVONTAVELVOLLISUUS HALLINNON ASIAKKAAN OIKEUSTURVAN TOTEUTTAJANA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatin tutkielma
Toukokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Nelli Piikki: Hallintolain neuvontavelvollisuus hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteuttajana
Kandidaatin tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Toukokuu 2020

Tämän työn tarkoituksena on tutkia hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden roolia hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta julkisessa hallinnossa. Tutkielman tavoitteena on neuvontavelvollisuuden itsenäisen merkityksen kuvaaminen sekä neuvonnan tarkastelu oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Koska lainsäädäntö ei määrittele neuvontavelvollisuutta tarkasti, kokoavasti eikä myöskään hallinnonalakohtaisesti tarkasteltuna tasapuolisesti, tutkielmassa pyritään oikeuskäytännön, kirjallisuuden sekä oikeudellisten artikkeleiden kautta muodostamaan mahdollisimman tarkka kuva siitä, mitä neuvonta käsitteenä tänä päivänä pitää sisällään, milloin sen rooli on erityisen merkittävä ja minkä painoarvon se ylipäätään saa.

Tutkielmassa tarkastellaan neuvontavelvollisuutta sekä osana hyvän hallinnon perusteita mutta myös itsenäisenä periaatteena. Hyvän hallinnon perusteiden kokonaisuus antaa lähtökohtaisesti paljon sisältöä neuvontavelvollisuuden itsenäisen sisällön tulkintaan ja se toimii täten myös neuvontavelvollisuuden käsitteen laajentamisen mahdollistavana lähteenä.

Tutkimuksen lopputuloksiin on päästy tarkastelemalla neuvonnan kokonaisvaltaista toimintaympäristöä ja laillisuusvalvojen antamia tulkintoja neuvonnan tarpeellisuudesta ja oikeanlaisesta toteutumisesta. Tutkimuksessa kehiteltiin myös neuvonnalle oma toiminnallinen viitekehys, jonka vaiheita seuraamalla neuvonta tulee täysimääräisesti toteutetuksi. Viitekehyksellä on tarkoitus korostaa neuvonnan itsensä tärkeyttä ja sen toiminnallisia vaiheita.

Tutkimuksessa tultiin siihen lopputulokseen, että neuvonta on toimintana sekä hyvän hallinnon periaatteena suhteellisen heikko oikeusturvakeino, sillä neuvontaan kohdistuvat oikeusturvakeinot rajautuvat vain hallintokanteluun ja virkamiesoikeudelliseen vahingonkorvausvastuuseen. Neuvonnalla voidaan edistää kokonaisvaltaisen oikeusturvan toteutumista, mutta siihen kohdistettavien oikeusturvakeinojen puutteellisuus aiheuttaa sen, että neuvonta ei voi toimia itsenäisesti ja yksin hallinnon asiakkaan oikeuksien turvaajana. Kuitenkin, neuvonnan rooli on julkisen hallinnon kokonaisuuden toiminnassa omalaatuinen ja korvaamaton. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat ratkaisuisissaan korostaneet sitä, että neuvontaa on oltava saatavilla ja sitä tulee toteuttaa asianmukaisesti, jotta hyvän hallinnon kokonaisuus voi toimia saumattomasti ja hallinnon asiakkaan muut oikeudet voivat toteutua. Neuvontaa oikeusturvan toteuttajana ei voida korvata muilla keinoilla.

Avainsanat: hallinto-oikeus, oikeusturva, neuvonta, hyvä hallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSLUETTELO

Sisällysluettelo	iii
Lähteet	iv
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimustehtävä	1
1.2 Tutkimuskysymykset	2
1.3 Metodit ja aineiston käyttö	3
2. Neuvontavelvollisuuden normipohja	5
3. Neuvonta ja hyvän hallinnon takeet	9
3.1 Neuvonta ja hallinnon oikeusperiaatteet	9
3.2 Neuvonta ja muut hyvän hallinnon takeet	11
4. Neuvontavelvollisuus itsenäisenä vakiintuneena hallinnon toimintamuotona	13
4.1 Neuvontatoiminnan luonne, oikeudellinen sitovuus ja muutoksenhakukelpoisuus	13
4.2 Neuvonnan oma toiminnallinen viitekehys ja kehittyvät toimintaympäristöt	17
4.3 Neuvonnan tunnistetut ulottuvuudet	21
4.4 Neuvonta hallinnon asiakkaan oikeuksien ja julkisen hallintotoiminnan välisen vastakkainasettelun madaltajana	24
5. Neuvontavelvollisuus hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteuttajana	25
5.1 Neuvonta osana kokonaisvaltaista oikeusturvaa	25
5.2 Neuvonta itsenäisenä oikeusturvan toteuttajana	26
6. Johtopäätökset	28

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Alma Talent Fokus 2011. [Verkkojulkaisu]

Koivisto, Ida: Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? *Lakimies* 6/2013, s. 1032-1054.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent Fokus 2018. [Verkkojulkaisu, päivitetty 2018]

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki 2017.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent Fokus 2013. [Verkkojulkaisu, päivitetty 12/2019]

Pöysti, Tuomas: Kohti digitaalisen ajan hallinto-oikeutta. *Lakimies* 7-8/2018, s. 868-903.

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki 2007.

Voutilainen, Tomi: Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut hallinnon asiakkaan oikeutena, Edilex-sarja 2007/28 8.10.2007. (www.edilex.fi/lakikirjasto/4783).

Voutilainen, Tomi: Chatbot-sovellus osana viranomaisen neuvontapalveluja. *Lakimies* 7-8/2018 s. 904-927.

Väliaho, Anna-Leena: Neuvontavelvollisuus Sosiaalivakuutusten Hoidossa. University of Tampere 2015.

Virallislähteet

HE 1/1998 Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi.

KHO:2006:60

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/5626/2017

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/380/2019

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/1435/2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/5/2019

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/6525/2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/2721/2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/6381/2018

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä ratkaisu EOAK/2721/2018

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1853/1/2018

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu OKV/1057/1/2018

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimustehtävä

Julkishallinnon kehitys on viime vuosien aikana ottanut suunnan, jossa teknologiset muutokset ja tehokkuuteen pyrkiminen ovat olleet omiaan muuttamaan ja eriyttämään hallinnon asiakkaan ja viranomaisen välistä palvelusuhdetta. Varsinaisen viranomaiskoneiston lisäksi julkisia hallinto- ja palvelutehtäviä hoitavat myös monet välillisen julkisen hallinnon toimintayksiköt sekä yksityiset tahot, mikä on kasvattanut julkisessa hallinnossa toimivien toimijoiden, ja siten myös hallinnon asiakkaiden oikeuksia käsittelevien määrää.¹ Hallinnossa asioivat tarvitsevat kuitenkin vastauksia ja apua kysymyksiinsä, niin palveluihin, hallintoasian etenemiseen, viranomaisen toimintaan kuin omiin oikeuksiinsa liittyen riippumatta siitä kuka asioista on tosiasiallisesti vastuussa. Hallinnon asiakkaat kokevat tarvetta neuvonnalle erityisesti silloin, kun omat oikeudet eivät ole täysin selvillä ja kun lupaprosessien tai asioinnin monimutkaisuus, sekä palveluiden saavuttamiseen liittyvät kysymykset tekevät asioinnista epäselvää.

Erityisesti kasvavat erot yksilöiden tietotaitojen välillä lisäävät haavoittuvimpien ihmisten tarvetta ulkopuoliselle ohjaukselle yksinkertaisimmissakin asiointitilanteissa. Toisaalta neuvojen ja ohjeistuksen tarve voi olla yhtä suuri myös valveutuneella kansalaisella. Esimerkiksi ikääntyneiden ja vajaavaltaiisten tarve saada neuvontaa voi olla suuri, jos henkilön tiedot ja taidot eivät riitä modernissa hallinnossa asiointiin. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi julkisessa hallinnossa työskentelevien tulisikin kiinnittää huomiota asiakkaiden positiivisen erityiskohtelun tarpeeseen neuvonnassa, jos asiakkaan tarve sitä erityisesti vaatii. Joka tapauksessa, kun hallinnon asiakas kokee tarvetta asioida viranomaisessa tai muussa julkista toimintaa toteuttavassa elimessä, neuvon ja erilaisten ohjeiden vastaanottaminen on usein ensimmäinen ja lähtökohtaisesti myös ainut mahdollinen tapa saada tietoa hallintoasian tai muun yksilöä koskevan asian kannalta. Tarve neuvonnalle ei ole siten katoamassa.

Ensisijaisen huomionarvoista on kuitenkin se, että neuvontavelvollisuus on kuluneen 20 vuoden aikana kehittynyt ja laajentunut periaatteeksi, joka liitetään tätä nykyä sekä osaksi hallintoasian hoitamista että muita julkishallinnollisia palveluita.² Se on osa kaikkia julkisesti toteutettavia tehtäviä ja palveluita niin ajallisesti kuin toiminnallisestikin tarkasteltuna, eikä se rajoitu ainoastaan

¹ HE 72/2002 vp, s. 4. Esityksessä todetaan, että hallinnollista päätöksentekoa on siirtynyt lisääntyvässä määrin varsinaiselta viranomaiskoneistolta välilliseen julkiseen hallintoon ja hallintotehtävää hoitaville yksityisille.

² Mäenpää 2008, s. 154-155

hallintoasian hoitamisen yhteydessä tapahtuvaan neuvontaan kuten sitä on aiemmin tulkittu. Siksi tutkimuksen teema on ehdottoman hallinto-oikeudellinen, muuttuva ja alati ajankohtainen. Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan neuvontaa kokonaisvaltaisesti osana julkisen hallinnon toimintaa ja neuvonta pyritään kuvaamaan jatkumona, joka seuraa julkisessa hallinnossa työskentelyä katkeamatta.

1.2 Tutkimuskysymykset

Tehtävänäni on pohtia vastauksia kysymyksiin: millaiseksi periaatteeksi neuvontavelvollisuus muodostuu 2020-luvun taitteessa ja millainen rooli sillä on hallinnon asiakkaan oikeuksien kannalta? Miten neuvonta muodostuu osaksi oikeusturvaa ja oikeusturva osaksi neuvontaa, ja voiko oikeusturva toteutua ilman neuvontavelvollisuuden olemassaoloa? Pyrin perustelevaan, miksi neuvonta tarvitsee huomiota hyvän hallinnon periaatteena. Tarkoitukseni on tutkimukseni avulla korostaa neuvontavelvollisuuden olemassaolon tärkeyttä ja nostaa se yhdeksi tärkeimmistä hyvän hallinnon toteuttajista.

Jotta tutkimuskysymyksiin vastaaminen tapahtuisi mahdollisimman selvästi, tulen käsittelemään tutkimuksen kannalta tärkeimpien käsitteiden eli hyvän hallinnon, neuvonnan ja oikeusturvan sisältöjä omina osioinaan, vaikka käytännössä ne tukevat yhtä ja samaa tematiikkaa kehämäisesti sulkematta toisiaan pois. Neuvontavelvollisuuden kokonaisvaltaisuuden ymmärtämättömyys voi tosielämässä johtaa väärinkäsityksiin, koska aina julkisessa hallinnossa toimiville itselleen, saati hallinnon asiakkaille ei ole täysin selvää mitkä sen käsitteelliset ja sisällölliset ulottuvuudet ovat ja onko saadulla neuvolla todella oikeudellista merkitystä hallinnon asiakkaan oikeusaseman kannalta. Onkin huomioitava se, että neuvontavelvollisuus sisältää sekä sen itsenäisen toiminnan palveluna, mutta se on myös käsitteellinen ilmiö osana hyvän hallinnon kokonaisuutta, joka saa merkityssisältönsä periaatetasolta. Siksi tulen tarkastelemaan neuvontavelvollisuutta myös osana kokonaisvaltaista hyvää hallintotapaa ja oikeusturvan kenttää.

