

Marja Pajukoski  
(toim.)

# Pääseekö asiakas oikeuksiinsa?

Sosiaali- ja terveydenhuollon  
ulkopuoliset tekijät -työryhmä  
Raportti III

RAPORTTI



Marja Pajukoski (toim.). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Helsinki 2010.

Avainsanat: asiakkuus, edunvalvonta, kuluttajansuoja, oikeusapu, oikeusturva, perusoikeudet, sosiaalihuolto, sosiaalioikeus, terveydenhuolto, toimintakyky, ulosotto, velkaantuminen

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

*Kielenhuolto:* Sirkka Laukonsuo

*Taitto:* Christine Strid

ISBN 978-952-245-283-2 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-245-284-9 (pdf)

ISSN 1798-0089 (pdf)

Yliopistopaino

Helsinki 2010

# Esipuhe

Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes asetti sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksiin arvioivan työryhmän vuonna 2007.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä on

- ♦ tehdä näkyväksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoisten tekijöiden vaikutuksia sekä palvelujen järjestämiseen että asiakkaisiin
- ♦ arvioida millä tavoin muiden hallinnonalojen sääntely ja sen toimeenpano vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksien toteutumiseen
- ♦ tuottaa konkreettisia ehdotuksia esille nousevien sääntelyn puutteiden ja hallinnollisten käytäntöjen korjaamiseksi.

Työryhmä julkaisi vuonna 2008 ensimmäisen raporttinsa: Avuttomuus lainsäädännössä, raportti I (Stakes Raportteja 14/2008, [www.stakes.fi/verkkajulkaisut/raportit/R14-2008-VERKKO.pdf](http://www.stakes.fi/verkkajulkaisut/raportit/R14-2008-VERKKO.pdf)). Työryhmän toimeksiantaja vaihtui 1.1.2009 alkaen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokseksi (THL). Työryhmän toinen raportti: Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Raportti II (THL Raportteja 14/2009, [www.thl.fi/thl-client/pdfs/d9a59693-1e11-4cd2-b1dc-bf603d817ea6](http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/d9a59693-1e11-4cd2-b1dc-bf603d817ea6)), julkaistiin vuonna 2009. Nyt käsillä oleva raportti: *Pääseekö avuton oikeuksiinsa* on työryhmän kolmas. Aikaisemmista poiketen se on toimitettu julkaisu, joka koostuu johdanto- ja johtopäätöslukujen ohella 15:sta työryhmän jäsenen kirjoittamasta artikkelista.

Ensimmäinen raportti käsitteli sitä, miten avuttomuus otetaan huomioon lainsäädännössä yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja toisaalta erikseen määriteltyissä sosiaaliturvaan liittymättömissä elämäntilanteissa. Tarkastelun kohteena oli sekä menettelyn muotoa että materiaalista sisältöä koskeva lainsäädäntö. Työryhmän toisessa raportissa selvitettiin niitä rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikuttavat avuttomaan palvelujen käyttäjään tai potilaaseen. Selvityksen kohteena olivat ne lainsäädännön määräykset, jotka vaikuttavat avuttoman henkilön tilanteeseen ja olosuhteisiin yksilötasolla yleisenä kehyksenä väestömuutokset, teknologian kehitys, lisääntyvä sääntely samoin kuin viranomaisten ja palvelujen käyttäjien roolien muutokset ja niiden kautta palvelun käyttäjään kohdistuvat uudet vaatimukset.

Avuttomuuden käsitettä työryhmä tarkastelee kaikissa raporteissaan toimintakykyyn liittyvinä puutteina, jotka estävät toimimasta tilanteen ja olosuhteiden vaatimalla tavalla. Kyse on yksilön suorituskyvyn ja ympäristön asettamien odotusten ja vaatimusten välisestä ristiriidasta. Lähtökohta on, että kukaan ei ole aina ja kaikissa tilanteissa täysin avuton ja jokainen on kuitenkin jossakin tilanteessa ja

olosuhteessa avuton. Sosiaaliturvan ulkopuolella avuttoman asemaa käsitellään lähinnä työryhmän edustamien tahojen kautta.

Kolmatta raporttia laadittaessa työryhmän kokoonpano on ollut seuraava: puheenjohtaja, professori *Pentti Arajärvi*, Itä-Suomen yliopisto ja jäsenenä johtava kihlakunnanvouti *Timo A. Heikkinen*, Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto, asiamies *Ville Jämsä*, Keski-Uudenmaan asiamies- ja neuvontapalveluyksikkö, Tuusula, henkikirjoittaja *Tuija Kanerva*, Lahden maistraatti, lakimies *Merja Karinen*, Mielenterveyden keskusliitto ry., tutkimusjohtaja *Marjukka Lasola*, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Vantaan sosiaali- ja potilasasiamies *Miikkael Liukkonen*, edunvalvonta-asiamies *Anna Mäki-Petäjä-Leinonen*, Muistiliitto ry., takausjohtaja *Näbil Radi*, Takuu-Säätiö, johtava lakimies *Tapio Rätty*, Helsingin kaupunki, apulaisjohtaja *Päivi Seppälä*, Kuluttajavirasto, johtava lakimies *Sirkka Sivula*, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry., lakimies *Terhi Toikkanen*, Kynnys ry., oikeusaputoimiston johtaja *Liisa Törnwall*, Lahden oikeusaputoimisto sekä tutkimusprofessori *Sakari Hänninen* ja lakimies *Marja Pajukoski*, terveyden- ja hyvinvoinnin laitos THL. Syyskuussa 2009 työryhmä kutsui asiantuntijakseen johtavan lakimiehen *Tuula Sarion* Suomen Kuluttajaliitto ry.:stä.

Käsillä olevan, kolmannen raportin teema on *oikeusturva*, joka on noussut esille jo aikaisempia raportteja tuotettaessa. Keskeinen tematiikka liittyy kysymyseen, mikä tukee tai estää ihmisiä pääsemästä lainsäädännössä määriteltyihin oikeuksiinsa? Tutkimuksellisesta näkökulmasta kirjoitettuja artikkeleita (Arajärvi, Hänninen) lukuun ottamatta, kirjoitukset perustuvat työryhmän jäsenten asiakastyön kautta syntyneisiin kokemuksiin. Pajukosken artikkelin tarkoitus on luoda lainsäädäntöön perustuva yleiskäsitys siitä, mitä oikeusturva on. Tarkoitus on säästää lukijaa siltä, että jokainen julkaisun kirjoittaja toistaisi samat oikeusturva koskevat säännökset. Koska jäsenet ovat hallinnon virkamiehiä, myös kokemukset koskevat hallinnon menettelyjä ja hallinnollista päätöksentekoa. Olennaisimmat kirjalliset lähteet on mainittu lukujen lopussa.

Ryhmä on asetettu ajalle 20.4.2007–31.12.2010. Työryhmän viimeinen raportti tulee tiivistämään aiempien raporttien sisällön ja kehittämisehdotukset, aikaisemmin tarkasteluun sisällyttämättöminä myös kysymykset avuttoman oikeuksien, laillisuusvalvonnan ja ohjauksen välisestä suhteesta.

Helsingissä 23. päivänä huhtikuuta 2010

Työryhmä

# Sisällys

Kirjoittajat.....	7
<i>Pentti Arajärvi</i> Näkökohtia avuttoman oikeusturvaan .....	9
<i>Marja Pajukoski</i> Mitä oikeusturva on? .....	20
<i>Ville Jämsä</i> Oikeusturvahavaintoja sosiaaliamiehen työssä.....	42
<i>Miikkael Liukkonen</i> Näennäis-oikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa.....	54
<i>Tapio Rätty</i> Yksilöhuollon päätöksenteko ja asiakas .....	64
<i>Merja Karinen</i> Mielenterveyskuntoutujan oikeusturvasta.....	71
<i>Anna Mäki-Petäjä-Leinonen, Henna Nikumaa</i> Ajoissa apua? – Näkökulmia muistisairaana ihmisen oikeuksien toteutumiseen .....	79
<i>Terhi Toikkanen</i> Henkilökohtainen apu ja vammaisen henkilön oikeusturva.....	102
<i>Sirkka Sivula</i> Tuettu päätöksenteko ratkaisuna oikeusturvan ongelmiin.....	109
<i>Liisa Törnwall</i> Oikeusavun palvelut ja asiakkaan oikeusturva .....	120
<i>Näbil Radi</i> Onko ylivelkaantunut oikeusturvan tarpeessa? .....	129
<i>Timo Heikkinen</i> Rutiiniratkaisuja ja lain tulkintaa – Oikeusturva ulosotossa.....	142
<i>Pentti Arajärvi</i> Avuton julkisen ja yksityisen muutoksessa.....	147
<i>Tuula Sario</i> Kuluttajan oikeudet muuttuvat.....	159
<i>Miikkael Liukkonen</i> Vuokratästeihin liittyviä oikeudellisia ongelmia .....	169
<i>Marja Pajukoski</i> Miltä oikeusturva näyttää hallinnon (oikeudellisissa) käytännöissä? – Kokoavia näkökohtia.....	176
<i>Sakari Hänninen</i> Sosiaalioikeudet ja perustuslakiuudistus .....	183

# Kirjoittajat

PENTTI ARAJÄRVI, OTT,  
sosiaali- ja koulutusoikeuden professori, Itä-Suomen yliopisto, [www.uef.fi](http://www.uef.fi);  
pentti.arajarvi@uef.fi,

TIMO A. HEIKKINEN, VT,  
johtava kihlakunnanvouti, Helsingin ulosottovirasto, [www.oikeus.fi](http://www.oikeus.fi);  
timo.a.heikkinen@oikeus.fi.

SAKARI HÄNNINEN, VTT,  
tutkimusprofessori, Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos THL, [www.thl.fi](http://www.thl.fi);  
sakari.hanninen@thl.fi

VILLE JÄMSÄ, OTM, VT,  
asiamies, yksikön esimies, Tuusulan kunta, Keski-Uudenmaan asiamies- ja neuvontapalveluyksikkö, [www.tuusula.fi](http://www.tuusula.fi); ville.jamsa@tuusula.fi

MERJA KARINEN, OTK,  
lakimies, Mielenterveyden keskusliitto ry., [www.mtkl.fi](http://www.mtkl.fi);  
merja.karinen@mtkl.fi

MIKKAEEL LIUKKONEN, OTK, VT,  
Vantaan sosiaali- ja potilasasiamies, [www.vantaa.fi](http://www.vantaa.fi);  
Miikkael.Liukkonen@vantaa.fi

ANNA MÄKI-PETÄJÄ-LEINONEN, OTT,  
erityisasiantuntija, Muistiliitto ry., [www.muistiliitto.fi](http://www.muistiliitto.fi);  
anna.maki-petaja-leinonen@muistiliitto.fi

HENNA NIKUMAA, Sosionomi (AMK),  
Länsi-Suomen alueohjaaja, Muistiliitto ry., [www.muistiliitto.fi](http://www.muistiliitto.fi);  
henna.nikumaa@muistiliitto.fi

MARJA PAJUKOSKI, OTK, HTT,  
lakimies, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, [www.thl.fi](http://www.thl.fi);  
marja.pajukoski@thl.fi

NÄBIL RADI, OTK,  
takausjohtaja, Takuu-Säätiö, [www.takuu-saatio.fi](http://www.takuu-saatio.fi);  
nabil.radi@takuu-saatio.fi

TAPIO RÄTY, OTK,  
johtava lakimies, Helsingin kaupunki, sosiaalivirasto, laki- ja perintäyksikkö,  
[www.hel.fi](http://www.hel.fi);  
tapio.raty@hel.fi

TUULA SARIO, OTK,  
johtava lakimies, Suomen Kuluttajaliitto ry., [www.kuluttajaliitto.fi](http://www.kuluttajaliitto.fi);  
tuula.sario@kuluttajaliitto.fi

SIRKKA SIVULA, OTK, VT,  
johtava lakimies, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry., [www.kvtl.fi](http://www.kvtl.fi);  
sirkka.sivula@kvtl.fi

TERHI TOIKKANEN, OTK,  
lakimies, Kynnys ry., Assistentti.info, [www.kynnys.fi](http://www.kynnys.fi);  
terhi.toikkanen@kynnys.fi

LIISA TÖRNWALL, OTK, VT,  
oikeusaputoimen johtaja, asianajaja, Lahden oikeusaputoimisto, [www.oikeus.fi](http://www.oikeus.fi);  
liisa.tornwall@oikeus.fi

# NÄKÖKOHTIA AVUTTOMAN OIKEUSTURVAAN

## Päämäärä

*Pajukosken* artikkeli *Mitä oikeusturva on?* kuvaa hallinnon laaja-alaiset tehtävät, jotka sisältävät paitsi varsinaisen hallinnollisen päätöksenteon myös erilaisten palvelujen tuottamisen, julkisen vallan taloudellisen toiminnan ja päätöksentekoon liittyvän yleisen sääntelyn. Oikeusturva on luonnehdittavissa niiksi tehokkaiksi keinoiksi, joilla yksilö pääsee oikeuksiinsa. Tähän liittyvät oikeussuoja, joka käsittelee kyseiset keinot, oikeusvarmuus, joka sisältää päätösten ennakoitavuuden, sekä oikeusvoima ja lainvoima. Oikeusvoima estää palaamasta lainvoiman saaneisiin päätöksiin. Lainvoimaista päätöstä ei enää varsinaisen muutoksenhaun keinoin voi muuttaa. Kaikki lainvoiman saaneet päätökset eivät kuitenkaan välttämättä saavuta oikeusvoimaa. Artikkelin muodostaa perustan tämän teoksen muille artikkeleille ja sitä vasten voidaan arvioida yleisesti oikeusturvan toteutumisen ulottuvuuksia.

*Heikkisen* artikkeli *Rutiineja vai tilannekohtaisia ratkaisuja? – Ulosoton laillisuus ja asiakas* nostaa nimensä mukaisesti esille ulosottoon liittyviä oikeusturvakysymyksiä ja erityisesti tärkeän näkökohdan päätöksenteon asiallisesta ja muodollisesta lainmukaisuudesta, joka on riippumaton muodollisesti oikeasta ratkaisusta. Muodollisesti lainmukainen ratkaisu on lainmukainen ja lainvoimainen asiallisesta lainmukaisuudestaan riippumatta myös silloin, kun henkilö ei osaamattomuutensa, avuttomuutensa, tietämättömyytensä tai muun syyn vuoksi ole reagoinut ratkaisuun. Heikkinen korostaa vielä erikseen ratkaisujen asianmukaisuuden vaatimusta. Samoin hän kiinnittää huomiota yksittäisen ratkaisun ja ratkaisutoiminnan kokonaisuuden yhteyteen. Ulosoton suuressa ratkaisujen kokonaismäärässä korostuu vielä rutiiniratkaisujen ja tulkintaa edellyttävien ratkaisujen erottaminen ja oikeita ratkaisuja tuottavien menettelyjen tärkeys rutiiniratkaisuissa. Kaikessa hallinnossa on osa rutiinia. Sen kautta tulevat tarkasteltavaksi muunkin (avutettiin kohdistuvan) oikeudellisen ratkaisutoiminnan ja laajemminkin hallinnon tavoitteiden ja menettelyjen yhteydet ja asiallisesti lainmukaisen ratkaisun merkitys jo ensivaiheessa.

Saadakseen oikeusturvaa yksilö tarvitsee usein apua. Oikeudenkäyntien kannalta ja monissa muissakin oikeudellisissa kysymyksissä yksi keskeisiä avunantajia ovat oikeusapujärjestelmän julkinen oikeusavustaja ja yksityinen asiamies. *Törnwallin Oikeusavun palvelut ja asiakkaan oikeusturva* -artikkelista käy ilmi järjestelmän pitkä historia ja sen nykyinen merkitys ja laajuus. Näkökulma, johon ei kovin paljon ole kiinnitetty huomiota, on kysymys oikeusavun saamisen edellytyksistä; siitä, miten menetellään jos oikeusapua hakevan henkilön ja sen myöntävän jär-



jestelmän välillä on näkemysero. Kysymys on eräällä tavalla ”oikeusavun saamisen edellytyksenä olevasta oikeusturvasta”. Artikkelissa arvioidaan myös eräitä oikeusavun menettelyllisiä järjestelyjä ja kehityssuuntia.

Hännisen artikkeli *Sosiaalioikeudet ja perustuslakiuudistus* pureutuu yhteiskuntapolitiisesta näkökulmasta otsikon kysymykseen. Hän nostaa esille sosiaalioikeuden tehtävän suosia tiettyjä ihmisryhmiä heidän tosiasiallisen yhdenvertaisuutensa saavuttamiseksi. Myös oikeusturvaa Hänninen tarkastelee yhteiskuntatieteellisesti erotellen lainopillisen, oikeusfilosofisen ja oikeussosiologisen näkökulman. Kirjoituksensa hän sitoo lähinnä oikeussosiologiseen viitekehitykseen ja tarkastelee oikeusjärjestyksen, erityisesti perustuslain sosiaalisten perusoikeuksien syntyä lain oikeuttamisen, lainsäädön, laintulkinnan ja lain käytön näkökulmasta. Tarkastelu on tältä osin historiallinen. Se alkaa Perusoikeuskomitean mietinnöstä (KM 1992:3) ja siitä annetuista lausunnoista, sitä seuranneista Perusoikeustyöryhmä 1992 muistiosta (OM julkaisu 2/1993) sekä hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) käydystä eduskunnan lähetekeskustelusta.

Lainsäädännön syntyä koskeva tarkastelu ulottuu myös perustuslain säätämisvaiheeseen, ennen kaikkea keskusteluun valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuudesta. Laintulkinnan tarkastelu painottuu ennen kaikkea perusoikeusuudistusta välittömästi seuranneeseen lainsäädäntötyöhön, joka painottui 1990-luvun alun laman aikaisiin Lipposen ensimmäisen hallituksen säästöpäätöksiin ja sosiaaliturvan leikkauksiin. Kirjoitus pohtii myös perustuslakivaliokunnan roolia lakien perustuslainmukaisuuden tulkitsijana ja asiantuntijoiden asemaa tässä kokonaisuudessa. Kirjoittaja tekee arvion perustuslakivaliokunnan toiminnan vahvuuksista, heikkouksista, mahdollisuuksista ja uhista. Tältä pohjalta hän arvioi perustuslakivaliokunnan ja lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan asemaa ja siinä perustuslain säätämisen yhteydessä tapahtunutta muutosta. Kirjoittaja nostaa vahvasti esille tarpeen tutkia sosiaalioikeuden oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden tosiasiallista toteutumista. Tämä haaste odottaakin tekijäänsä.

## Uhkia

Avuton henkilö joutuu asioimaan hallinnossa. Voidaan jopa epäillä, että tällainen henkilö asioi useammin kuin keskivertokäyttäjä tai ainakin hänen pitäisi asioida siksi, että hallinnon kautta on saatavissa erilaisia palveluja, joiden tavoite on helpottaa eri syistä apua, tukea tai neuvontaa tarvitsevan elämää. Sehän on näiden palvelujen varsinainen idea.

## Tekemättä tai korjaamatta jäävä päätös

Julkisen vallan toiminta näyttää useiden kirjoittajien artikkelien mukaisesti hajoavan siinä suhteessa, että sen toimintoja ja tehtäviä toteuttavat lisääntyvässä määrin yksityiset toimijat. Useimmissa tapauksissa julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien palvelujen kannalta on yhdentekevää, tuottaako palvelun julkinen vai yksityinen, mutta lisääntyvässä määrin palvelujen tuottamista koskevat sopimukset saattavat rajoittaa palvelun käyttäjän tai potilaan mahdollisuuksia ja hänen tarpeittensa huomioon ottamista.

Oikeusturvaa tarvitaan myös yksityisten välisissä suhteissa. Lähtökohtana on usein heikomman suoja, jolloin ammatillisesti toimintaa harjoittavan oletetaan olevan paremmin perillä tuotteista, palveluista ja lainsäädännöstä kuin palvelun käyttäjän, kuluttajan tai potilaan. Viimeksi mainituilta edellytetään keskivertotietoja, mitä ei aina voida pitää perusteltuna. Lähtökohta on usein myös oletus, että antamalla riittävästi informaatiota siirretään vastuu palvelun käyttäjälle. *Arajärven Avuton julkisen ja yksityisen muutoksessa* -artikkeli valottaa niitä vaikutuksia, joita palvelujen yksityisoikeudellinen järjestäminen aiheuttaa, kun toiminnan tavoitteet, menettelytavat ja valvonta muuttuvat verrattuna julkisoikeudelliseen toimintaan. Erot saattavat olla perustavanlaatuisia ja oikeusturvan kannalta monensuuntaisia.