Etenen tarkastelussani siten, että avaan ensin neuvontavelvollisuutta koskevaa, sille normipohjan luovaa normiperustaa. Hakusanalla ”neuvonta” löytyy Finlex-palvelusta 75 hakuosumaa, täten siis 75 eri lakia tai asetusta, jossa hakusana neuvonta ilmenee joko otsikko- tai momenttitasolla. Tutkimuksen laajuuden kannalta näitä kaikkia ei ole kuitenkaan aiheellista avata, vaan tarkastelu on suunnattu vain niistä merkittävimpiin. Tämän jälkeen perehdyn hyvän hallinnon periaatteisiin kokonaisuutena sekä neuvonnan odotusten luojina ja analogioina. Seuraavassa kappaleessa keskityn itse neuvontavelvollisuuteen itsenäisenä oikeushyveenä yhdistäen tarkastelun oikeusasiamiehen ratkaisuihin ja oikeustapauksiin. Lopuksi avaan ja kuvaan neuvontaa hallinnon asiakkaan

oikeusturvakeinona sekä perustelen oikeusturvan tarvetta yleisesti. Johtopäätökset luvussa kokoan tutkimuskysymysteni vastaukset.

1.3 Metodit ja aineiston käyttö

Tutkimuksen lähestymistapa on lainopillinen, sillä tavoitteena on voimassa olevaa oikeutta tarkastelemalla selvittää neuvontavelvollisuuden sisältöä, painoarvoa ja tärkeyttä yksilön oikeusturvan toteuttajana. Lainopin metodeista painotan perusoikeusmyönteistä tulkintaa johtuen hyvän hallinnon ja neuvonnan perusoikeudellisesta luonteesta. Perusoikeusmyönteisen menettelyn on perustellusti katsottu ulottuvan myös hyvän hallinnon osatekijöihin.³ Koska hallituksen esitys hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) tukee ajatusta neuvontavelvollisuuden laajemmasta tulkinnasta ja hallintolailla on pyritty neuvonnan käsitteellisen sisällön aiempaa laajempaan ja modernimpaan tulkintaan⁴, on laajentavan ja analogisen tulkinnan käyttö tutkimuksen kannalta erittäin perusteltua.

Tutkimuksessa hallinto-oikeuden perusteokset toimivat tärkeimpänä pohja-aineistona. Aihetta sivuavia ajankohtaisia artikkeleita tulen hyödyntämään lisänäkökulmana saadakseni selville, mitä neuvonta voi nykyaikana todella olla ja millaisesta toiminnasta se tulee jatkossa koostumaan. Virallislähteitä, artikkeleita ja kirjallisuutta täydentäväksi aineistoksi olen valinnut ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja. Läheskään kaikki tarkastelemani ratkaisut eivät perustu lopputulemaltaan nimenomaisesti neuvontavelvollisuuden täyttymiseen tai täyttämättä jäämiseen, vaan sitä tarkastellaan tapauksissa lähinnä osana lopullista ratkaisua ja oikeuksien toteutumisen kokonaisarviointia. Tarkoituksena on siten peilata tapausten kautta neuvonnalle eri tilanteissa annettuja merkityksiä ja odotuksia ratkaisujen lopputulemasta riippumatta. Ratkaisujen kautta tulen kiinnittämään huomiota neuvonnan saamaan painoarvoon saaden johtopäätöksieni argumentaatiota tukevaa materiaalia.

Neuvontavelvollisuudesta on itsenäisenä periaatteena melko vähän tutkimusta. Aiempi tutkimus, jossa neuvontaa sivutaan, painottuu pääasiassa hyvän hallinnon takeiden tarkasteluun kokonaisuutena tai yksittäisen viranomaistoiminnan tarkasteluun.⁵ Neuvontavelvollisuuden itsenäisyyttä ei ole siten nostettu juurikaan esille eikä neuvontavelvollisuuden kokonaisuutta ja ulottuvuuksia ole hetkeen koottu tiiviiksi paketiksi. Kirsi Kuusikon väitöskirja ”Neuvonta hallinnossa” vuodelta 2000 on kattava tutkimus viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, mutta sen sisältämien ajatusten päivitys

³ Mäenpää 2008, s. 4

⁴ HE 72/2002 vp, s. 1 Esityksessä ehdotetaan asetettavaksi viranomaiselle aiempaa laajempi velvollisuus antaa neuvontaa.

⁵ Ks. esim. Väliaho, 2015. Väliahon pro-gradu tutkimuksessa painopiste on neuvontavelvollisuudessa sosiaalivakuutusten hoidossa.

2020-luvulle on paikallaan etenkin hallinnon uusien palvelumuotojen ja viimeisen 20 vuoden aikana tapahtuneiden digitaalisten, mutta myös hallinnollisten ja erityisesti lainsäädännöllisten muutosten johdosta.⁶ Voinenkin todeta, että vaikka perusajatukset neuvonnan tarkoituksesta ja merkityksestä elävät edelleen, myös neuvonnan tulisi seurata yhteiskunnallista kehitystä ja hallinnon asiakkaiden tarpeita. Siitäkin syystä tutkimukselle voi katsoa olevan tarvetta juuri nyt, jotta rajaus neuvonnan sisällön osalta olisi riittävää ja julkisen hallinnon toimintaa parhaiten palvelevaa.

⁶ Pelkästään vuonna 2003 voimaan astunut uusi hallintolaki on vaikuttanut merkittävästi hallinnon menettelyperiaatteiden sisällölliseen tulkintaan.

2. NEUVONTAVELVOLLISUUDEN NORMIPOHJA

Neuvontavelvollisuuden lähtökohtana toimii perustuslain (731/1999) oikeusturvaa ja hyvää hallintoa määrittävä 21 §, jossa todetaan, että

”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.”

Neuvontavelvollisuus näyttäytyy täten pykälän toisessa momentissa mainittuna niin sanottuna muuna hyvän hallinnon takeena, joka konkretisoidaan laintasoisella säädöksellä. Neuvontavelvollisuus ei saa siten perustuslain tasolla käsitteellisesti eriteltyä painoarvoa eikä hallituksen esityksessä eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) ole sen enempää mainittu muiden hyvän hallinnon takeiden sisällöllisistä odotuksista tai vaatimuksista.

Neuvontavelvollisuuden kannalta hallintolaki on tärkein perustuslain alapuolelle säädetty laki. Se on katsottu yleislaiksi, joka määrittelee hyvän hallinnon menettelylliset vähimmäistakeet ja toimii perustuslain 21 §:n konkretisoijana.⁷ Hallintolain (434/2003) 8 §:ssä todetaan neuvonnasta, että

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

Hallintolain esitöissä todetaan neuvonnasta, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Neuvontavelvollisuutta täydennetään viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista mutta myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.⁸ Hallintolaki sisältää siten yleisellä tasolla vähimmäisedellytykset sille, mitä

⁷ Mäenpää 2008, s. 16-17

⁸ HE 72/2002 vp, s. 57-58

neuvonnan tulee sisältää, miten sitä tulee toteuttaa ja miten sen tulee ilmetä hallintotoiminnassa. Se sisältää kuitenkin sääntelyä vain viranomaisen toteuttamasta neuvonnasta eikä ota huomioon muita julkisia toimintoja toteuttavia tahoja, jotka eivät välttämättä ole juuri viranomaisia.

Muuhun lainsäädäntöön neuvontavelvollisuutta voi katsoa sisällytetyn lähinnä informatiivisista syistä ja erityislakeihin sisällytetyt säännökset neuvonnasta tulevat myös sovellettavaksi ensisijaisesti suhteessa hallintolakiin.⁹ Neuvontavelvollisuuden olemassaolosta muistuttaminen tavallisen lain tasolla on niin ikään keino, jolla voidaan lisätä neuvonnan antamisen merkitystä lain kattamalla erityistehtäväalueella ja korostaa sen merkitystä jonkin erityisen julkisen hallinto- tai palvelutehtävän hoidossa.

Neuvontavelvollisuus korostuu erityisesti tosiasiallisia julkisia palveluita koskevissa laeissa. Esimerkiksi laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) todetaan, että kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston sekä muiden viranomaisten on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Samoin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sanotaan, että kunnan asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta. Samaisen lain mukaan sosiaalihuoltoasiamiehen tehtävänä on neuvoa asiakkaita lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa hallintokanteluasiassa ja tiedottaa asiakkaan oikeuksista. Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) säädetään, että erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat sen mukaan kuin asetuksella tai tämän lain nojalla muutoin säädetään tai määrätään mm. henkilön aviopuolison, vanhempien ja muiden perheenjäsenten, muun huoltajan tai hänelle muuten läheisen henkilön ohjaus ja neuvonta. Laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012) säädetään, että julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan tieto- ja neuvontapalveluita. Julkisten työvoimapalveluiden tehtävä on siten antaa ja välittää tietoa sekä antaa neuvontaa esimerkiksi avoimista työpaikoista, koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista. Varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaan kunnan on järjestettävä varhaiskasvatukseen oikeutetun lapsen vanhemmille tai muille huoltajille neuvontaa ja ohjausta heidän käytettävissään olevista varhaiskasvatuspalveluista.

Toisaalla maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) neuvonnan rooli on erityisen korostettu. Laissa todetaan, että rakentamisen neuvontaa ja valvontaa varten kunnassa tulee olla rakennustarkastaja ja että kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on myös huolehtia kunnassa tarvittavasta rakentamisen yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Neuvonnan toteuttamiseksi on siten maankäyttö-

⁹ Mäenpää 2008, s. 16. Mäenpää toteaa, että hallintolain kanssa päällekkäistä sääntelyä esiintyy erityislainsäädännössä lähinnä informatiivisista syistä, näin ollen myös neuvonnan osalta.

ja rakennusasioissa määritelty erityinen toimivaltainen vastuuhenkilö, mikä kertoo erityisen paljon maankäytön ja rakentamisen alan vaatimasta tarpeesta erityistietämykselle ja asiantuntijuudelle, kun neuvontaa annetaan sen alaan kuuluvissa asioissa.

Myös ympäristönsuojelulain (527/2014) neuvontaa koskeva osio on verrattain kattava erityislaki ja ympäristöhallinnon ala onkin todettu hallituksen esityksessä hallintolaiksi erityisen laajalti säännellyksi menettelyoikeuksien osalta.¹⁰ Se sisältää hallintolain 8 §:ssä säädetyn lisäksi velvollisuuden antaa pyynnöstä tietoa lupahakemuksessa esitettävistä tiedoista ja hakemukseen liitettävistä selvityksistä, asian selvittämiseksi hankittavista lausunnoista ja niiden antamiselle varattavasta määräajasta sekä päätöksen arvioidusta antamisajankohdasta. Lisäksi hakijan pyynnöstä tai viranomaisen aloitteesta voidaan järjestää tapaaminen lupa-asiasta neuvonnan järjestämiseksi. Neuvonta on myös mainittu ympäristönsuojelulaissa maksuttomaksi.

Edellä kuvatun perusteella neuvonta on saanut erityislaeissa merkittävää sijaa lähestulkoon vain koskien sosiaalihuoltoa, sosiaali- ja terveystalvueluita sekä maankäyttöä ja ympäristölupa-asioita. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi onkin katsottu, että menettelyoikeudellinen erityislainsäädäntö jakautuu vaihtelevasti eri hallinnonaloille.¹¹ Vaikka erityislainsäädännön on katsottu sisältävän runsaasti yksittäisiä säännöksiä hallintoasioiden käsittelystä¹², neuvonta rajautuu selvästi omaksi toiminnakseen jääden merkittävästi tällaisen sääntelyn ulkopuolelle. Niihin lakeihin, joissa neuvonnasta mainitaan, se on sijoitettu ikään kuin tosiasiallisena hallintotoimintana tosiasiallisen hallintotoiminnan sisälle. Sitä ei ole huomioitu esimerkiksi hallintoasian käsittelyyn liittyvänä osatekijänä ympäristönsuojelulakia (527/2014) lukuun ottamatta, eikä sen sisällöllisiin vaatimuksiin ja edellytyksiin asiakkaan oikeuksia turvaavana keinona ole ylipäätään otettu kantaa. Siksi erityislakeihin kirjatut maininnat neuvonnan toteuttamisesta eivät tuo sisällöllisesti juuri mitään uutta hallintolain neuvontavelvollisuuden toteuttamiseen. Neuvonta on erityislakien tasolla lähes yhtä abstraktia ja sisällöltään tarkentamatonta kuin hallintolaissakin, mikä kertoo lähinnä siitä, että kullakin viranomaisella ja julkista hallinto- sekä palvelutehtävää hoitavalla on sangen määrittelemättömät keinot toteuttaa, ja järjestää hallintolain mukaista neuvontaa itse oikeaksi katsomallaan tavalla. Neuvonnalle ei ole luotu kokonaisuudessaan vahvaa erityislain tasoista perustaa, eikä sen ottamista kaikkiin viranomaistoimintoihin, palveluihin ja julkisiin hallintoelimiin säänteleviin erityislakeihin ole nähtävästi otettu edes tavoitteeksi. Myös yhtenäinen linja niiden lakien osalta missä siitä on säädetty, puuttuu. Näyttää siten pääosin siltä, että neuvonta on otettu osaksi

¹⁰ HE 72/2002, s. 11

¹¹ HE 72/2002, s. 11

¹² HE 72/2002, s. 11

erityislainsäädäntöä vain sen toteamisen tärkeyden vuoksi, ei sen todelliseksi edistämiseksi. Koska lainsäädäntö ei anna neuvonnasta kovin sisältörikasta kuvaa, lähdän tarkastelemaan sitä seuraavassa luvussa osana hyvän hallinnon kokonaisuutta.

3. NEUVONTA JA HYVÄN HALLINNON TAKEET

3.1 Neuvonta ja hallinnon oikeusperiaatteet

Hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) hallintolaiksi todetaan, että perustuslaillinen toimeksianto edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista kokonaisuutena.¹³ Siksi hyvän hallinnon menettelylliset perusteet, koostuen sekä hallinnon oikeusperiaatteista että muista hyvän hallinnon takeista, on järjestetty hallintolaissa yhtenäiseksi toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi, jolla pyritään takaamaan hallintotoiminnan menettelyllistä aukottomuutta laintasoisten menettelysäännösten rinnalla.¹⁴ Hyvä hallinto erilaisine menettelyllisine periaatteineen on siten kerroksellinen kokonaisuus, mistä yksittäiset periaatteet voivat tapauskohtaisesti nousta tarkasteltavaksi. Neuvonnan kokonaisvaltaiseksi ymmärtämiseksi sitä tarkastellaan myös osana tätä laajempaa kokonaisuutta.

Hallinnon oikeusperiaatteet, eli *yhdenvertaisuusperiaate*, *tarkoitussidonnaisuusperiaate*, *puolueettomuusperiaate*, *suhteellisuusperiaate* ja *luottamuksensuojaperiaate*, on sisällytetty hallintolain (434/2003) 6 §:ään. Niiden vaikutus ulottuu poikkeuksetta kaikkeen hallintoelinten toimintaan ja kaikkiin julkista valtaa käyttäviin toimijoihin, aina harkintavallan käytöstä tosiasiasialliseen hallintotoimintaan.¹⁵ Hallinnon oikeusperiaatteet eivät kuitenkaan ole itsessään oikeuksia joihin hallinnon asiakas voisi itselleen kuuluvina vedota. Sen sijaan niillä on merkittävä menettelyä ohjaava merkitys, kun laeissa määriteltyjä oikeuksia ja velvollisuuksia tulkitaan.¹⁶ Hallinnon oikeusperiaatteet asettavat siten myös neuvonnalle julkisena palveluna ja hallintotoimintana erilaisia reunaehdoja.

Yhdenvertaisuusperiaate asettaa vaatimuksen kohdella hallinnossa asioivia neuvontaa tarvitsevia tasapuolisesti.¹⁷ Yhdenvertaisuusperiaatteen perusteella viranomaisen tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan tulee pyrkiä neuvonannossaan ja ohjeistuksessaan siihen, että ketään ei rajata neuvonnan ulkopuolelle syrjivin tai muutoinkaan erittelevin perustein. Neuvonnan sisällön tulisi olla tapauskohtaisesti yhtä kattavaa ja sen tulisi pyrkiä jokaisen hallinnossa asioivan kohdalla samoihin tavoitteisiin, eli ohjeistamaan asiakasta hänen asiaansa edistävällä tavalla.¹⁸ Esimerkiksi

¹³ HE 72/2002 vp, s. 4

¹⁴ Kulla 2018, s. 99. Kulla toteaa, että hyvän hallinnon perusteet otetaan huomioon nimenomaisesti menettelysäännösten rinnalla.

¹⁵ Mäenpää 2017, s. 144-145

¹⁶ Mäenpää 2017, s. 145

¹⁷ Mäenpää 2013, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet, Hallintotoiminnan oikeusperiaatteet, Yhdenvertaisuusperiaate.

¹⁸ HE 72/2002 vp, s. 57. Esityksessä todetaan, että kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.

virkamiesoikeudelliset säännökset edellyttävät virkamiehen toiminnalta tasapuolisuutta.¹⁹ Toisaalta yhdenvertaista kohtelua vaaditaan myös työsuhteiselta julkisessa hallinnossa työskentelevältä henkilöltä. Yhdenvertaisuusperiaatetta konkretisoi myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n syrjäntäkielto, mikä asettaa neuvonnalle pohjaedellytykset antaa sitä jokaiselle alkuperään, uskontoon, sukupuoleen, ikään tai muuhun vastaavaan syyhyn katsomatta, siihen kuitenkin hallintolain 8 §:n mukaisesti oikeutetulle.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate asettaa neuvonnalle edellytyksen käyttää sitä vain siihen tarkoitukseen, mihin se on tarkoitettu. Neuvonnan tarkoituksena on aiemmin mainitun mukaan hallinnon asiakkaan ohjaaminen viranomaisen toimivallan alueella sillä laajuudella ja aineellisella sisällöllä, joka parhaiten vastaa asiakkaan sen hetkistä tarvetta. Viranomaisessa tai muussa julkista hallintotehtävää hoitavassa elimessä työskentelevän neuvontapalvelua antavan henkilön tulee käyttää omaa asemaansa viranomaisaseman tuomien edellytysten mukaisesti. Annetun neuvon tulee myös olla aineellisesti tarkoituksenmukaista asian kannalta.

Puolueettomuusperiaate odottaa neuvonnalta objektiivisuutta ja riippumattomuutta, eli tarkemmin tarkasteltuna sitä, että yksittäisen annetun neuvon ja neuvon antamisen tavoitteiden tulisi olla antajansa puolesta objektiivisia suhteessa neuvon saajaan. Annettu neuvo ei saa myöskään hyödyttää neuvon saajaa sen enempää kuin asianmukaisesti tarkasteltuna on oikeasuhtaista, eikä se saa myöskään olla alimitoitettua subjektiivisin perustein. Annetun neuvon tulee siten olla kaikin puolin sisällöltään ja laajuudeltaan saajastaan riippumatonta.

Suhteellisuusperiaate edellyttää mitoittamaan neuvonnan oikein. Neuvonnan tulee olla asianmukaisesti ja tarpeellisesti mitoitettua sen tavoitteen kannalta, johon neuvonnalla pyritään hyvän hallinnon takeena. Suhteellisuusperiaate toteutuu, kun neuvoa antava viranomainen tai muu julkista hallintotehtävää hoitava mitoittaa neuvontansa tasolle, jolla neuvonnan minimitarve saadaan täytettyä.²⁰

Luottamuksensuojaperiaate sisältää vaatimuksen, jonka mukaan viranomaisen on toiminnassaan ja päätöksissään otettava huomioon yksityisen oikeutetut odotukset ja turvattava ne. Luottamuksensuoja neuvonnassa tarkoittaa käytännössä sitä, että hallinnon asiakkaan tulisi yleensä voida luottaa viranomaisen antamaan lainmukaiseen neuvon. Se on kuitenkin katsottu tulkinnanvaraiseksi periaatteeksi toteuttaa neuvonnassa, sillä lainvastaisen neuvon luottamuksensuoja ei perustu

¹⁹ Mäenpää 2013, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Yhdenvertaisuusperiaate

²⁰ HE 72/2002 vp, s. 55

oikeusjärjestykseen.²¹ Kuitenkin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/5626/2017 toimeentuloasiakkaalla oli ollut oikeus luottaa viranomaisen antaman neuvonnan oikeellisuuteen. Kansaneläkelaitoksen virkailija oli antanut asiakkaalle virheellistä tietoa kohtuullisen vuokran määrästä ja muuttoavustuksen perusteista, ja tämä oli vaikuttanut asiakkaan lakisääteisen oikeuden toteutumiseen kaventavasti. Neuvontavelvollisuus asettuikin ikään kuin törmäyskurssille luottamuksensuojan kanssa, sillä todellisuudessa neuvoa antavalla taholla on velvollisuus antaa harkittuja, ajankohtaisia ja muuten oikeita neuvoja ja ohjeita joihin hallinnon asiakas pystyy nojaamaan asiaansa hoitaessa.

3.2 Neuvonta ja muut hyvän hallinnon takeet

Hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi neuvontavelvollisuuden (HL 8 §) voi katsoa olevan kytköksissä erityisesti hallintolain 7 §:n yleisen palveluperiaatteen ja asianmukaisuuden sekä 9 §:n hyvän kielenkäytön vaatimuksen kanssa. Nämä muut hyvän hallinnon periaatteet neuvonta mukaan lukien, muodostavat keskenään sidonnaisuuden, jossa ensinnäkin hallinnon asiakkaan tulee ylipäätään voida odottaa saavansa palvelua ja päästä palveltavaksi, hallinnon asiakkaan tulee saada asiansa mukaista palvelua ja palvelun tulee olla kielellisesti ymmärrettävää sekä selkeää palvelusta tavoiteltuun ja haluttuun hyötyyn nähden.

Hallintolain 7 §:ssä sanotaan, että

”asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.”

Yleinen palveluperiaate asettaa siten viranomaisessa asioimiselle ja siellä tapahtuvalle asiakaspalvelulle ikään kuin vähimmäisehdot siltä osin, että hallinnon asiakkaan tulee ensinnäkin saada hallinnon palveluita, mikä edellyttää ylipäätään viranomaisen tavoittamista ja palvelun piiriin pääsemistä. Neuvontaa tarjoavan näkökulmasta yleinen palveluperiaate tarkoittaa puolestaan sitä, että neuvontapalvelua on järjestettävä ja tarjottava, jotta julkisen hallintotehtävän täyttäminen toteutuisi ja sillä saataisiin aikaan julkista hallintoa ja palveluiden tavoitteita palvelevia vaikutuksia. Palveluperiaatteen asioinnilla tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä.²²

²¹ Mäenpää 2013, II Yleinen hallinto-oikeus, 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet, Luottamuksensuojaperiaate. Mäenpään mukaan neuvon tulee olla oikeusjärjestyksen mukainen, jotta siihen voi kohdistua oikeutettuja odotuksia.

²² HE 72/2002 vp, s. 56

Asianmukaisuuden vaatimus puolestaan asettaa neuvonnalle vaatimuksen siitä, että sen tulee olla asiaan soveltuva, sopiva, yhteistyökykyistä ja asian kohteena olevaa asiakasta mahdollisimman hyvin huomioivaa sekä hyödyttävää. Neuvonnan vuorovaikutteisuuden ja asiakaslähtöisyyden on myös katsottu kuuluvan viranomaispalveluiden toteuttamisen edellytyksiin.²³

Hyvän kielenkäytön osalta hallintolain 9 §:ssä todetaan, että

”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.”

Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää siten viranomaisen tai muun julkista tehtävää hoitavan sekä kirjalliselta että suulliselta, sekä menettelylliseltä että aineelliselta neuvonnalta selvää, ulosanniltaan käyttökelpoista ilmaisu- ja esitystapaa. Esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/380/2019 on katsottu, että viranomaisen käyttämän kielen laadun merkitys korostuu silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaan vaikuttavan asian neuvonnasta. Hyvän kielenkäytön vaatimuksella korostetaan siten annetun neuvon tai ohjeen käyttökelpoisuutta neuvon kohteena olevan asian hoitamisessa ja oikeusaseman turvaamisessa.

Kun hyvän hallinnon perusteita tarkastelee kokonaisuutena, on vaikeaa ja myös epätarkoituksenmukaista nostaa esille niistä tärkeimpiä, sillä kullakin on oma roolinsa hyvän hallinnon kokonaisvaltaisen toteutumisen kannalta. Neuvonta onkin pitkälti pyritty sulauttamaan hyvän hallinnon periaatteiden kokonaisuuteen ja se saa muista periaatteista täydennystä. Neuvonta eroaa muista hyvän hallinnon perusteista kuitenkin siten, että se on selkeästi tunnistettavissa myös aktiiviseksi ja konkreettiseksi toiminnaksi. Esimerkiksi periaatteista palveluperiaatetta ei ole pidetty hallinnon oikeusperiaatteiden tavoin oikeudellisena periaatteena, vaan lähinnä kehittämissuuntana.²⁴ Kun neuvonta kytketään näihin muihin periaatteisiin ja sitä tulkitaan niiden kautta, voinen todeta, että pelkän kehittämissuunnan seuraamisen sijasta neuvonnassa on kyse enemmälti jostain muusta. Neuvonta tulisi tulkita itsenäiseksi ja vakiintuneeksi hallinnon toimintamuodoksi, johon muita hyvän hallinnon periaatteita sovelletaan aktiivisesti. Tähän syvennyttään seuraavassa luvussa.

²³ Ks. esim. Voutilainen 2018, s. 911 ja Voutilainen 2007, s. 2

²⁴ Kuusikko 2000, s. 6

4. NEUVONTAVELVOLLISUUS ITSENÄISENÄ VAKIINTUNEENA HALLINNON TOIMINTAMUOTONA

4.1 Neuvontatoiminnan luonne, oikeudellinen sitovuus ja muutoksenhakukelpoisuus

Hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus konkretisoi hallinnossa ja palveluissa asioiden tarpeen konkreettisiin ohjeisiin ja neuvoihin, jotka liittyvät hallinnossa ja viranomaisessa asiointiin sekä palveluiden asiakkaana toimimiseen. Siksi neuvonta on ensinnäkin julkisen hallintotehtävän tosiasiallista hoitamista, jossa tarkoituksena on toimittaa yhtä viranomaiselle asetettua tehtäväaluetta. Lähtökohtaisesti sen on katsottu koostuvan menettelyllisestä neuvonnasta, tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaamisvelvollisuudesta, maksuttomuusvaatimuksesta ja opastusvelvollisuudesta.²⁵ Toisaalta myös sen periaateluonteista huomioimista tai huomioimatta jättämistä on arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuisissa²⁶, minkä takia se kuuluu ylipäätään hyvän hallinnon kvalitatiivisiin piirteisiin jotka on otettava huomioon kokonaisuutena kaikkia palveluita toteutettaessa.²⁷ Neuvonta parantaa siten julkisessa hallinnossa ja palveluissa asioiden laatua sekä hallintoasian käsittelyn jouhevuuksi asiakkaan, mutta myös viranomaisen itsensä näkökulmasta.

Neuvonnan luonteeseen, oikeudelliseen sitovuuteen ja muutoksenhakukelpoisuuteen itsenäisenä toimintana vaikuttavat lähtökohtaisesti ne rajoitteet ja rajaukset, jotka tulevat ilmi lainsäädännöstä mutta myös niiden valmistelumateriaaleista. Näiden perustavanlaatuisen oletusten varaan rakentuu myös se moderni ajattelu neuvonnasta, johon tässä tutkimuksessa pyritään. Neuvonta on syytä pyrkiä ymmärtämään yli sille perinteisesti asetettujen rajojen, sillä se on saanut uusia piirteitä hallintolain säätämisen jälkeenkin.

Ensinnäkin, kun neuvontaa tarkastellaan kielellisesti, sen suhde muihin vastaavanlaisiin käsitteisiin, kuten ohjaukseen, ohjeistukseen, tietojen antoon ja tiedottamiseen on oikeudellisessa katsannossa liukuva.²⁸ Tämän perusteella käytännössä kaikki mitä neuvontaa toteuttavan taholta kerrotaan, tiedotetaan, kehoitetaan tai ohjeistetaan myös ilman erillistä pyyntöä, olisi tulkittavissa neuvonnan synonyymeiksi. Neuvonta on kuitenkin toisaalla käsitteellistetty yleisestä tiedottamisesta erilliseksi

²⁵ Voutilainen 2018, s. 908

²⁶ Ks. esim. OKV/1057/1/2018. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen huomiota huolellisuuteen annettaessa hallintolain edellyttämää neuvontaa ja vastattaessa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

²⁷ Mäenpää 2013, I Hallinto-oikeus oikeudenalana, 1. Hallinto-oikeuden ala ja tehtävät, Hallinto-oikeus, Hallinnon ja yksityisen suhde. Mäenpää mainitsee viranomaistoiminnan kvalitatiivisiksi piirteiksi hyvän kohtelun, avoimuuden, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, vastuullisuuden ja oikeusturvan.

²⁸ Kuusikko 2000, s. 4

ja se tulisi siksi tulkita toiminnaksi, joka liittyy lähtökohtaisesti hallinnon asiakkaan yksilöityjen asioiden hoitamiseen sekä hallintoasioissa että tosiasiallisessa palvelutoiminnassa. Esimerkiksi hallintolain esitöissä on todettu, että viranomaisilla on katsottu olevan yleinen velvollisuus vastata vain niille esitettyihin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin kysymyksiin sekä muihin tiedusteluihin. Säännös ei siis velvoita vastaamaan suhteettoman laajoihin ja yleisluontoisiin tiedusteluihin, jotka eivät suoranaisesti vaikuta hallinnon asiakkaan etuun, oikeuksiin tai velvollisuuksiin.²⁹ Kuusikon mukaan neuvonnassa onkin kyse tietojen antamisesta muokattuna tiettyä tarvetta varten³⁰, vaikka myös yleinen tiedottaminen ja yleisesti jaetut tiedot voivat auttaa hallinnon asiakasta tämän asian hoitamisessa.

Kun neuvontaa tarkastellaan puolestaan toiminnallisesti, sen mukaan voidaan joko toimia tai jättää toimimatta. Se ei sisällä pakottavia ja hallinnon asiakasta sitovia elementtejä.³¹ Neuvonta ei täten edellytä sen vastaanottajalta neuvojen noudattamista, minkä takia hallinnon asiakkaan omalla harkintavallalla on myös vaikutusta hänen omien oikeuksiensa toteutumiseen. Neuvon noudattamatta jättäminen voi vaikuttaa palvelun, etuuden tai oikeuden toteutumiseen.³² Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO:2006:60 on tarkasteltu neuvontaa ja samalla sen noudattamiseen kohdistuvaa harkintaa muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Päätöksestä ilmenee, että mikäli hallinnon asiakas tekee annettuihin neuvoihin katsottuna päinvastaisia ratkaisuja, neuvonnan kohteena olevat oikeudet voivat jäädä toteutumatta. Annetulla neuvolla on siten sen sitomattomuudesta huolimatta merkittävä suuntaa antava rooli. Neuvon tai ohjeen lopullisesta hyödyntämisestä päättää kuitenkin hallinnon asiakas itse ja siksi neuvon hyödyntämättä jättämisellä voi olla asiakkaan muiden oikeuksien kannalta negatiivisia seurauksia.

Neuvonnan luonteeseen vaikuttavat konkreettiset toiminalliset vaatimukset löytyvät kuitenkin suoraan hallintolain 8 §:stä. Neuvonnan saaminen edellyttää ennen kaikkea hallinnon asiakkaan tarvetta ja neuvonta-asiaa toimittavalta taholta toimivaltaisuutta. Jotta neuvontaa voidaan ylipäätään antaa, tulee asiakkaan osoittaa tarve sekä usein myös pyyntö sen saamiseksi.³³ Neuvonnan tarve sen antamisen kriteerinä on kuitenkin verrattain väljä, sillä tarve ratkaistaan aina tapauskohtaisesti asian laadun ja siihen liittyvien olosuhteiden perusteella.³⁴ Kun hallinnon asiakas tarvitsee ensimmäisen kerran neuvontaa asiaansa, tulee tarve osoittaa ensisijaisesti itse. Hallinnon asiakkaan ei kuitenkaan

²⁹ HE 72/2002 vp, s. 13 & 58

³⁰ Kuusikko 2000, s.14

³¹ Kuusikko 2000, s. 4

³² Kuusikko 2000 s. 4

³³ HE 72/2002 vp, s. 58

³⁴ Laakso ym. 2006, s. 152

tarvitse läheskään kaikissa tapauksissa erikseen perustella tai todistella tarvettaan, vaan neuvonnan tarve voi tulla ilmi myös muilla tavoilla. Esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1435/2018 kantelijan tarve neuvolle ja ohjeistukselle on syntynyt pelkästään sillä, että viranomaisella on hallintolain 22 §:n mukainen asiakirjan täydentämisvelvollisuus. Kyseinen tapaus osoittaa sen, että hallinnon asiakas ei aina ole välttämättä itse se, kuka hänen yksilöllisen neuvonnan tarpeensa osoittaa. Neuvo voi siten olla myös viranomaisaloitteista ja tarve neuvonnalle voi syntyä missä hallintoasian käsittelyvaiheessa tahansa. Tarpeen osoittamisen vaatimuksella on lähtökohtaisesti kuitenkin korostettu sitä, että viranomaisen, julkisen palvelun tarjoajan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan ei voida olettaa varautuvan kaikkien hallinnon asiakkaiden kaikkiin tarpeisiin oma-aloitteisesti, vaan yksilölle jää tietynlainen omavastuu oman tarpeensa osoittamisesta. Näin on varsinkin silloin, kun neuvonnan kohteena oleva asia ei ole vielä neuvontatehtävää hoitavan tiedossa.