*Räty* kritisoi *Yksilöhuollon päätöksenteon ongelmat ja asiakas* -artikkelissaan voimakkaasti sitä, että hakemuksiin ei vastata päätöksellä. Osa tätä ongelmaa on, että myös hakemus tehdään usein suullisesti, mikä viranomaisen luvalla onkin mahdollista. Neuvontavelvollisuus ja yksilön oikeus saada tieto vaihtoehtoista sekä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan häviävät näissä yhteyksissä. Suullista hakemusta ei välttämättä edes käsitellä tai mielletä hakemukseksi. Se ei myöskään kirjaudu viranomaisen saapuvien asiakirjojen rekisteriin, joten asian vireilletulo on jälkikäteen vaikea todentaa. Tämä myös vaikuttaa suoraan kuntien palvelujen kehittämistä ja määrärahoja koskevaan varautumiseen niiden arvioidessa kunnassa ilmenevää tarvetta. Myös sellaista käytäntöä ilmenee, jossa vain myönteiset päätökset kirjautuvat asiakirjoihin. Varsinaisen päätöksenteon puutteista johtuen varsinkin kielteisten päätösten perustelut eivät tule näkyville. Perusteluina saatetaan käyttää myös yksinomaan kunnan vahvistamia ohjeita. Tämä voi varsinkin kielteisissä päätöksissä on arveluttavaa, koska se jättää sekä lainkohdat että tosiasiatiedot päätösten oikeellisuuden arvioinnin ulkopuolelle.

*Liukkosen Vuokrarästeihin liittyviä oikeudellisia ongelmia* käsittelee nimensä mukaisesti velkaantumisen vaikutuksia vuokrasuhteen syntyyn. Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus on antanut asukasvalinnasta julkisesti tuettuihin vuokra-asuntoihin ohjeet, joita kunnat ja kunnalliset yhtiöt noudattavat. Vuokrarästit ovat ohjeen mukaan asunnon saamisen este, mutta muut luottohäiriöt eivät sitä välttämättä ole. Rästän huomioon ottaminen on omalla tavallaan ymmärrettävää vuokranantajan kannalta ja vuokranantajalla on oikeus valita vuokralaisensa. Ky-

se on kuitenkin julkisin varoin tuotetuista tai tuetuista asunnoista. Viranomaisella on yleisten oikeudellisten periaatteiden mukaan oikeus antaa soveltamisohjeita. Ohjeet saattavat olla viranomaista tai hallinnonalaa sitovia. Niiden sitovuus ei ulotu muutoksenhakuviranomaisiin. Ohje ei sido muutoksenhakuviranomaista eikä hallintoviranomaista, jos se on lain tai perustuslain vastainen. Viime mainituksa tapauksessa ohjeen noudattaminen on lainvastaista ainakin, jos kyse on viranomaisesta tai muusta julkista valtaa käyttävästä toimijasta.

Vuokraamisesta kieltäytyminen saattaa olla kiellettyä syrjintää. Yhdenvertaisuuden kannalta kyse voi olla kahdenkin suuntaisesta tilanteesta: onko kiellettyä eri asemaan asettamista olla vuokraamatta henkilölle, jolla on vuokratästäjä, ja onko kiellettyä velkojan suosintaa, jos henkilö ”pakkotilassa” maksaa vuokratästästä ennen muita erääntyneitä maksuja. Oman mausteensa asiaan antaa perustuslain 19 §:n 1 momentin vaatimus ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta Liukkoson artikkeliin sisältyvien lastensuojelulain säännösten ohella. (Lastensuojelulain 35 §:n nojalla syntyy subjektiivinen oikeus asuntoon, jos lastensuojelun tarve aiheutuu asunto-oloista tai asunnon puutteesta.) Tässäkin on aina tietysti kyse johonkin määrään saakka arvionvaraisista asioista.

## Muuttuva ja vajaa päätös

Rädyn mukaan yksi perustavanlaatuinen ongelma on jo tehdyn edunsaovan hallintopäätöksen muuttaminen. Epäselvää on mahdollisuus puuttua päätösten pysyvyyteen, viranomaispäätökset etuuskien muuttamisesta tai lakkauttamisesta sekä edunsaajan suostumuksen puuttuminen käytännössä. Luottamuksensuojan periaate on koetuksella, kun pysyviksi tarkoitettuihin päätöksiin vaikkapa vanhustenhuollossa puututaan. Päätösten perusteena ovat useimmiten yksinomaan säästöt. Päätöstä saatetaan muuttaa myös edunsaajan vahingoksi, jos perusteet antavat siihen mahdollisuuden. Myöskään vakiintunut oikeuskäytäntö ei riittävässä määrin ohjaa hallinnollista päätöksentekoa. Kun lainsäädäntö on suhteellisen väljä ja kun yksilöllinen arviointi on korostetussa merkityksessä, olisi tärkeää, että päätöksentekijöillä olisi tietoa oikeuskäytännössä tehdyistä ratkaisuksista. KHO:n ennakkopäätösten ohella myös hallinto-oikeuksien ratkaisulla olisi merkitystä valtakunnallisen yhtenäisyyden ja palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuuden takaamiseksi. Tässä suhteessa myös viranhaltijoiden koulutuksella olisi erityistä merkitystä.

*Jämsän* artikkeli *Havaintoja sosiaaliasiamiehen työstä* kiinnittää huomiota kuntien pyrkimykseen toimintojensa muuttamiseen sekä yksilön perusoikeuksiin esimerkiksi yksityiselämän ja kotirauhan suojan, henkilökohtaisen koskemattomuuden ja luottamuksen suojan suhteen. Ongelmallisia tilanteita pyritään monessa suhteessa ratkaisemaan erilaisten palvelu-, hoito-, kuntoutus- ja muiden vastaavien suunnitelmien avulla. Vaikka suunnitelmat on laadittava yhteisymmärryksessä henkilön, hänen omaisensa tai läheisensä taikka laillisen edustajansa

kanssa, käytännössä asiakasta ei välttämättä kuulla, erilaisia suunnitelmia ei laadita lain edellyttämässä laajuudessa tai ne eivät toteudu riittävästi. Tiedossa ei ole, johtuuko suunnitelmien puute esimerkiksi yhteisymmärryksen löytämisen vaikeudesta vai liittyykö toteutumattomuus esimerkiksi siihen, että toivomukset kirjataan suunnitelmaksi jo tietäen, ettei niitä kyetä toteuttamaan.

## Muuttumaton päätös ja muuttamisen mielekkyys

Liukkosen artikkelin huomiot asuntojonossa olost, joka myönteisenä päätöksenä ehkäisee oikaisun ja valituksen tekemisen, samalla kun asunnon saaminen (päättöksen toteuttaminen) voi viedä vuosia, on myös kuvaava esimerkki tosiasiallisesta päätöksen puutumisesta. Jopa kielteinen päätös saattaisi tapauskohtaisesti olla asunnonhakijalle edullisempi. Muutoksenhaun esteenä on usein myös se, että päätöksen tekevä asunnon omistaja on yksityinen, vaikka taustalla oleva asunto-osakeyhtiön omistaja on kunta. Päätöksestä ei voi tällöin valittaa. Vastaavanlaisia henkilön jonoon sijoitettavia päätöksiä tehdään esimerkiksi vanhusten laitoshoidon tai palveluasumisen suhteen.

Jälkikäteisen oikeusturvan tärkein elementti on muutoksenhaku, joka puolestaan edellyttää muutoksenhakukelpoista päätöstä. Sekä Pajukoski että Rätty kiinnittävät tähän huomiota. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa viranomainen ei tee päätöstä tai joissa se viivyttelee kohtuuttomasti. *Räty* kiinnittää artikkelissa *Onko ylivelkaantunut oikeusturvan tarpeessa?* huomiota siihen, että henkilö ei ehkä aina halua käyttää oikeusturvakeinoja; velkasuhteissa kyse saattaa olla kunniantunnosta, jossa velallinen haluaa suojella takaajia. Lopputulos saattaa velkaisen yksilön kannalta olla pahempi kuin varhaisen puuttumisen tilanteessa.

Tosiasiallinen hallinto, kuten opetuksen antaminen, hoitotoimenpiteet tai muut vastaavat eivät muodosta valituskelpoista ratkaisua. Keveämpiä päätöksen muuttamisen ja muutoksenhaun muotoja on yleensä kehitetty viranomaisen virheen korjaamisen varalle. Viime vuosina on useisiin päätöksiin, muun muassa kaikkiin kunnallisiin ja pääosaan toimentuloturvaan koskevia päätöksiä liitetty varsinaista muutoksenhakua edeltävä oikaisumenettely, joka antaa päätöksen tehneelle viranomaiselle tai muulle toimijalle mahdollisuuden korjata itse virheellisen päätöksensä.

Akuuteissa välitöntä toimeentulon ja huolenpidon turvaamista edellyttävissä tilanteissa muutoksenhakumahdollisuus on sängen teoreettinen keino ratkaista kysymys, kuten Liukkosen näennäis-oikeusturvaan koskevasta artikkelista ilmenee. Samaan seikkaan kiinnittää huomiota myös Jämsä. Kysymys ei ole yksinomaan päätösten oikeellisuudesta vaan myös päätösten ja muutoksenhaun joutuisuudesta. Pitkäaikaisissa tai toistuvissa etuoksissa muutoksenhaulla ja oikaisulla on sen sijaan sijansa. Pitkän käsittelyajan aikana valittajan elämäntilanne saattaa kuitenkin muuttua eikä päätöksellä ole enää välttämättä suurta arvoa henkilön kannalta.