Puolestaan neuvontaa antavan tahon toimivaltaisuutta tulee tarkastella sekä asiallisesti että alueellisesti mutta myös asteellisesti.³⁵ Asiallinen toimivalta asettaa neuvonnan toteuttamiselle ensinnäkin edellytyksen siitä, että neuvon kohteena olevan asian tulee kuulua sisällöllisesti oikealle viranomaiselle tai palvelua toteuttavalle. Esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston toimivalta ei ulotu verotuksellisiin asioihin edes aihealuetta kevyesti sivuavissa asioissa ja sosiaalihuollon on mahdotonta antaa neuvontaa terveyspalveluihin liittyvissä asioissa. Täten tietyn tahon alaisuudessa työskentelevällä henkilöllä ei ole myöskään velvollisuutta antaa toimivaltaansa kuulumatonta neuvontaa, vaikka hän itse asiasta omakohtaisesti jotain tietäisikin. Toiseksi tulee huomioida alueellinen toimivaltaisuus, kun hallinnon asiakkaan neuvonnan kohteena oleva asia sijoittuu tietylle maantieteelliselle alueelle ja asian hoitaminen edellyttää, että juuri tietyllä alueella tai sijainnilla toimiva neuvontatehtävää hoitava työntekijä vastaa hallinnon asiakkaan asiaa koskeviin kysymyksiin.³⁶ Näin voi olla, jos esimerkiksi neuvoa tarvitaan tietyn kunnan yksikön päätöksentekovaltaan kuuluvassa asiassa. Asteellisesti tarkasteltuna neuvonta voi tapahtua hallinnonalalla, viranomaisessa tai muussa julkista valtaa käyttävässä elimessä monella hierarkkisella tasolla. Annetun neuvon tulisi kuitenkin olla peräisin juuri neuvontaan erikoistuneelta tai asiasta parhaiten tietävältä tasolta. Toimivallan rajauksilla turvataan kokonaisuudessaan siis sitä, että viranomaisessa toimivan neuvon antavan henkilön tiedot ja taidot riittävät neuvojen asianmukaiseen antamiseen. Neuvon antaminen muussa kuin toimivaltaan kuuluvassa asiassa voi muodostaa ongelman neuvojen paikkansapitävyyden ja luottamuksensuojan kannalta, sillä neuvon antaja on

³⁵ Kuusikko 2000, s. 3

³⁶ Kuusikko 2000, s. 3

myös lähtökohtaisesti aina vastuussa antamastaan neuvosta.³⁷ Toimivaltaisuus on siten perusteltu rajaus, joka turvaa hallinnon asiakkaan asemaa neuvonnassa sen sijaan, että sillä olisi asemaa ja oikeuksia heikentäviä vaikutuksia.

Neuvonnan rajoja määritettäessä on tarkasteltu myös tilanteita, joissa neuvonnan on katsottu ylittävän sen lainmukaiset pääpiirteet. Esimerkiksi viranomaisen ei ole voitu katsoa toimivan neuvonnan yhteydessä avustajamaisesti tai konsultoivasti, koska sen on katsottu olevan ilmeisessä ristiriidassa viranomaisen puolueettoman työskentelyn ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamisen kanssa.³⁸ Mäenpää on todennut, että viranomaisen palveluksessa oleva henkilö ei voi asiakkaan puolesta täyttää lomaketta tai hakemusta asiakkaan puolesta, jos asia tulee viranomaisen käsiteltäväksi.³⁹ Tällaisen toimintaohjeen suppea tulkinta voi kuitenkin johtaa nykyhallinnossa selkeästi epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen sekä yksilön toiminnallisten lähtökohtien että neuvontatoiminnan tavoitteiden näkökulmasta. Kun viranomaisen palveluksessa oleva, nimenomaisesti neuvonnan ja avustamisen pariin työllistetty henkilö neuvoo ja edistää toiminnallaan asiakasta hänen erityistarpeensa huomioiden, toteutetaan positiivisen erityiskohtelun periaatetta, joka ei voi suoranaisesti johtaa viranomaisen antaman ratkaisun riippumattomuuden tai puolueettomuuden vaarantumiseen.⁴⁰ Tätä vaaraa ei synny varsinkaan silloin, kun neuvontaa antava viranomaisessa työskentelevä henkilö ei työskentele hallintoratkaisutoiminnan parissa. Useimmiten viranomaisen palveluksessa työskentelevät asiakaspalvelijat eivät työskentele samalla hallintoratkaisujen tai muiden päätösten parissa, vaan henkilöstö on jaettu toimimaan työtehtävien sisällön perusteella. Siksi avustajamaisuus voi kuulua tarpeen vaatiessa neuvonnan piirteisiin, jos se ei tosiasiallisesti vaikuta neuvontaa antavan puolueettomuuteen.

Neuvonta on siten pohjimmiltaan aktiivista itsenäistä toimintaa, joka tapahtuu sekä hallintoasioiden että tosiasiallisen palvelutoiminnan yhteydessä, edellyttää mahdollisimman yksilöityjä kysymyksiä, ei sido vastaanottajaansa, edellyttää aina tarvetta sekä antajaltaan toimivaltaisuutta ja voi edellyttää yksilön tarpeen vaatiessa myös avustajamaisia toteutuskeinoja. Tämän lisäksi neuvonta on menettelyllisen neuvonnan ohella laajentunut myös aineelliseen neuvontaan ja siihen kuuluu yhä enemmän hallinnon asiakkaan perustavanlaatuisiin oikeuksiin vaikuttavaa sisältöä. Siksi neuvonta ei ole vain neuvontaa perinteisessä muodossaan niin sanottuna julkishallinnollisena asiakaspalveluna,

³⁷ Mäenpää 2008, s. 157

³⁸ Mäenpää, 2013, s. 415 & Mäenpää 2008 s. 156

³⁹ Mäenpää 2008, s. 156

⁴⁰ Yhdenvertaisuuslain 9 §:n mukaan positiivista erityiskohtelua on oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen tai syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen.

vaan se sisältää yhä enemmän asiakkaan oikeuksiin konkreettisesti vaikuttavia piirteitä, joiden tulisi nauttia erityistä suojaa. Täten ongelmalliseksi muodostuu se, että neuvontaan ei voi juuri kohdistaa muutoksenhakukeinoja. Neuvonnan ei ole perinteisesti katsottu voivan sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, täten siis yksilön oikeuksiin vaikuttamista, minkä takia hallintolakia säädettäessä ei ole kiinnitetty huomiota sen tarvitsemiin mahdollisiin oikeusturvatakeisiin. Neuvontaan kohdistuvat oikeusturvakeinot rajautuvat ylimmille laillisuusvalvojille tehtäviin kanteluihin ja lainvastaisen tai muuten virheellisen neuvon kohdalla virkavastuuseen perustuvaan julkisyhteisön korvausvelvollisuuteen.⁴¹ Koska neuvonta on tätä nykyä sen perinteiseen merkitykseen nähden paljon monikäsitteisempi ja laajemmalle ulottuva, sen saama oikeusturvan taso jää sen tarpeeseen katsoen heikoksi. Jos nykyhallinnossa tapahtuvassa neuvonnassa olisi kyse suppeasti ymmärretyllä tavalla vain menettelyllisten ohjeiden antamisesta hallintoasian käsittelyn yhteydessä, sen tarve muutoksenhakukeinoille ja oikeusturvalle olisi selvästi vähäisempi.

4.2 Neuvonnan oma toiminnallinen viitekehys ja kehittyvät toimintaympäristöt

Neuvonta rajautuu siten modernissa hallinnossa omaksi toimintaympäristökseen sen omaleimaisesta asemasta johtuen. Neuvonnan voi katsoa muodostavan itselleen muusta julkishallinnollisesta toiminnasta erillisen viitekehysten, jossa tapahtuva toiminta kuitenkin ikään kuin kelluu tiiviissä yhteydessä hallintoratkaisutoiminnan, palveluiden toteuttamisen ja oikeuksien edistämisen kanssa. Siihen kohdistuvia oikeusturvapuutoksia voi pyrkiä paikkaamaan seuraavaksi kuvatuilla neuvonnan toiminnallisilla vaiheilla, jotka on koottu ottamalla huomioon muut hyvän hallinnon takeet, ylimpien laillisuusvalvojen tulkintasuositukset ja edellä kuvatut neuvonnan perimmäiseen luonteeseen vaikuttavat piirteet.

Muilla hyvän hallinnon perusteilla täytetään ennen kaikkea neuvonnan aukkoisuutta ja luodaan sille sisältöä, joka mahdollistaa sen laajemman ja itsenäisemmän tulkinnan. Neuvonnan oma toiminnallinen viitekehys korostaa ennen kaikkea sen erillisyyttä hallintomenettelystä. Neuvonnan toteutumisen kannalta jokaisella kuvatulla vaiheella on tärkeä rooli ja jo yhdessäkin vaiheessa ilmenevä ongelma aiheuttaa sen, että seuraavaan vaiheeseen ei voida edetä eikä neuvontavelvollisuus toteudu täysimääräisesti.

Neuvontavelvollisuuden kokonaisvaltaiseksi toteutumiseksi:

1. Neuvonnalle tulee olla tarve

⁴¹ Ks. esim Kuusikko 2000, s. 435 ja Mäenpää 2008, s. 159-160

2. Tulee olla olemassa asiallisesti, alueellisesti sekä asteellisesti toimivaltainen viranomainen tai muu taho, jolla toiminnalliset sekä myös tiedolliset edellytykset antaa neuvontaa.
3. Neuvonnan saatavuuden ja palveltavaksi pääsemisen on oltava turvattu kyseisessä toimivaltaisessa viranomaisessa.
4. Toimivaltaisessa viranomaisessa tulee olla neuvoa antava, koulutettu ja pätevä henkilöstö, joka kykenee asianmukaisesti ja sisällöllisesti oikeanlaisten neuvojen ja ohjeistusten antamiseen.
5. Neuvoa antavan henkilön ohjeiden ja neuvojen, sekä yleisten neuvontaan liittyvien käytäntöjen tulee olla neuvon kohteen kannalta tarkoituksenmukaisia ja virheettömiä, sekä kieleltään selkeitä, että sisällöllisesti ymmärrettäviä, jotta hallinnon asiakas saa asiansa asianmukaisesti hoidettua.
6. Neuvontaa tulee saada koko palveluprosessin ajan ja jokaisessa hallintoasian vaiheessa.
7. Saatuihin neuvoihin tulee voida luottaa.
8. Neuvonnasta tulee olla mahdollista tehdä hallintokantelu ylimmille laillisuusvalvojille. Lainvastaiseen tai muuten virheelliseen neuvon tulee voida saada virkavastuuseen tai julkisyhteisön korvausvelvollisuuteen perustuva korvaus vahingosta.

Kun neuvonnan toteutumista tarkastellaan aikajanan tavoin, hallinnon asiakkaan oikeus neuvontaan ja viranomaisen velvollisuus toteuttaa neuvontavelvollisuutta, alkavat jo ennen sitä, kun asiakas kohtaa neuvoa antavan tahon edustajan.⁴² Hallinnon asiakkaan kokema tarve käynnistää kuitenkin varsinaisen neuvontavelvollisuuden noudattamisen prosessin, mitä seuraa vaatimus siitä, että asian hoitamiseksi tulee olla olemassa neuvoa antava toimivaltainen viranomainen tai muu taho. Toimivaltaisen tahon löytämiseen liittyy myös viranomaisen velvollisuus ohjata hallinnon asiakas toimivaltaiseen sellaiseen. Itse neuvontaan kohdistuvat konkreettiset toimet velvollisuuden toteuttamiseksi alkavat kuitenkin vasta siitä, kun asiakas kohtaa ensimmäistä kertaa viranomaisessa työskentelevän työntekijän tai viranhaltijan.⁴³ Jotta neuvontavelvollisuutta voitaisiin konkreettisesti toteuttaa, viranomaisessa tulee olla neuvontaan kykenevä henkilöstö, joka mahdollistaa tarkoituksenmukaisten ja sisällöllisesti oikeanlaisten neuvojen antamisen. Neuvojen tulee myös olla

⁴² Kuusikko 2000, s. 246

⁴³ Viranhaltijalla viitataan sekä kunnallisiin että valtion virassa toimiviin virkasuhteessa oleviin henkilöihin sukupuolineutraalilla käsitteellä.

kielellisesti ymmärrettäviä asiakkaan asian kannalta ja neuvoja tulisi saada niin koko palveluprosessin ajan, kuin myös jokaisessa hallintoasian käsittelyn vaiheessa aina vireillepanosta vireille tulon jälkeiseen aikaan. Lisäksi neuvonnassa tulee kiinnittää erityistä tarkkaavaisuutta sen sisällölliseen pätevyYTEEN, jotta hallinnon asiakas voi mahdollisimman hyvin luottaa saamaansa informaatioon. Neuvontavelvollisuuden viimeistelemiseksi, hallinnon asiakkaan tulee olla aina mahdollista tehdä hallintokantelu saamastaan neuvonnasta ja silloin jos neuvo on lainvastainen tai se on annettu perehtymättä asiaan riittävän huolellisesti, tulee hallinnon asiakkaalla olla oikeus saada korvausta vahingosta joko perustuen virkavastuun toteuttamatta jäämiseen tai julkisyhteisön korvausvelvollisuuteen.

Esille tuoduista vaiheista erityisesti neuvonnan saatavuuteen ja viranomaisen tavoitettavuuteen liittyvät kysymykset ovat olleet ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden kohteena lukuisia kertoja. Esimerkiksi ratkaisussa EOAK/5/2019 ja EOAK/6525/2018 oikeusasiamies on ottanut kantaa verohallinnon asiakaspalvelun saatavuuteen hallintolain 7 §:n ja 8 §:n palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden näkökulmasta. Ratkaisussa on korostettu erityisesti viranomaisen tavoittamista ja neuvon piiriin pääsemistä hallintoasian käsittelyä edeltävänä vaiheena. Oikeusasiamies on katsonut, että Verohallinnon neuvontapalvelun asianmukaisuus ja palveltavaksi pääsevien asiakkaiden osuus viranomaista tavoittaneiden kokonaisuudesta ei vastaa sitä mitä hallintolaki neuvonnalta ja sen asianmukaisuudelta vaatii. Viranomaisen on huolehdittava jonotusaikojen pysymisestä niin kohtuullisina, että ne eivät muodosta tosiasiallista estettä neuvontapalveluiden saatavuudelle. Neuvontaa antavan viranomaisen tavoittamattomuus ei siis saa johtaa siihen, että hallintoasian hoitaminen viivästyy asiakkaalle merkittävästi epäedullisella tavalla.

Puolestaan oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1853/1/2018 liittyen asianmukaisiin ja oikeanlaisiin neuvoihin, kasvatus- ja perheneuvolan kantelijalle antama neuvonta oli ollut sisällöltään puutteellista, ja kantelija oli jäänyt epätietoiseksi oikeudestaan palvelujen saamiseen. Ratkaisussa on arvioitu neuvonnan toteuttamatta jättämisen vaikutusta asiakkaan pyytämän palvelun saamiseen ja kielteiseen päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun käynnistämiseen. Neuvonnan sisällöllisellä oikeellisuudella on siten vaikutusta asiakkaan muiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Myös ratkaisussa EOAK/2721/2018 jossa kantelija on tiedustellut TE-toimiston kantaa siihen, miten osa-aikaistyöstä kieltäytyminen vaikuttaisi hänen työttömyysturvaansa, on arvioitu TE-viranomaisen neuvojen sisällöllistä riittävyttä ja tarkkuutta asian hoitamisen kannalta. TE-toimiston mukaan kantelijalle on kerrottu yleisellä tasolla siitä, mitä seuraa työstä kieltäytymisestä, sillä neuvonnan yhteydessä ei ole katsottu voivan ennakoida yksittäisten hakemusten tai annettujen skenaarioiden tosiasiallista

menestymistä. Oikeusasiamies on katsonut, että TE-toimiston olisi tullut sisällyttää vastaukseensa ainakin viite työttömyysturvalain (1290/2002) 5 §:n 2 momentin 1 kohtaan, jossa määritellään henkilön pätevä syy kieltäytyä työstä. Ratkaisun perusteella on mahdollista nähdä, että viranomaisen tulisi pyrkiä yksilöimään esitetty kysymys erityisesti silloin, kun se on ollut hyvin selkeä, ja selventämään tarkentavasti mahdollista lopputulemaa yksilön näkökulmasta viittaamalla lopputulokseen todennäköisimmin vaikuttaviin seikkoihin riittävällä aineellisella tarkkuudella. Tapauksessa on aiheen painavuudesta johtuen edellytetty myös painoarvon antamista aineelliselle neuvonnalle ja yhä personoidummalle neuvonnalle. Ratkaisussa EOAK/6381/2018 oikeusasiamies on myös arvioinut edunvalvonnan päättymiseen kohdistuvaa neuvontaa ja edunvalvonnan lakkaamisen jälkeistä neuvontaa edunvalvonnan kohteena olevan päämiehen oikeuksien kannalta. Koska edunvalvonta on henkilön perusoikeuksien kannalta erityisen merkityksellistä, tulisi myös edunvalvonnan tullessa päätökseen sekä sen päättymisen jälkeen arvioida huolellisesti sitä saaneen henkilön tarvetta viranomaisaloitteeseen neuvontaan ja annettujen neuvojen sisällölliseen riittävyteen.

Edellä kuvatuissa ratkaisuissa neuvontaa on arvioitu niiden perinteisessä toimintaympäristössä. Neuvontavelvollisuuden kokonaisvaltaisen toteutumisen ja neuvonnan toimintaympäristön osalta on kuitenkin huomioitava myös se tosiasia, että hallinnon palveluperiaate tarkoittaa yhä enemmän digitaalisia palveluita ja ohjausta⁴⁴ ja täten myös neuvonta seuraa viranomaisen toimintakulttuurille asetettuja muutosodotuksia. Perinteisen virastoissa asioinnin lisäksi muut neuvontakanavat ovat tulleet pysyväksi osaksi viranomaisten toimintaa. Neuvonnan piiriin ja viranomaisen palveltavaksi pääsemistä onkin pyritty lisäämään erityisesti siksi, että käytössä olisi mahdollisimman monipuolisesti erilaisia asiointikanavia, joilla tavoittaa niin viranomaisia kuin julkisten palveluiden toteuttajia. Ohjeistusta ja neuvontaa on saatavilla tätä nykyä niin viranomaisten verkkopalveluissa, sosiaalisen median kanavissa, chatbot-sovelluksen⁴⁵ kautta, ajanvarauspalveluina, puhelinpalveluina kuin perinteisenä walk-in -palvelunakin. Neuvonnan tulee toteutua kuitenkin yhtä perusteellisesti ja hyvää hallintoa kunnioittaen myös sen uusissa toimintaympäristöissä⁴⁶, mikäli siellä tapahtuvan neuvonnan laajuus vastaa perinteistä virastossa tai puhelimitse asiointia. Omat muutoksensa neuvonnan toiminnalliseen viitekehykseen tuo myös esimerkiksi se, että palveluiden tavoitettavuuden ja käytettävyyden ympärivuorokautisuus ei ole enää vain mahdollisuus vaan osa olemassa olevaa

⁴⁴ Pöysti 2018, s. 889

⁴⁵ Voutilainen 2018. Voutilainen arvioi artikkelissaan Chatbot-sovellusta osana viranomaisten neuvontapalveluita.

⁴⁶ Voutilainen 2018, s. 925. Voutilainen toteaa, että laillisuusvalvonnassa on toistuvasti katsottu, ettei tietojärjestelmiin liittyvillä syillä voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelylle asettamista vaatimuksista.

todellisuutta.⁴⁷ Tavoitteena voikin katsoa olevan hallinnon asiakkaiden itsenäisten toimintamahdollisuuksien mahdollisimman laaja mahdollistaminen ja asioinnin aika- sekä paikkasidonnaisuuksien poistaminen julkisen hallinnon toteuttamien palveluiden jouhevoittamiseksi.

Viranomaispalveluiden digitalisoitumisen vaikutuksia onkin arvioitu ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuisissa. Esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/2721/2018 on muun ohella arvioitu Finanssivalvonnan automaattisen viestipalvelun käyttöä osana hallinnon asiakkaan osoittamaa selvitys- ja lausuntopyyntöä. Käytetyn automaattisen viestipalvelun ei ole katsottu palvelleen tarkoituksenmukaisesti sille asetettua tehtävää ja se on osaltaan heikentänyt sekä neuvonnan että palveluperiaatteen toteutumista liittyen viranomaisen viivytyksettömään vastausvelvollisuuteen. Uudet palvelukanavat ja tavat eivät siten ole neuvonnan kannalta aukottomia eikä niiden kautta voida välttämättä täyttää kaikkia asiakkaan yksilöllisen tiedon tarpeita. Neuvonta tulisi kaikessa tapauksessa toteuttaa siten, että niin kauan, kunnes uudet palvelumuodot ovat vähänkään epävarmoja, niillä ei saa sulkea pois tavanomaisen viranomaisasioinnin mahdollisuutta.

4.3 Neuvonnan tunnistetut ulottuvuudet

Jotta neuvontavelvollisuus tukisi hyvän hallinnon periaatteita nykyhallinnon tarpeita vastaavasti, havainnoin seuraavaksi sen ulottuvuuksia, jotka ovat tunnistettavissa sen nykyisestä toimintaympäristöstä. Kuten aiemmin on todettu, suppeaa tulkintaa noudatettaessa neuvonnalle hallintolaisissa (434/2003) asetetut perinteiset ehdot eivät täytä yksin sitä tavoitetta mikä hyvän hallinnon periaatteille ja hyvälle hallinnolle perusoikeutena, on perustuslaillisina periaatteina annettu.⁴⁸ Neuvontaa on oikeuskirjallisuudessa ryhmitelty ja luokiteltu melko vähän. Esimerkiksi Kuusikko on kumotun hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaista neuvontaa tulkitessaan jakanut neuvonnan tosiasialliseen viranomaistoimintaan, hallintoasian vireillepanon neuvontaan, hallintoasian selvittämisen yhteydessä tapahtuvaan neuvontaan ja hallintoasian ratkaisemisen jälkeen tapahtuvaan neuvontaan.⁴⁹ Kyseinen jaottelu on kuitenkin hallintolain kannalta riittämätön eikä se ota huomioon neuvonnan käsitteen laajentumisen johdosta tapahtuneita muutoksia.

Ennen neuvonnan luokittelutapoihin menemistä on syytä vielä palata siihen jakoon, mikä erottaa neuvonnan viranomaisten tai julkisten hallintoelinten yleisluonteisesta tiedottamisesta. Tiedottamista on kuvattu siten, että se ei yleisimmillään liity mihinkään konkreettiseen asiaan.⁵⁰ Neuvonnan

⁴⁷ Pöysti 2018, s. 889. Pöysti toteaa, että digitaalisten palveluiden odotetaan olevan ympärivuorokautisesti käytettävissä.

⁴⁸ HL 1 §:ssä sanotaan, että hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa, hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

⁴⁹ Kuusikko 2000, s. 21

⁵⁰ Kuusikko 2000, s. 317

rajaaminen viranomaisaloitteisesta tiedottamisesta sekä yleisestä tiedotusvelvollisuudesta on perusteltua, sillä tiedottamisen rooli hallinnon asiakkaan perustavanlaatuisen oikeuksien toteutumisessa ei ole niin merkittävä kuin hallinnon asiakkaan tarpeen perusteella annettu spesifioitu neuvo. Tiedottamisen erittelemineksi omaksi itsenäiseksi informatiiviseksi toimintaympäristökseen vie tarkoituksenmukaisesti huomiota neuvonnan rooliin yksilöityjen ohjeiden antajana. Kuitenkin esimerkiksi viranomaisen www-sivuilla jaetun informaation on katsottu poikkeavasti kuuluvan osaksi neuvontavelvollisuuden toteuttamista.⁵¹ Kirjalliseen muotoon laitettuihin, laajasti kaikkien saataville asetettuihin menettelyllisiin neuvot ja ohjeet, voidaan tulkita modernissa hallinnossa yhdeksi neuvonnan antamisen muodoksi. Tällaisen informaation voi katsoa toimivan neuvonnalle niin ikään esilähteenä, johon hallinnon asiakas voi itse ensi tilassa soveltaa omaa tilannettaan. Seuraavaksi kootaan kuitenkin neuvonnan jakotapoja sen tavanomaisessa ympäristössä.