## Valinnainen päätös

Yksi muun muassa tai erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvä ongelma, joka saattaa esiintyä muillakin julkisen toiminnan alueilla, on samaa tai samantapaista asiaa koskevien lainsäädäntöjen erilaisuus. Se saattaa johtaa palvelun käyttäjän kannalta erilaiseen lopputulokseen siitä riippuen, minkä lainsäädännön mukaan etuus tai palvelu annetaan. Niin Pajukosken artikkelissa kuin *Sarion Kulluttajan oikeudet muutoksessa* artikkelissa kiinnitetään huomiota nimenomaan tähän ongelmaan. Muun muassa vammaisten apuvälineissä tilanne eroaa sosiaalitoimen, terveydenhuollon ja koulutoimen kesken. Toinen samantyyppinen ongelma ovat lakien toissijaisuussäännökset, jotka saattavat johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisen tosiasiallisesti valitsee sovellettavan lain useasta mahdollisesta. Tämä voi tapahtua erityisesti silloin, kun asiaan on sovellettavissa kaksi tai useampia lakeja, ja jos molemmat säätävät itsensä toissijaiseksi. *Mäki-Petäjä-Leinosen ja Nikumaan* artikkelissa *Ajoissa apua? – Muistisairaana mahdollisuudet toimintaan ja palveluihin* on asiasta selkeitä esimerkkejä.

*Toikkanen* kuvaa yhden heikon sosiaaliturvan käyttäjäryhmän asemaa *Henkilökohtainen apu ja vammaisen henkilön oikeusturva* -artikkelissa. Vaikeavammaisuuden kohdalla jo yksilön määrittelyminen vaikeavammaiseksi kohtaa ongelmia, koska kyse ei ole yksiselitteisestä käsitteestä. Lisäksi se edellyttää vaikeavammaiselta kykyä selvittää palvelujen ja tukitoimien tarpeensa viranomaiselle, joka mahdollisesti on lisäksi ristiriitaisessa tilanteessa erilaisten säästövelvoitteiden vuoksi. Ongelmia saattaa syntyä myös viranomaisen neuvontavelvollisuuden heikosta toteutumisesta jo palvelusuunnitelman laatimisen yhteydessä. Vähimmäisapu saattaa muuttua enimmäismääräksi. Myös vammaisten henkilöiden kuulemiseen voi liittyä erityisiä ongelmia. Oikeuksiin pääseminen saattaa vaatia kykyä kääntyä alan edunvalvontajärjestöjen puoleen tai edellyttää varallisuutta oikeudellisen avun hankkimiseen. Henkilökohtaisen avun subjektiivinen luonne on niin tuore, että oikeuskäytännöstä ei toistaiseksi ole apua ratkaisujen hakemiseen.

## Neuvoton

Mäki-Petäjä-Leinosen ja Nikumaan artikkelissa tarkastellaan muistisairaiden henkilöiden oikeusturvan toteutumista kahteen terveydenhuoltoon sekä sosiaalihuoltoon ja -avustuksiin koskevaan selvitykseen perustuen. Muistiliiton puhelinneuvonnan seurannasta ilmenee, että apua tarvitaan kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla sosiaalihuollosta perintöihin ja avioliittoon. Muistisairaana päätöksenteossa voivat olla vastakkain itsemääräämisoikeus ja henkilön suojaaminen. Painopiste on viime vuosina asetettu yhä enemmän itsemääräämisoikeuden puolelle. Itsemääräämisen kunnioittamisen alarajan eräällä tavalla muodostaa aina heitteillepano. Rajanveto muistisairaana oman päätöksenteon kunnioittamisessa muodostaakin usein vaikeaa

punnintatilanteen. Myös edunvalvonnan käyttäminen on usein vaikea eikä kovin selvä päätöksenteon tilanne.

Mäki-Petäjä-Leinosen ja Nikumaan artikkelissa korostuu myös erilaisen avun, neuvonnan ja ohjauksen merkitys. Kyse on usein riittävän varhaisesta toiminnasta, asiantuntemuksesta ja siitä huolehtimisesta, että muistisairas itse ymmärtää ja hyväksyy toimenpiteen. Muistisairaana oikeudellinen toimintakyky häntä itseään koskeissa asioissa on varsin looginen: varhaisessa vaiheessa henkilö hoitaa asioitaan itse, myöhemmin tukena ja avustajana ovat usein omaiset ja perhe ja vielä myöhemmin kysymys on nimenomaisesta hoivasta ja hoidosta. Muistisairaudet aiheuttavat enemmän tai myöhemmin avuntarvetta, jolloin esille nousee myös yleinen yhdenvertaisuus. Ongelmana on usein etenevän muistisairauden rinnastaminen vanhenemiseen. Kun vammaispalvelulain 8 c § jopa toteaa, että vaikeavammaisen ei ole henkilö, jonka avuntarve johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista, ollaan varsin epäselvässä tilanteessa. Muistisairaudet eivät kuulu normaaliin ikääntymiseen.

Mielenterveyskuntoutujan oikeusturvan ongelmat ovat *Karisen Mielenterveyskuntoutuja oikeuksiensa puolustajana* -artikkelin perusteella hyvin samantapaiset kuin muidenkin avuttomien ryhmien ongelmat. He eivät saa tai koe saavansa riittävästi neuvontaa tai ohjausta. Järjestelmät ovat monimutkaisia ja muutoksenhakujärjestelmät lähestulkoon ylivoimaisia sen ohella, että päätöksenteko kestää kohtuuttoman kauan. Mielenterveyskuntoutuja saattaa myös tarvita useamman eri alan palveluja, jotka voivat olla kuntoutujan kannalta monimutkaisia ja liian sektoroituneita. Viranomaisvastuun pirstoutuminen saattaa myös synnyttää aukkoja, joita kukaan ei kata. Erillinen mielenterveyspotilaita koskeva kysymys on tahdosta riippumaton hoito. Sen yhteydessä pitkät käsittelyajat merkitsevät valituksen tosiasiallista merkityksettömyyttä.

## Tuen rakentaminen

### Hyvä hallinto

Räty korostaa artikkelissaan hyvän hallinnon ja vielä erityisemmin julkisten palvelujen järjestämisen merkittävyyttä. Hän kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Erityistä huomiota hän kiinnittää heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden tarpeisiin ja heidän palvelujensa erityispiirteisiin, jotta muun muassa perustuslain 19 §:n takaamat ihmisarvoisen elämän edellytykset toteutuvat. Voimakkaasti tuleekin painottaa näkökohtaa, että yksilön oikeusturvan tulee toteutua silloinkin, kun on kyse toimintakyvyltään heikosta yksilöstä. Toimintakyvyn vaje ei voi olla peruste jäädä vaille etuutta. Usein on lisäksi kyse nimenomaan sellaisesta etuudesta, joka on tarkoitettu poistamaan toimintakyvyn vajeesta syntyvää kohtuuttomuutta tai lie-

ventämään sitä. Itsemääräämisen ja suojelun periaatteet on asetettava aina tasapainoon.

Jämsän artikkelissa painopiste on ennakkolisessa oikeusturvassa. Hän kiinnittää muun muassa huomiota sosiaaliturvan käyttäjien kirjon laajuuteen, jolloin oikeusturvan kannalta epäolennaiset seikat, kuten henkilön kyky käyttää järjestelmää ja äänekkyyys järjestelmän käyttämisessä saattaa itse asiassa heikentää heikoimmassa asemassa olevien tilannetta entisestään. Tämä näkökohta koskee niin ennakkollista kuin jälkikäteistä oikeusturvaa. Huomiota saa myös neuvonta- ja selvitysvelvollisuus, vaihtoehtojen esittäminen sekä sen selvittäminen, että henkilö ymmärtää hänelle esitetyt seikat ja oikeutensa ja velvollisuutensa. Viimeksi mainittuja seikkoja korostaa itse kullekin kuuluva itsemääräämisoikeus ja osallistumisen mahdollisuuksien antaminen. Henkilön toivomukset ja mielipide on otettava huomioon ja asiat on ratkaistava yleensä käsittäen yksilön etu sellaisena, kuin hän sen itse määrittelee. Poikkeuksia tähän toki on.

## Tuettu päätöksenteko

Mielenkiintoinen heikoimmilla edellytyksillä varustettujen henkilöiden päätöksenteon muoto on *Sivulan* esittelemä *Tuettu päätöksenteko ratkaisuna oikeusturvan ongelmiin*. Erityisen mielenkiintoiseksi sen tekee järjestelmän yhteys YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Järjestelmällä on ihmisoikeusulottuvuus, joka tulee ottaa huomioon.

Kun perinteinen käsitys yksilön toiminnasta perustuu hänen oikeustoimikelpoisuuteensa, kun yksilön asioihin puuttuminen edellyttää hänen suostumustaan ja kun pyritään järjestelmään, jossa edunvalvonta ei lamauta henkilön omaa toimintaa täydellisesti, joudutaan tarkastelemaan yksilön riippumattomuutta uudesta näkökulmasta. Tuetun päätöksenteon käyttöönotto edellyttää osittain jopa perustavanlaatuisia muutoksia edunvalvontajärjestelmään, koulutusta ja ennen kaikkea asennemuutosta. Kysymys on eräällä tavalla ”kevyemmästä” asiantuntijoiden käyttämisestä kuin erilaisten taloudellisten konsulttien, lääkäreitten tai lakimiesten käyttämisessä, mutta samantapaisesta järjestelystä kuin vaikeimmin vammautuneiden kohdalla esimerkiksi jopa jokapäiväisen elämän toiminnassa.

Järjestelmää luotaessa on kiinnitettävä huomiota myös mahdollisiin tukihenkilön ja tuettavan välisiin konflikteihin. Siihen tulee sisältyä myös riittävät suojaimet, jotta tuettava henkilö ei joudu väärinkäytösten kohteeksi tai häneen kohdistuvat vaatimukset eivät ole suhteettomia. Vastaavasti on turvattava tuetun päätöksenteon toisen osapuolen oikeudet ja velvollisuudet. Tuetun päätöksenteon on oltava yksilön kannalta todellinen vaihtoehto, joka kasvattaa hänen itsenäistymistään, itseluottamustaan, ja vastuunoton kykyään. Se voi sallia virheellisetkin päätökset ja tietyn riskin ottamisen. Periaatteessa henkilön tulee kuitenkin tehdä

päätökset itse. Toinen henkilö vain avustaa tarvittavien vaihtoehtojen selvittämisessä ja vaihtoehtojen seurausten kuvaamisessa.