Ensinnäkin neuvonta voidaan jakaa viranomaisen toimintaa koskevaan yleiseen neuvontaan ja henkilön omaa asiaa koskevaan neuvontaan. Viranomaisen antaman yleisen neuvonnan voi tulkita olevan toimintaa, jossa viranomainen tai muu julkista hallintotoimintaa harjoittava taho kertoo hallinnon asiakkaalle ilman subjektiivisia seikkoja ja yksilöllisiä sovellutuksia kyseisen viranomaisen tai julkista hallintotoimintaa toteuttavan tavoista menetellä, ratkaista tapauksia ja tuottaa esimerkiksi hallintopäätöksiä. Yleisessä neuvonnassa keskitytään nimenomaisesti yleisesti käyttökelpoisen tiedon, neuvojen ja ohjeiden antamiseen esimerkiksi tiedustelun johdosta.⁵²

Henkilön omaa asiaa koskeva neuvonta on puolestaan toimintaa, jossa hallinnon asiakkaan asia on esimerkiksi vireillä jossain viranomaisessa ja neuvonta tapahtuu kyseisen asian yhteydessä.⁵³ Henkilön omaa asiaa koskeva neuvonta voi myös liittyä johonkin hallinnon asiakkaalle mahdollisesti kuuluvaan palveluun ja sen saamiseen asiakkaan henkilökohtaiset lähtökohdat huomioiden. Tällöin kysymykset ja neuvot kohdistuvat nimenomaisesti yksilöitävissä ja tunnistettavissa olevien asioiden toimittamiseen ja etenemiseen. Hallinnon asiakkaan omaa asiaa koskevaan neuvontaan liittyy siten aina tapauskohtaisia seikkoja, joiden ei voi katsoa soveltuvan suoraan muihin asioihin.

Tutkimuksen kannalta tärkeäksi muodostuu kuitenkin ennen kaikkea jako, jossa neuvonta on tunnistettu sekä osaksi tosiasiallista palvelutoimintaa⁵⁴ että hallintoasian käsittelyä, johon se on perinteisesti liitetty. Jaottelu huomioi palveluperiaatteen ja neuvonnan toimintaympäristön

⁵¹ Voutilainen 2007, s. 217

⁵² Kuusikko 2000, s. 15

⁵³ Kuusikko 2000, s. 15

⁵⁴ Ks. esim. Kuusikko 2000, s. 20-21 & Mäenpää 2008, s. 155. Kuusikko esittää tosiasiallisen palvelutoiminnan omassa jaossa ja myös Mäenpää toteaa neuvonnan koskevan erilaisia viranomaisen toteuttamia palveluita.

laajentumisen myös osaksi kaikkea julkista palvelutoimintaa kuten sosiaalihuoltoa, sairaanhoitoa ja opetusta.⁵⁵ Jaottelu korostaa siten neuvonnan progressiivista olemusta ja kokonaisvaltaista ulottuvuutta kaikkiin julkisesti tapahtuviin toimintoihin. Neuvonnan syvin luonne hallintoasian yhteydessä annettavana neuvontana ei siten muutu, vaan tarkastelulla laajennetaan tulkintaa kaikkiin tilanteisiin, joissa neuvontaa on tarpeellista saada hyvän hallinnon toteutumiseksi. Neuvonnan laajentuminen osaksi tosiasiallista palvelutoimintaa näkyy erityisesti kyseisiä palveluja säätelevissä laeissa, joihin erityismainintoja neuvonnasta on sisällytetty.

Itse hallintoasiaan kohdistuva neuvonta voidaan jakaa edelleen vireillepanon, käsittelyn ja vireille tulemisen jälkeen toteutettavaan neuvontaan.⁵⁶ Kyseinen jako korostaa hallintoasian hoitamiseen kohdistuvan neuvonnan toteuttamisen tärkeyttä kaikissa vaiheissa, joissa asiakkaan oikeusasemaan voi kohdistua toimenpiteitä. Jako huomioi neuvonnan korostetusti myös ajallisesti. Hallintoasian vireillepanoa edeltävässä neuvonnassa korostuu ennakkollisen oikeusturvan toteuttamisen tärkeys ja siksi neuvojen antamisen tulisi painottaa mahdollisimman varhaiseen vaiheeseen. Vireillepano kytkeytyy ajallisesti siihen hetkeen, kun itse hallintoasia ei ole vielä saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen.⁵⁷ Mainitun laiseksi toiminnaksi voidaan mieltää esimerkiksi viranomaisessa tai muussa julkista palvelutehtävää hoitavassa toimielimessä työskentelevän palveluneuvojan antamat menettelylliset ohjeet, kuinka asia tulee laittaa vireille ja mitä muita oleellisia asioita vireillepanossa tulisi huomioida. Myös silloin, kun asia on laitettu vireille viranomaisessa, asiakkaalle voi muodostua tarve esittää kysymyksiä ja saada lisää tietoa asian käsittelystä ja sen etenemisestä. Edellä mainittu on usein hallintolain 8 §:n mukaista asiointia koskevaa, tiedusteluihin ja kysymyksiin vastaamista. Hallintoasian vireille tulon jälkeen tapahtuvassa neuvonnassa korostuu puolestaan päätöksenteon kohteena olevan asian muutoksenhakuun ja sen toteuttamiseen liittyvät neuvot ja viranomaislähtöiset ohjeet.

Jako menettelylliseen ja aineelliseen neuvontaan kuvaa parhaiten neuvontakulttuurin tulevaisuuden suuntaa. Jaolla menettelylliseen ja aineelliseen neuvontaan voidaankin syventää neuvontaan kohdistuvia olettamuksia ja korostetaan uudistuvia yhteiskunnallisia tarpeita. Kummatkin ovat tätä nykyä neuvonnan menestyksekkään hoitamisen kannalta tärkeitä, niin tosiasiallisessa hallintotoiminnassa kuin hallintoasiaan liittyvässä neuvonnassakin. Neuvontaa koskevan hallintolain säännöksen on katsottu ilmentävän ensisijaisesti menettelyllisen neuvonnan vaatimusta, vaikka

⁵⁵ Mäenpää 2008, s. 155

⁵⁶ Mäenpää 2008, s. 155 ja Kuusikko s. 20-21. Mäenpään mukaan neuvonta koskee kaikkia hallintoasian käsittelyvaiheita, samoin Kuusikko on huomionut hallintoasian käsittelyn vaiheet omassa jaottelussaan.

⁵⁷ HL 18-19 §: Hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen

toisaalta aineellisen neuvonnan tarvetta ei ole voitu täysin kieltääkään.⁵⁸ Hyvän hallinnon mukainen neuvontavelvollisuus ja palveluperiaatteen asianmukainen toteutuminen voivat edellyttää yhä enemmän yksityiskohtaisia, aineellisena neuvontana pidettäviä vastauksia.

Menettelyllinen neuvonta korostuu erityisesti hallintoasiaan liittyvissä asioissa, sillä usein neuvontaa annetaan nimenomaisesti menettelyllisiin kysymyksiin. Sen tarve tosiasiallisessa hallintotoiminnassa voi olla kuitenkin yhtä perusteltua, sillä monesti myös palveluiden saatavuus ja hakeutuminen palveluihin herättävät hallinnossa asioivalle kysymyksiä. Aineellinen neuvonta voi puolestaan tarkoittaa esimerkiksi aineellisen lainsäädännön yleistä selostusta asiakkaan asian kannalta, mutta myös asianomaisten säännösten tapauskohtainen tulkinta on mahdollista hallinnonalakohtaisten tarpeiden valossa.⁵⁹ Aineellisten neuvojen osalta tulee kuitenkin huomioida se, että annettu aineellinen neuvo ei sido sitä viranomaisen tahoja, joka antaa lopullisen hallintopäätöksen asiasta. Aineellinen neuvonta edellyttää siten sitä antavalta erityistä varovaisuutta ja harkintaa. Aineellisen neuvon sitomattomuus rajoittaa myös aiemmin mainitulla tavalla luottamuksensuojan periaatteen toteuttamista neuvontatoiminnassa. Aineellinen neuvonta voi kuitenkin toimia merkittävänä tietolähteenä hallinnon asiakkaalle hänen oman asiansa ymmärtämisen kannalta ja siksi siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

4.4 Neuvonta hallinnon asiakkaan oikeuksien ja julkisen hallintotoiminnan välisen vastakkainasettelun madaltajana

Neuvonta tarvitsee huomiota hyvän hallinnon periaatteena, koska vain se voi täyttää hallinnon asiakkaan kohtaamat tiedolliset aukot hänen omista eduistaan, oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Näiden tiedollisten aukkojen täyttäminen edellyttää sitä, että neuvonnan ulottuvuudet on turvattu edellä kuvatulla tavalla kattamaan koko julkista palveluympäristöä. Neuvonnan pyrkimyksenä on tuoda hallinnon asiakkaalle oikeudellista turvaa mahdollisimman konkreettisin, maanläheisin ja päivittyvin keinoin. Se on voinut toimintana laajentua hallinnon piirteitä ja tarpeita vastaavaksi, mikä perustelee sen lisääntyvää huomion tarvetta ja huomioimista kaikkea julkista toimintaa toteutettaessa. Lainsäätäjä ei ole turhaan nostanut neuvontaa pykälätasolla omaksi toiminnalliseksi kokonaisuudekseen. Mikäli neuvontavelvollisuuden roolia itsenäisenä hallinnollisena toimintana ja periaatteena halutaan vahvistaa, sitä koskevaa sääntelyä tulisi ottaa yhä enemmän osaksi palveluja määrittäviä erityislakeja, sillä hallintolaki ei sääntele riittävän selvästi neuvonnan uudeksi toiminta-alueeksi tulkittavaa tosiasiallisen palvelutoiminnan alaa.

⁵⁸ Ks. HE 72/2002 vp, s. 57-58 ja Laakso ym. 2006, s. 155. Laakso ja muut ovat esimerkiksi katsoneet, että erityisesti sosiaalihuollon alueella aineellinen ja menettelyllinen neuvonta kietoutuvat yhteen.

⁵⁹ Laakso ym. 2006, s. 155

5. NEUVONTAVELVOLLISUUS HALLINNON ASIAKKAAN OIKEUSTURVAN TOTEUTTAJANA

5.1 Neuvonta osana kokonaisvaltaista oikeusturvaa

Tutkimuksen lopullisena tarkoituksena on tarkastella neuvontaa oikeusturvan näkökulmasta sen kokonaisvaltaisen toimintakentän ja olemuksen kuvaamisen lisäksi. Neuvonta on oikeusturvan toteutumisen kannalta erityisesti keinon asemassa, minkä takia on hyvin tärkeää tuntea sen olemus, ennen kuin sen sovellutuksia oikeusturvan kenttään tehdään. Itsessään oikeusturva on oikeusvaltiollinen peruseriaate ja jokaiselle kuuluva perusoikeus, jonka tarkoituksena on turvata yksityisen oikeudet suhteessa julkiseen valtaan. Oikeusturva sisältää siten kaikki menettelylliset, että käsitteelliset keinot, joilla hallinnon asiakkaan yksityistä etua voidaan suojata hallintotoiminnassa. Se on luonteeltaan sekä itsenäinen perusoikeus mutta myös muiden oikeuksien toteuttaja⁶⁰ joka on perinteisesti luokiteltu vapausoikeuksiin.⁶¹ Oikeusturva on toisaalta jotain mikä yksilöille kuuluu ilman konkreettista toimintaa, mutta sen toteutumista tulee ylläpitää kulloinkin tarpeellisin toimenpitein. Oikeusturva on siten sekä lähtökohta mutta myös tavoiteltu lopputulos. Oikeusturvan käsitteen laaja-alaisesta ja konkretisoimattomasta luonteesta johtuen muulla lainsäädännöllä ja periaatteen kokonaisvaltaisella sisällyttämisellä julkisen vallan ja viranomaisten toimintaan, on keskeinen merkitys.⁶² Esimerkiksi hyvä hallinto on tällainen konkreettinen oikeusturvaa toteuttava perusoikeus.