## Luottamus

Jämsän mukaan ongelmana saattaa olla myös sosiaali- ja potilasasiamiesten uskotavuus ja toimintakyky. Kunnat ovat siirtäneet palvelujaan yksityisille palveluittain tuottajille, jotka ovat tätä kautta muodollisesti julkisen vallan käyttäjiä. Kysymys ei ole ongelmaton hallinnon lainalaisuuden, julkisen vallan käytön tai viranomaistoiminnan julkisuuden näkökulmasta. Aikaisemman julkisen tiedon siirtymistä esimerkiksi liike- tai ammattialaisuuden piiriin ei ole selvitetty. Myös palvelun tuottajan ja asiamiesasemaan liittyvän palvelujen valvojan tehtävät saattavat sekaantua, silloin kun sama taho toimii molemmissa rooleissa. Jopa asiamiespalveluun liittyvät hinnoitteluperusteet saattavat johtaa itse valvonnan kannalta epätarkoituksenmukaisiin tuloksiin ja käyttäytymistapoihin.

*Liukkonen* arvostelee *Näennäisoikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa* -artikkelissaan kunnallista oikaisuvaatimusmenettelyä, kun kunnallinen toimielin on arvioimassa mahdollista alaisensa viranhaltijan tai omaa päätöstään ja asiaa koskevien soveltamisohjeiden noudattamista, jotka mahdollisesti sama toimielin on laatinut. Tilanne saattaa olla jopa sellainen, että oikaisun hyväksymällä henkilöt myöntävät syyllistyneensä virkavirheeseen. Vasta varsinainen valitus – myös muodollisjuridisesti – on muutoksenhakua. *Liukkonen* kiinnittää huomiota myös siihen, että hallintolainkäytössä oikeusavun saaminen ei ole mahdollista tai ei käytännössä toimi. Kun oikaisuvaatimukset ovat hallintoa, ei edes teoreettisesti voi saada oikeusapua tässä vaiheessa.

Kantelumenettelyä haittaavat usein samat seikat kun oikaisuvaatimusta tai valitusta. Menettely kestää usein liian kauan, siihen ei saa oikeudellista apua eikä lopputuloksena välttämättä ole tilanteen korjaantuminen silloinkaan, kun kantelun kohteen havaitaan toimineen väärin. Asian korjaamisen vaatiessa ratkaisua yleisessä tuomioistuimessa oikeudenkäyntikulut ovat vielä aivan oma ongelmansa, kun hävinnyt maksaa myös voittaneen osapuolen kustannukset. Se saattaa myös ohjata vahingonkorvausperusteisten juttujen muuntumista rikosperusteisiksi, koska syyttäjän toimiessa ei asianomistajalle synny vastaavaa oikeudenkäyntikulujen riskiä.

## Ongelmallinen organisointi

Yksityisten väliset riidat ratkaistaan tuomioistuinmenettelyssä yleensä yleisissä tuomioistuimissa. Näissä on kyse myös oikeudellisen ja muun avun saamisesta sekä kyvystä käyttää näitä hyväksi. Erityisiä menettelyjä tässä suhteessa ovat tuomioistuinsovittelu ja ryhmäkanne. Edellisessä tuomioistuin on aktiivisena toimijana ja



jälkimmäinen on kytketty kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Samantapainen menettely on kuluttajariitalautakunnassa käsiteltävä ryhmävalitus. Kuluttajakysymyksissä on yleisestikin käytössä tuomioistuimen menettelyä keveämpiä ja käyttäjälleen halvempia riidanratkaisumenettelyjä, joiden tulokset tosin ovat suosituksia. Sario kuvaa artikkelissaan näitä menettelyjä ja myös niiden puutteita. Useita tavallisen elämän kannalta tärkeitä aloja, kuten asunto-osakeyhtiön sisäiset asiat tai yksityishenkilöiden väliset oikeustoimet eivät kuulu lakisääteisen kuluttajansuojan piiriin. Elinkeinon harjoittaja saattaa tietoisesti olla kuluttajasta piittaamaton. Julkiset palvelut eivät ole kuluttajansuojan piirissä. Julkisen vallan järjestämisvastuun toteuttamisen uudet muodot eivät aina eroa selkeästi yksityisestä toiminnasta ainakaan satunnaisen tai avuttoman palvelun käyttäjän tietoisuudessa.

Radi kuvaa artikkelissaan, miten ylivelkaisuus ja velkakierre saattaa syntyä. Ongelmana saattaa olla luotonantajan sinänsä riittävä ja lainmukainen neuvonta ja tiedotus luottosuhteen merkityksestä ja sisällöstä – ongelmana onkin asioiden monimutkaisuus sekä velallisen avuttomuus. Velallinen on myös poikkeuksetta heikommassa asemassa riitatilanteissa jo oikeudenkäyntien kalleuden takia. Viimekädessä luottosuhteita koskevat riidat ratkaistaan yleisessä alioikeudessa. Radin artikkelista näkyvät hyvin myös ne vaikeudet, joita sinänsä suhteellisen kattavan ja toimivan järjestelmän eri yksityiskohtiin saattaa jäädä joko yksilön epätarkoitukseenmukaisen tai tietämättömyydestä johtuvan toiminnan taikka toisen osapuolen periaatteessa ymmärrettävän ja oikeuksiaan suojaavan toiminnan johdosta.

Arajärven artikkelissa kuvattu palvelujärjestelmän kehitys osittain yksityisoikeudelliseksi asettaa oikeusturvan ulottuvuudet kokonaan uuteen tilanteeseen. Ennakollisen oikeusturvan kannalta julkisen toiminnan muotosidonnaisuus sekä laillisuusperiaatteen toteuttaminen jäykistää menettelyjä verrattuna yksityisen toiminnan joustavuuteen. Avuttoman yksilön kannalta saattaa muotosidonnaisuus tarjota oikeusturvaa, vaikka oikeusturvan takeita on rakennettu yksityiseen toimintaan. Kuluttajansuojaa, markkinointia sekä kohtuuttomia ehtoja ja tuotevastuuta koskevissa säännöksissä on yksityisten palvelujen suhteen oikeusturvaelementtejä, jos palvelu kuuluu näitä koskevan sääntelyn piiriin. Muutoksenhakujärjestelmä muuttuu meneillään olevassa kehityksessä kuluttajansuojan ja yleisten tuomioistuinten toimivallan kysymykseksi. Kuluttajansuoja maksuttomana ja suhteellisen muotovapaina vahvistaa palvelun käyttäjän ja potilaan asemaa ja sen tosiasiallinen vaikuttavuus lienee vahva. Pohjaltaan kuluttajansuoja kuitenkin perustuu suosituksiin. Yleiset tuomioistuimet puolestaan ovat menettelyllisesti ja taloudellisesti hankalampia ja raskaampia kuin hallintotuomioistuimet, joihin julkisen palvelujärjestelmän muutoksenhaku perustuu.

## Avuttoman turvaa

Oikeusturvan perusta on oikeusvaltio. Perustuslaissa oikeusvaltioperiaate sisältyy 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on lakia tarkoin noudatettava. Meneillään oleva yhteiskunnallinen kehityssuunta on oikeudellistuminen, joka merkitsee sääntelyn, sääntelyn piirissä olevien asioiden ja sääntelyn yksityiskohtaisuuden, tosin joskus myös yleisluontoisuuden, lisääntymistä. Tähän liittyy myös lisääntyvä määrä poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvia periaatteita ja suunnitelmia, joilla on oikeudellista vaikutusta, sekä kasvava määrä erilaista alemmanasteista ohjeistusta lainsäädännön soveltamisesta ja tulkinnasta. Kokonaisuus pirstoutuu ja hämärtyy.

Nykyinen kehitystrendi näyttää sekä parantavan jälkikäteistä oikeusturvaa että heikentävän palvelun käyttäjän ja erityisesti avuttoman palvelujen käyttäjän asemaa. Toiminnan valvonta- ja vastuukysymykset, joilla oikeusturvan tosiasiallisen toimeenpanon kannalta on suuri merkitys, ovat julkisoikeudellisessa ja yksityisoikeudellisessa toiminnassa perustavanlaatuisesti erilaiset, tosin sosiaali- ja terveydenhuollossa valvonta ja vastuut on alan luonteen vuoksi järjestetty toisin kuin yleensä. Tässä suhteessa on julkinen järjestelmä selvästi vahvempi ja laajemmilla toimivaltuuksilla varustettu. Yksityinen toiminta on palvelujen käyttäjän kannalta helpompaa ja paremmin hallinnassa oikeastaan vain siinä suhteessa, että vapaaehtoisesti ja yhteisymmärryksessä päätöksiä voidaan välittömästi muuttaa. Neuvontakaan ei välttämättä takaa kohtuullista lopputulosta avuttoman ymmärtämismvaikeuksien tai järjestelmän monimutkaisuuden takia.

Yksilön suojaksi rakennetuista ennakkollisista takeista tärkein on hyvä hallinto ja siihen liittyvät menettelyt, oikeusperiaatteet ja pyrkimys oikeusvarmuuteen. Avuttoman henkilön kannalta erityinen merkitys on oikeusperiaatteilla, jotka rajoittavat niin viranomaisen oikeusharkintaa kuin tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Avuttoman kannalta saattavat erityisen asemaan nousta hyvän hallinnon palveluperiaate ja viranomaisen neuvontavelvoite. Emme saa päästää sosiaalista kestävyysvajetta kasvamaan.

## MITÄ OIKEUSTURVA ON?

Tämän artikkelin tarkoitus on luoda yleiskäsitys siitä, mitä oikeusturva lainsäädännön kautta tarkasteltuna on. Miksi kysymystä tarkastellaan nimenomaan lainsäädännön kautta, johtuu sekä työryhmän toimeksiannosta että sen edustamasta asiantuntemuksesta. Tavoite on säästää julkaisun lukijaa siltä, että jokainen julkaisun kirjoittaja toistaa samat oikeusturvaan liittyvät säännökset ja välttää tilanne, jossa varsinainen asia eli kirjoittajien kokemukset tai tutkimustieto katoaa oikeusturvaa koskevien säännösten puuduttavaan toistamiseen. Tavoite on myös, että eri kirjoitusten kautta syntyvää kuvaa oikeusturvan toteutumisesta tai yksittäisistä keinoista voidaan peilata tässä artikkelissa esitettyihin oikeusturvan ulottuvuuksiin.

Pääpaino on niissä keinoissa, joita asiakkaalla on käytettävissään oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi. Mikä tukee tai estää ihmisiä pääsemästä lainsäädännössä määriteltyihin oikeuksiinsa? Yksilön itsensä käytettävissä olevien keinojen ohella kyse on viranomaisten toimintaa määrittelevistä normeista ja niiden toteutumisesta. Painopiste on oikeusturvassa hallinto-oikeudellisena kysymyksenä, siinäkin enemmän palveluissa kuin sosiaalivakuutuksen etuuksiin liittyvässä oikeusturvan kysymyksissä. Kun julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevat palvelut voidaan tuottaa myös yksityissektorilla, myöskään palveluihin liittyvä oikeusturva ei ole vain viranomaisen ja asiakkaan välinen asia. Oikeusturvan kokonaisuuteen kuuluu myös palveluja tuottavan elinkeinonharjoittajan ja palveluja käyttävän kuluttaja-asiakkaan välinen suhde ja siihen liittyvien erimielisyyksien ratkaisemisen toimintatavat. Niiden yksityiskohtaiseen esittämiseen ei tässä kuitenkaan pyritä.

Oikeusturva voidaan hahmottaa ulottuvuuksiltaan hyvin eri tavoin samankin määrittelyn rajoissa. Sen voidaan katsoa kattavan kirjoitettuun lainsäädäntöön perustuvien oikeusjärjestelmien oikeusvaltiollisen ajattelun ja Common law -järjestelmien sitä lähellä olevan Rule of Law-tematiikan sellaisena kuin ne ilmenevät nykyisissä länsimaisissa oikeusjärjestyksissä. Oikeusturvan varsinaiset valtiosääntöoikeudelliset ehdot jäävät kuitenkin tämän kirjoituksen ulkopuolelle, eikä oikeusvaltioon ja sen toteutumisen edellytyksenä oleviin periaatteisiin liittyviä kysymyksiä käsitellä. Kapeimmillaan oikeusturvaa tarkastellaan lähinnä oikeudenmukaisena (asianmukaisena) oikeudenkäyntinä. Vaikka artikkeli ei pyri yksityiskohtaiseen kattavuuteen myöskään eri keinojen tai oikeusturvan kokonaisuuden suhteen, oikeusturvaa tarkastellaan tässä kuitenkin laajempaan asiakkaan oikeuksia turvaavana hallinto- ja oikeusjärjestelmän osana.

## Oikeusturva, hallinto ja palvelut

Tässä selvityksessä oikeusturva käsitetään niiksi tehokkaiksi keinoiksi, joilla yksilö pääsee oikeuksiinsa. Tarkastelun kohde ei ole yksinomaan oikeusprosessin kautta toteutuva oikeusturva, vaan myös sitä edeltävä päätöksenteko ja siihen liittyvät viranomaismenettelyt. Peruskysymys liittyy siihen, miten yksilö itse voi vaikuttaa oikeusturvan toteutumiseen ja miten tehokkaita yksilön käytettävissä olevat keinot ovat. Oikeussuoja on osa oikeusturvaa. Oikeussuoja käsitetään tällöin niiksi tehokkaiksi keinoiksi, joilla yksilöä suojataan sekä valtion että yksilöiden tekemiä oikeudenloukkauksia vastaan. Oikeusvarmuudella puolestaan tarkoitetaan oikeusvaikutusten selkeyttä ja ennakoitavuutta. Kun ennakoitavuudella on läheinen yhteys siihen, ettei päätöksiin tehdä jälkikäteen muutoksia, oikeusvarmuus on lähellä hyvään hallintoon kuuluvaa luottamuksensuojan periaatetta. Periaatteen lähtökohta on, että kansalaisen on voitava luottaa viranomaistoiminnan oikeellisuuteen ja pysyvyyteen.

Oikeusturvaan ja oikeusvarmuuteen liittyy myös oikeusvoiman käsite. Oikeusvoima tarkoittaa, ettei tuomioistuimien saa ottaa uudestaan käsiteltäväksi sellaista seikkaa, joka jo on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Päätös saa lainvoiman, kun siihen ei voida enää hakea muutosta varsinaisia muutoksenhakekeinoja käyttäen.<sup>1</sup> Päätöksen laillisuus on siis eri asia kuin lainvoimaisuus. Lainvoimainen ratkaisu voi olla lainvastainen, ellei kukaan ole siitä valittanut.

Kaikki hallinnon päätökset eivät saa oikeusvoimaa. Myöskään päätösten perustelut tai tosiasiallisten toimien osana tehtävät päätökset eivät tule oikeusvoimaisiksi. Oikeusvoima viittaa päätöksen pysyvyyteen ja sitovuuteen. Viranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa alkuperäistä päätöstään ilman muuttamiseen oikeuttavaa nimenomaista säännöstä. Esimerkiksi myönnettyä avustusta ei voida peruuttaa. Päätös sitoo sekä päätöksen tehnyttä viranomaista että muita viranomaisia vastaisuudessa. Hallintopäätöksen oikeusvoima alkaa päätöksen tiedoksiannosta ja vahvistuu sen tultua lainvoimaiseksi. Lailla voidaan säätää poikkeuksista päätöksen pysyvyyteen (esim. määräaikaiset tai peruutettavissa olevat luvat). Oikeusvoimainen hallintotoimi on osapuolia sitova ja saa aikaan sillä tarkoitettuja aineellisia oikeusvaikutuksia. Myös muodoltaan tai sisällöltään virheellinen hallintopäätös tulee paitsi lainvoimaiseksi myös oikeusvoimaiseksi<sup>2</sup>, jos siihen ei haeta muutosta. Vain olennaiset ja raskaat virheet johtavat mitättömyyteen, vaikka päätöksensä ei valitettaisi.<sup>3</sup>

Myös hallinto voidaan määritellä monella tapaa. Yksi oikeudellinen määrittelytapa on sen tarkastelu lainsäädännön toimeenpanona. Tämä niin sanottu legalistinen määrittelmä on kuitenkin suppea ja jättää ulkopuolelleen esimerkiksi

1 Poikkeuksia ovat ns. ylimääräiset muutoksenhakekeino, joilla jo lainvoimaisesti ratkaistu oikeuden päätös saatetaan uudelleen käsitellyyn. Niitä ovat kantelu tuomiovirheen perusteella, lainvoiman saaneen päätöksen purkamisen ja menetetyn määräajan palauttaminen. Edellytykset ylimääräiselle muutoksenhaulla ovat erittäin tiukat.

2 Lainvoimaisuus on oikeusvoiman edellytys, ellei toisin ole säädetty.

3 Mäenpää 2007, 1–13.

lainvalmistelun ja tosiasiallisen hallinnon. Sen vastakohta on negatiivinen määritelmä, jonka mukaan hallintoa on kaikki julkisen vallan toiminta, joka ei kuulu lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöön. Määrittelyn ongelma on lainsäädäntö- ja tuomiovallan käytön yksiselitteisen rajaamisen vaikeudessa. Prosessuaalinen määritelmä korostaa hallinnon asemaa lainsäädännön täytäntöpanoa koskevissa menettelyissä. Kuitenkin nykymuotoista hallintoprosessia toteutettaessa pyritään ottamaan huomioon sekä julkinen että yksityinen etu.<sup>4</sup>

Prosessuaalisten piirteiden voimakkuus vaihtelee erilaisissa päätöksentekotilanteissa ja on sidoksissa muun muassa siihen, onko asiasta olemassa lainsäädäntöä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on annettu asiakkaan ja potilaan oikeuksia määrittävät erityislait. Hallinnon tehtäviin kuuluu myös toimintaa, joka ei ole varsinaista lain soveltamista ja siihen liittyvää toimeenpanovallan käyttöä, esimerkkinä huolto-, hoiva- ja koulutuspalvelujen tuottaminen. Mäenpään mukaan hallinnon tehtäviä ja niihin sovellettavia menettelymuotoja tuleekin tarkastella esitettyjä määrittelyjä eriytetymmin jakamalla ne: sääntelyyn, palvelutuotantoon, talouteen ja hallinnon ylläpitoon.<sup>5</sup> Jaotteluun sisältyvistä alueista tässä kirjoituksessa käsitellään lähinnä palvelutuotantoa ja sitä koskevaa sääntelyä.

Kaikki sääntelyyn, palvelutuotantoon, talouteen ja hallinnon ylläpitoon sisältyvät tehtävät sekä niiden toteuttamiseen liittyvät menettelymuodot ja toimintakulttuurit vaikuttavat oikeusturvaan. Talous ja hallinnon ylläpito vaikuttavat oikeusturvaan erityisesti sen kautta, missä määrin niiden kautta ohjautuu resursseja sääntelyn ja palvelutuotannon toteuttamiseen. Asiakkaan oikeusturva julkisen sektorin sisälläkään tai esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ei liity yksinomaan viranomaisten ja hallinnon toimintaan.

Vaikka palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla, kunnat ostavat palveluja enenevässä määrin myös yksityissektorilta. Väliin tulevia muuttujia ovat esimerkiksi kuntien palvelujen tuottamisesta tekemät sopimukset joko toisten kuntien, kuntayhtymien tai yksityisten palvelun tuottajien kanssa samoin kuin velvoitteet palvelujen kilpailuttamiseen. Julkisen sektorin toimintojen legitimitettä turvaava viranomaistoiminnalta edellytetty avoimuus ja julkisuus kärsivät julkisen tiedon siirtymisestä sopimusoikeudellisten salassapitovelvoitteiden piiriin. Ilmiön vaikutuksia lisäävät toimintakulttuureihin juurtuneet käytännöt, joissa saatetaan kokonaan jättää huomioimatta, että julkinen etu voi julkisuuslain mukaan olla yhtäältä perusteena yksityisen palvelujen tuottajan kanssa tehtyä sopimusta koskevien tietojen julkistamiseen ja toisaalta viranomaisen tietojen salassapitoon esimerkiksi sopimusten neuvotteluvaiheessa. Asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa tarvitsemiinsa palveluihin voi kilpistyä kunnan ja palvelun tuottajan välillä tehtyyn sopimukseen, joka rajoittaa tilanne- tai yksilökohtaisen tarpeiden huomioimista.<sup>6</sup>

Lainsäädäntö lähtee siitä, että yksityissektorin tuottaessa julkisia, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, on noudatettava myös viranomaisten

4 Mäenpää 2007, 4–6.

5 Emt.

6 Rakenteet, avuttomuus..., 2009, 58–60.

toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Ei kuitenkaan ole selvää, että yksityissektorin työntekijät tuntevat viranomaisia velvoittavaa sääntelyä tai mieltävät toimivansa julkisen viranomaisen asemesta tai jopa sen toimivaltuuksin. Julkisen ja yksityisen rajan hämärtyminen hämärtää myös asiakkaan oikeusturvaa ja sen toteutumisen edellytyksiä. Palvelut voivat jäädä kokonaan myös hallintoa ja yksityissektoria määrittelevän sääntelyn välimaastoon. Näin on esimerkiksi silloin, kun kunta myöntää asiakkaalle palvelusetelin, jonka asiakas käyttää palvelujen hankkimiseen valitsemaltaan (ja kunnan hyväksymältä) palvelun tuottajalta. Silloin kun lainsäädäntö ei tunnista tilannetta siten, että vastuunjaot julkisen ja yksityissektorin välillä olisi määritelty, myös asiakkaan oikeusturva kärsii.