Oikeusturva koostuu perustuslain 21 §:n mukaisesti useista osaoikeuksista, kuten oikeudesta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi, oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä, oikeudesta saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa, asian käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, oikeudesta saada perusteltu päätös ja oikeudesta hakea muutosta. Kun neuvontaa tarkastellaan sen laajentuneessa merkityksessä näiden osaoikeuksien toteuttajana, sen voi katsoa liittyvän toimintana ja menettelyperiaatteena näihin kaikkiin. Osaoikeudet edellyttävät tapauskohtaisesti enemmän tai vähemmän neuvonnan olemassaoloa, saatavuutta ja periaatetasoista noudattamista. Jotta asiakkaan asia voitaisiin käsitellä, viranomaisen palvelu voitaisiin toteuttaa ja asia voidaan saada viranomaisen käsiteltäväksi viivytyksettä, tulisi neuvonnassakin noudattaa sellaista menettelyä, joka johtaa itse asian kohteena

⁶⁰ Koivisto 2013, s. 1033

⁶¹ Hallberg ym. 2011. II Yleinen osa, 1. Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, Perusoikeuksien luokittelu niiden sisällön perusteella, Vapausoikeudet ja oikeusturva.

⁶² Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §).

olevan oikeuden tai hallintoasian perustuslainmukaiseen toteuttamiseen. Neuvonnan epäasianmukainen menettely, viivytykset ja se, että asiakas ei saa neuvontaa syystä tai toisesta toimivaltaiselta taholta, ovat omiaan hidastamaan itse neuvonnan kohteena olevan asian käsittelyä, ratkaisun saamista tai palvelun piiriin pääsemistä. Neuvonta toteuttaa siis osaltaan perustuslain mukaisia oikeusturvan osa-alueita. Kuusikko onkin kuvannut, että yksilön oikeusaseman kannalta myös menettelyllinen suoja hallintoasioissa voi olla yhtä merkittävä kuin tuomioistuinmenettelyllä.⁶³ Tulee kuitenkin muistaa, että neuvonta on osa myös tosiasiallisia palveluita, minkä takia sen oikeusturvaulottuvuus on todellisuudessa paljon laajempi. Myös oikeusturvan ajallisen toteutumisen näkökulmasta, neuvonnalla on rooli sekä ennaltaehkäisevänä oikeusturvakeinona että osana jälkikäteistä oikeusturvaa. Ennaltaehkäisevän oikeusturvan on katsottu olevan toimintaa, jota toteutetaan preventiivisesti ennen hallinnon asiakkaaseen kohdistuvaa päätöksentekoa. Ennaltaehkäisevä oikeusturva sitoo julkisen vallan käyttäjää pitämään jo ennakolta huolta siitä, että hallinnon asiakkaan perustavanlaatuiset oikeudet saavat painoarvoa julkisessa hallinnossa asioitaessa.⁶⁴ Ennaltaehkäisevän oikeusturvan toteutumista voidaan tukea erityisesti erityislainsäädännön avulla ja sitä perustelee se, että oikeusvaltiossa oikeusturvan toteutumisen tulee olla katkeamatonta ja ennalta määriteltyä. Myös jälkikäteisen oikeusturvan toteuttamisen osana neuvonnalla on tärkeä rooli sikäli, että sitä voidaan tarvita esimerkiksi osana tehdyn päätöksen muutoksenhakua.

5.2 Neuvonta itsenäisenä oikeusturvan toteuttajana

Kuitenkin, koska neuvonta ei ole lain tasolla säädetty yksilölle kuuluva yksittäinen perustavanlaatuinen oikeus eikä siten myöskään lainalaisuusperiaatteen noudattamisen itsenäinen kohde, perustuslain oikeusturvaa koskeva säännös koskettaa neuvontaa pääsääntöisesti vain välillisesti kokonaisuuden osana. Neuvonnan itsensä toteutumisen taso jää riippumaan paljolti siitä, kuinka monipuolisesti ja oivaltavasti eri viranomaiset hyödyntävät sitä toiminnassaan.

Kuitenkin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisut ja virkamiesoikeudellinen vahingonkorvausvastuu toimivat osaltaan itse neuvonnan jälkikäteisinä oikeusturvakeinoina, joilla on mahdollista saada takautuvasti oikeutta neuvontatoiminnan virheellisyydelle. Oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille kantelu ovat keinoja, joilla voidaan tuoda esille neuvonnalle asetetut erityiset odotukset ja toimintasuositukset yksittäistapauksissa ja siten vaikuttaa neuvontavelvollisuutta käyttäneen tahon toimintaan. Kuten käsitellyistä ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuista on tullut ilmi, neuvonnan virheellisyydestä tai muusta neuvontaan liittyvästä koetusta vääryydestä voi tehdä hallintokantelun ja

⁶³ Kuusikko 2000, s. 209

⁶⁴ Mäenpää 2017, s. 412

neuvonta voidaan siten asettaa arvioinnin kohteeksi. Ylimmät laillisuusvalvojat voivat täten arvioida neuvonnan toteutumista sekä yksinään että osana muita kantelussa ilmi tulevia seikkoja. Hallintokanteluiden ratkaisuilla onkin otettu kantaa neuvontavelvollisuuden toteuttamisen tärkeyteen ja rooliin yksilön oikeusaseman kannalta. Virkavastuuseen tai julkisyhteisön korvausvelvollisuuteen perustuva vahingonkorvausvastuu muodostuu tärkeäksi neuvonnan saaman oikeusturvan toteuttamisen keinoksi, jos kyseessä on lainvastaisesti tai muuten virheellisesti annettu neuvo.⁶⁵ Vahingonkorvausvastuuseen ei voida kuitenkaan nojautua kaikissa tilanteissa, sillä virkavastuu ja julkisyhteisön korvausvelvollisuus eivät ulotu kaikkiin niihin toimijoihin, jotka tätä nykyä antavat neuvontaa. Täten vahingonkorvausvelvollisuuskään ei tuo neuvonnan saamaan oikeusturvaan merkittäviä muutoksia, sillä sen hyödyntäminen rajoittuu neuvontavelvollisuuden toteuttajista vain osaan.

Toteutettiin neuvontaa sitten omana palvelunaan, osana hallintoasiaa, tosiasiallista hallintotoimintaa tai vain menettelyperiaatteena, sillä on yhteys yksilölle kuuluvien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiseen joko välittömästi tai välillisesti. Neuvonta täydentää kokonaisvaltaista oikeusturvaa, ja se on siten tärkeä palanen oikeusturvan toteutumisen kokonaisuuden kannalta. Kuitenkin koska neuvontaan kohdistuvat muutoksenhakukeinot puuttuvat ja hallintokantelu sekä vahingonkorvausvastuu ovat oikeusturvakeinoina rajalliset, kattavaa oikeusturvaa se ei toimintana itse saa.

⁶⁵ Mäenpää 2008, s. 159

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Neuvonta on edellä havaitun perusteella mahdollista tulkita ensinnäkin sekä tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi muiden palveluiden joukossa, toisekseen hyvän hallinnon toteutumisen osaksi, mutta toisaalta myös itsenäiseksi julkisen toiminnan abstraktiksi ilmentymismuodoksi, joka ei ole varsinaisesti julkisen vallan käyttöä eikä hallintoasian käsittelyä. Se on oma toiminnan muotonsa osana julkisen hallinnon kokonaisvaltaista toimintaa.

Välittömien oikeudellisten vaatimusten, mutta myös sääntelyn täydellinen puuttuminen monista oleellisista laeista, sekä sääntelyn vaihtelu eri lakien välillä, antaa perusteet arvioida neuvontavelvollisuutta alinormittuneeksi, ja hallinnonalakohtaisesti valikoituneeksi hyvän hallinnon toteuttajaksi. Välittömien oikeudellisten vaatimusten puuttuminen lainsäädännöstä aiheuttaa sen, että oikeustilamme ei odota neuvonnalta niin paljon kuin muulta hallinnon toiminnalta. Neuvontavelvollisuutta ei ole tunnistettu myöskään toiminnan tasolla oikeusturvan toteuttamisen itsenäiseksi edellytykseksi. Neuvontavelvollisuuden laajuus yhdistettynä oikeusturvakeinojen vähyyteen voi johtaa siihen, että se ei tuo hallinnon asiakkaalle sitä turvaa mikä sille perustuslaillisena muuna hyvän hallinnon periaatteena on asetettu.

Luonteestaan johtuen, neuvontavelvollisuuden onkin vielä toistaiseksi mahdotonta nauttia täyttä oikeusvarmuutta ja roolia oikeusvarmuuden takaajana. Neuvontavelvollisuus jättää voimassaolevan oikeuden tarkastelun kautta lain ja periaatteiden soveltajille laajan tulkintavapauden, kuinka neuvontavelvollisuutta kussakin tapauksessa sovelletaan. Kuitenkin, jos neuvontavelvollisuutta periaatteena tai toimintana ei olisi ollenkaan, vaikeutuisi erityisesti haavoittuvassa tai muussa yhteiskunnallisesti vaikeassa asemassa olevien oikeusturva entisestään. Hallinnon tehtävänä on huomioida yhdenvertaisuuden nimissä, että jokainen saa hoidettua hallintoasiansa tuloksellisesti. Esimerkiksi Tuomas Pöysti on todennut, että lähtökohtaisesti yksilöllä on aina oikeus tulla viime kädessä inhimillisesti ja yksilöllisesti arvioiduksi viranomaisen käyttämästä palvelualustasta riippumatta.⁶⁶

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuksista ilmenee, että hallinnon asiakas ei saa aina tarvitsemaansa palvelua ja neuvontaa asioidessaan viranomaisessa tai muussa julkista hallinto- tai palvelutehtävää hoitavassa tahossa. Siksi on erityisen tärkeää, että neuvonta voidaan saattaa ylimpien laillisuusvalvojen arvioitavaksi, jotta edes jonkin tasoinen turva voidaan taata. On ilmiselvää, että

⁶⁶ Pöysti 2018 s. 893

yksilön oikeusturvan kannalta neuvojen ja ohjeiden saamisella on merkitystä eniten silloin, kun yksilön tarpeet liittyvät sellaiseen hallintoasiaan tai jonkin palvelun saamiseen, jolla on vaikutusta hallinnon asiakkaan päivittäiseen elämästä selviämiseen. Kuusikko onkin esittänyt ajatuksen useasta erisisältöisestä neuvontavelvoitteesta hallinnon alojen erilaisiin tarpeisiin vastaamiseksi.⁶⁷ Tällainen ratkaisu voisi hyvinkin edistää neuvontavelvollisuuden toteutumista sellaisilla toiminnan alueilla, joilla yksilö on vaarassa asettua julkisen toimijan rinnalla selvästi heikompaan asemaan.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus muodostuu epäilemättä 2020-luvun julkisessa hallinnossa varsin tärkeäksi oikeusturvan osaksi ja toteuttajaksi, johon sekä ylimpien laillisuusvalvojen odotukset että yksilöiden osoittama tarve vaikuttaa progressiivisesti. Sen kehityssuunnan voi katsoa olevan yhä enemmän viranomaistehtävien ja hallinnon työtä määräävä. Siksi neuvonnan voi katsoa muuttuneen pelkästä periaatteesta yhä enemmän itsenäiseksi toiminnalliseksi normikseen, joka tarvitsee kattavampia oikeusturvakeinoja. Perustuslain mukainen oikeusturva ei voi toteutua kokonaisuudessaan kattavasti ilman neuvontavelvollisuuden täysimääräistä toteuttamista. Sen tehtävä on niin ainutlaatuinen, että sen puuttuminen aiheuttaisi selvän aukon oikeusturvan kokonaisuuteen ja tekisi hallinnon asiakkaan ja julkisen vallan välisestä vastakkainasettelusta epätasapainoisemman.

⁶⁷ Kuusikko 2000 s. 8