Oikeusturva ei liity vain viranomaisen ja asiakkaan välisiin suhteisiin ja niitä koskeviin menettelyihin, vaan myös yksityisten välisiin suhteisiin. Vaikka perustuslaki ei tule niissä julkishallinnon ja kansalaisen välistä suhdetta vastaavassa laajuudessa sovellettavaksi, se kuitenkin muodostaa perustan myös yksityisten välisten oikeuden loukkausten estämisestä koskevalle sääntelylle. Kaikkia palvelun tuottajia velvoittaa esimerkiksi syrjintäkielto, joka on konkreettinen esimerkki siitä miten kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EY:n oikeus vaikuttavat kansalliseen lainsäädäntöön. Tavallisena lakina annettu lainsäädäntö ottaa huomioon toisen sopijapuolen heikomman aseman esimerkiksi työsuhteissa, vuokrasuhteissa ja kuluttajasuhteissa. Myös kuluttajansuojassa EY-sääntelyllä on suuri vaikutus.

Kun asiakas ostaa palveluja suoraan yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta, lainsäädäntö perustuu oletukseen keskivertokuluttajasta kuluttajansuojalainsäädännön heikomman osapuolen suojasta huolimatta. Poikkeus ovat markkinointia koskevat säännökset, joissa on lasten lisäksi huomioitu myös muita niin sanottuja heikkoja asiakasryhmiä (vammaiset, vanhukset). Asiakkaalle annettu riittävä informaatio ikään kuin siirtää vastuun hänelle. Asiakkaan täytyy osata/jaksaa/haluta ottaa yhteyttä oikeaan tahoon vaikkapa virhetilanteissa tai laatuun liittyvissä puutteissa (esimerkiksi tuotevastuun ja myyjän vastuun välinen raja voi olla hämärä). Mutta riittääkö asiakasmyönteinenkin sääntely, jos asiakas on palvelun tuottajasta riippuvaisessa asemassa (monet vanhustenhuollon palvelut) tai kun hän ei eri syistä kykene ajamaan oikeuksiaan?

Moniin sairauksiin tai yksittäisiin tilanteisiin voi liittyä tekijöitä, joiden vuoksi henkilö ei ilman apua selviä, vaikka henkilön oikeustoimikelpoisuutta ei voida asettaa epäilyksenalaiseksi holhoustoimilain tarkoittamassa merkityksessä. Työryhmä on julkaissut kaksi raporttia, joista molemmat, sekä yksilöä että rakenteita koskeva, päätyvät samaan johtopäätökseen: Sääntely ei ota huomioon yksilön toimintakykyyn liittyviä puutteita, jollei kyse ole holhoustoimilain mukaisesta edunvalvojan määräämiseen tai oikeustoimikelpoisuuden menettämiseen johtuvista puutteista.<sup>7</sup> Oikeusjärjestelmän perusteiden vastainen on tilanne, jossa henkilön oikeuksien toteutuminen on sidottu hänen kykyynsä toimia silloinkin, kun hänen toimintakykynsä on rajoittunut. Johtopäätös koskee sekä yksityisiä että julkisen sektorin palveluja ja siinä on mitä suurimmassa määrin kysymys yksilön oikeusturvasta.

<sup>7</sup> Avuttomuus..., 2008, 88; Rakenteet, avuttomuus..., 2009, 181–184.

Oikeustoimilain (228/1929) 3. luvussa säädetään tilannekohtaisesta oikeustoimen pätemättömyydestä ja sovittelusta (esim. pakottaminen, petollinen viettely, erehdyttäminen, olosuhteet, joihin vetoaminen olisi kunnian vastaista ja arvotonta). Lain 31 §:n mukaan ”Jos joku, käyttäen hyväkseen toisen pulaa, ymmärtämättömyyttä, kevytmielisyyttä tai hänestä riippuvaista asemaa, on ottanut tai edustanut itselleen aineellista etua, joka on ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä hän on antanut tai myöntänyt, tahi josta mitään vastiketta ei ole suoritettava, ei täten syntynyt oikeustoimi sido sitä, jonka etua on loukattu.” Säännöksen paradoksi on, että henkilö, joka laissa mainituin tavoin on tullut harhautetuksi, harvoin on itse kykenevä muuttamaan tilannetta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina on henkilöitä, joiden toimintakykyyn liittyvä vaje on palvelun tai etuuden saamisen edellytyksenä. Diagnoosia tehtäessä tai palvelua myönnettäessä yhteiskunta samalla myöntää vajeen olemassaolon. Siitä johtuvaa avun tarvetta ei kuitenkaan oteta huomioon hänen asioidessaan muissa palveluissa tai edes palvelun hakuun liittyvissä prosesseissa sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin kuuluu siten ryhmiä, jotka ovat juuri toimintakyvyn rajoitteiden vuoksi tavanomaista alttiimpia joutumaan em. oikeustoimilaissa mainittuihin tilanteisiin.

Oikeusturvan toteutumiseksi säädetyt menettelyt, joihin liittyy yksilön asema asianosaisena, toteutuvat joko hallintomenettelyssä, hallintoprosessissa tai yleisessä lainkäytössä. Hallintomenettelyssä käsiteltäviä ovat asia-, menettely- tai kirjoitusvirheen korjaaminen hallintolain nojalla, erityislakiin perustuva päätöksen oikaiseminen, asian uusi vireillepano hallintolakiin perustuen sekä laillisuusvalvonnan kautta toteutettava hallintokantelu tai muistutus. Hallintoprosessissa käsiteltäviä asioita ovat hallintovalitus, valitus, ylimääräinen muutoksenhaku (ks. alaviite 2), hallintoriita ja alistus.<sup>8</sup> Koska ylimääräinen muutoksenhaku ja alistus ovat erittäin harvinaisia, niitä ei tässä käsitellä. Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään sekä rikosoikeudellista virkavastuuta että virkamiehen tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevat asiat.<sup>9</sup> Yleiset tuomioistuimet käsittelevät myös esimerkiksi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliset riita-asiat tai vahingonkorvausvaatimukset silloin, kun kyse on yksityissektorilta ostetuista palveluista tai esimerkiksi syrjinnästä.

---

8 Valitus voidaan tehdä laillisuusperusteella, hallintovalitus joko tarkoituksenmukaisuus- tai laillisuusperusteella. Alistusmenettelyä koskevia säännöksiä on esimerkiksi mielenterveyslaissa.

9 Mäenpää 2007, 10–11.

# Hallintomenettelyt

## Hyvä hallinto

Hallintomenettelyyn liittyviä prosessuaalisia oikeuksia ovat ne menettelyt, jotka ovat edellytyksenä aineellisten oikeuksien toteutumiseksi. Niihin kuuluu perustuslain 21 §:n säännös oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Menettelyä koskevia, hyvään hallintoon kuuluvia ja myös hallintolakiin kirjattuja säännöksiä ovat käsittelyn viivytyksettömyys, esteellisyysperusteiden huomioiminen, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja valitusoikeus. Viranomais toiminnan avoimuudesta, asiakirjojen julkisuudesta ja jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta säädetään perustuslain 12 §:ssä. Säännöksen tehtävä on oikeusvarmuuden turvaaminen. Viranomaistoimintojen ennakoitavuuden ohella se mahdollistaa julkisen vallan ja sitä koskevan varainkäytön valvonnan.<sup>10</sup>

Viranomaisen harkintavalta jaetaan yleensä oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa viranomainen valitsee useista lainmukaisista ratkaisuista sen, joka parhaiten toteuttaa hallinnon tarkoituksia. Oikeusharkinnasta on kyse tilanteissa, joissa sovellettava sääntely määrittelee sen, miten asia tulee ratkaista. Myös oikeusharkinta voi kuitenkin sisältää tavallista lain tulkintaa.

Sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittavat oikeusvaltioon kuuluva hallinnon lainalaisuuden periaate sekä hallintolain toiseen lukuun kirjattut hyvän hallinnon periaatteet. Periaatteita ovat *tarkoitussidonnaisuus*-, *yhdenvertaisuus*-, *objektiviteetti*-, *suhteellisuus*- ja *luottamuksensuojaperiaate*. Päätöstä ei saa tehdä toimivalle tai tehtäville vieraassa tarkoituksessa. Viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toimien on oltava puolueettomia ja asiallisia, samanlaisissa tapauksissa on asiakkaita kohdeltava samalla tavoin. Niiden on myös oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojaperiaate korostaa kansalaisten oikeutta luottaa siihen, että viranomaiset toimivat näiden periaatteiden mukaan ja että he käyttäessään julkista valtaa toteuttavat yleistä intressiä.

Edellisten lisäksi hyvään hallintoon kuuluvat palveluperiaate, viranomaisen neuvontavelvoite, yhteistyön edistäminen viranomaisten kesken sekä kielellisten oikeuksien toteuttaminen. Myös kohtuusperiaatteen on katsottu kuuluvan hyvän hallinnon periaatteisiin.<sup>11</sup> Jos hallintotehtävä siirretään viranomaiselta hallinnon

<sup>10</sup> Mäenpää 2003, 243, 312.

<sup>11</sup> Tuori & Kotkas 2009.



ulkopuolelle, siirrolla ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Edellytyksenä on myös, että perusoikeuksiin kuuluvat yhdenvertaisuus, kielelliset ja menettelylliset oikeudet, muutoksenhakumahdollisuus ja toimivat vastuujärjestelyt voidaan turvata.<sup>12</sup>

Hallinnon menettelyjä koskeva sääntely on usein väljää puitelainsäädäntöä. Sen toteuttaminen jättää viranomaiselle suuren määrän harkintaa. Myös hallinnon periaatteiden soveltamiseen sisältyy paljon harkintaa. Hallinnon sääntely ja periaatteet konkretisoituvat asiakkaille olemassa olevissa hallintokulttuureissa, joissa ratkaistaan niiden asiakasmyönteisyys. Vaikka neuvontapalvelujen merkitystä oikeusturvan toteutumiseen on vaikea mitata, ne korostuvat erityisesti silloin, kun yksilön auttamiseksi ei riitä pelkkä asiaa tai menettelytapoja koskeva tieto.

Neuvontapalvelut voidaan jakaa yleistä informaatiota antavaan tiedottamiseen ja tilannekohtaiseen neuvontaan, vaikka raja niiden välillä on häilyvä. Samankin neuvontapalvelun sisällä voi olla kyse sekä yleisestä tiedotuksesta että tilanne- tai yksilökohtaisesta avusta. Yleistä neuvontaa sisältyy kuluttajaneuvontaan, velkaneuvontaan ja oikeusapuun. Myös sosiaalihuoltolain nojalla kunnalla on yleinen velvoite neuvonnan järjestämiseen sosiaalihuollon ja muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämistä sekä sosiaalihuoltoa ja muuta sosiaaliturvaa koskevan tiedotustoiminnan järjestämisestä. Yksittäistä tilannetta tai asiakasta koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta on säännöksiä yleislainsäädännön ohella useimmissa viranomaisen toimintaa säättävistä erityislaeista. Työryhmän aikaisemmat raportit käsittelevät neuvontakysymystä sekä rakenteellisina että asiakkaan kannalta. Raporteissa käsitellään sekä erityisiä tilanteita että tilanteita, joissa tukea tarvitaan erityisestä syystä johtuen (esim. dementoituvan henkilön taloudellisten asioiden hoito, oikeudellisen tiedon tarve).<sup>13</sup> Siitä, miten neuvonta toimii suhteessa asiakkaan oikeusturvaan, ei juuri ole tietoa.

## Päätöksenteko, tosiasiallinen hallinto ja viranomaisen passiivisuus

Jotta yksilö voisi saada jälkikäteistä oikeusturvaa, täytyy olla olemassa päätös, josta valittaa. Tämä edellyttää, että viranomainen tekee asiakkaan hakemuksen perusteella asiaa koskevan päätöksen. Hallintopäätös sisältää asiallisen ratkaisun ja sen perustelut. Siitä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen, päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joita päätös koskee, ja päätöksen perustelut. Päätöksessä tulee olla tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu tai miten asia on muutoin ratkaistu. Samoin siinä tulee olla sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja. Perusteluihin tulee sisältyä sekä päätöksen perusteena olevat ratkaisuun vaikuttaneet seikat että asiassa saadut selvitykset ja sovelletut säännökset. Päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Hallintopäätös on pääsääntö-

<sup>12</sup> Hallinnon yleisistä menettelyistä ks. Avuttomuus..., 2008, 17–21.

<sup>13</sup> Rakenteet, avuttomuus ..., 2009; Avuttomuus..., 2008.

sesti annettava kirjallisesti. Yleensä asianosaiselle annetaan toimituskirja, joka voi olla esim. pöytäkirjanote tai erikseen laadittu kirjallinen päätösasiakirja.<sup>14</sup> Työryhmän rakenteita koskevassa raportissa on käsitelty tilanteita, joissa oikeusturva vaarantuu siksi, ettei viranomaisen ylipäätään tee päätöstä asiakkaan asiassa tai viivyttelee kohtuuttomasti päätöksen antamisessa.<sup>15</sup>

Sosiaalihuollossa viranomaisen päätöksentekovelvollisuus on ehdoton. Sen sijaan terveydenhuollossa lääkärin hoitoa koskevia päätöksiä ei tehdä kirjallisena, eikä niistä ole myöskään valitusoikeutta. Ns. tosiasiallisessa hallinnossa tehtävistä ratkaisuista ei ylipäätään ole mahdollisuutta valittaa. Erityisesti terveydenhuollossa päätökset tehdään sairaanhoidon osana, jolloin valitusoikeutta päätöksestä ei ole. Lähtökohta on, että ammatillinen kompetenssi arvioida hoidon tai hoivan tarvetta on asianomaisen alan ammattihenkilöstöllä, ei tuomioistuimella.<sup>16</sup>

Myös sosiaalihuollossa asiakasta koskevia päätöksiä tehdään tosiasiallisen toiminnan kuten huolenpidon osana esimerkiksi palveluasumisessa, jolloin valitusoikeutta ei ole. Epäselvää on, mitkä ovat asiakkaan oikeusturvan takeet silloin, kun asiakas on eri mieltä palvelun tuottajan kanssa, ottaen huomioon, että asiakas on yleensä riippuvainen ammattihenkilöstön tekemistä päätöksistä. Asiakas voi sosiaalihuollon asiakaslain ja potilas terveydenhuollon potilaslain perusteella tehdä myös muistutuksen kohtelustaan. Esimerkiksi palveluasumiseen tai laitoshoitoon liittyvissä tilanteissa riippuvuus päätöksentekijästä samoin kuin palveluasuntoon tai laitoshoitoon joutumisen perusteet aiheuttavat sen, että oikeusturvakeinoihin turvautuminen on vähäistä. Toisaalta on vähän empiiristä tietoa siitä, mitä esimerkiksi muistutusten tekemisestä asiakastilanteessa seuraa.

## Virhe voidaan korjata

Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Päätös voidaan korjata asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Vahingoksi korjaaminen edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Suostumusta ei tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Asiavirheen korjaaminen edellyttää, että asia käsitellään uudelleen ja asiassa annetaan uusi päätös.

Ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe on korjattava. Sitä ei kuitenkaan saa korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Viranomaisen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta. Aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä

14 Mäenpää 2003, 367–378.

15 Rakenteet, avuttomuus..., 2009, 60–62; Suviranta 2002.

16 Lilljeström 1998.

viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Virhe korjataan korvaamalla virheen sisältävä toimituskirja korjatulla toimituskirjalla. Asia- yms. virheen korjaa päätöksen tehnyt viranomainen.

## Oikaisu

Oikaisuvaatimusmenettely on käytössä sekä toimeentuloturvan että sosiaalihuollon palveluissa ja etuuksissa. Sosiaalihuoltolakiin perustuvan toimielimen alaisen viranhaltijan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta (45 §). Päätökseen tyytymättömällä on kuitenkin oikeus saattaa asia monijäsenisen toimielimen käsiteltäväksi (hakea oikaisua) 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan.<sup>17</sup> Viranhaltijan päätöksen oikaisemista koskevan asian vireillepanossa noudatetaan hallintolain säännöksiä. Jos päätökseen on ennen valitusta vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisumenettelyssä, ohjeet on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Mikäli kirjallinen oikaisuvaatimus on toimitettu väärälle viranomaiselle, esimerkiksi jollekin muulle kunnalliselle elimelle kuin sosiaalihuollosta vastaavalle, on se toimitettava viran puolesta toimivaltaiselle elimelle. Oikaisuvaatimuksen käsitteilyyn sovelletaan hallintolain säännöksiä esimerkiksi esteellisyydestä, asianosaisten kuulemisesta, asian selvittämisestä sekä päätöksen perustelemisesta. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisesti.

Terveysturvalain sääntely ei perusta sosiaalihuoltoa vastaavaa oikaisuvaatimusoikeutta. Ellei asiasta ole annettu erityisiä säännöksiä, terveydenhuollon päätöksissä sovelletaan kuntalain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä. Oikaisuvaatimusjärjestelmään ja sen kehittämiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyy erityisiä piirteitä. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista on perustuslailla turvattu perusoikeuksia, jotka voivat olla uhattuina, ellei henkilö kykene hankkimaan tarvitsemaansa hoivaa ja huoltoa tai saa hänelle riittäviä ja sopivia palveluja. Avun tarve on usein välitön silloinkin, kun kyse ei ole niin sanotuista kiireellisistä tilanteista. Oikaisuvaatimusmenettely soveltuu sen vuoksi enemmän aikaa vievää valitusta paremmin turvaamaan asiakkaan oikeusturvaa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Toisaalta raja oikaisuvaatimusmenettelyn mukaisen asiavirheen ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttävän päätöksen aineellisen sisällön välillä on vaikeasti vedettävissä, mikä voi käytännössä kaventaa oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä. Oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jää myös tosiasiallinen hallintotoiminta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen tapahtuu kuntien ohella yhä useammin vapaaehtoisissa tai lakisääteisissä kuntayhtymissä.<sup>18</sup> Oikeusturvan

<sup>17</sup> Kuntalaissa on myös yleiset säännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä, joita noudatetaan silloin, kun erityislainsäädännössä ei ole säännöksiä oikaisuvaatimuksesta (89 §). Kunnanhallituksen, lautakunnan, niiden jaostojen ja alaisten viranomaisten päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Vaatimus tehdään asianomaiselle toimielimelle.

<sup>18</sup> Sekä sosiaali- että terveydenhuollossa on meneillään suuret rakenteelliset muutokset. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n perusteella kunnat voivat järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut haluamallaan tavalla. Säännös mahdollistaa muun

edellytykset määräytyvät eri tavoin riippuen siitä, mihin säädöksiin asianomainen kuntayhtymä perustuu. Sen perusteella määräytyy muun muassa, mille viranomaiselle oikaisuvaatimus tehdään. Sekä vapaaehtoisissa että lakiperusteisissa kuntayhtymissä oikaisu- ja valitusmenettelyt noudattavat kuntalain säännöksiä, ellei palvelua koskevassa erityislaissa ole toisin säädetty. Sekä kunnissa että kuntayhtymissä päätöksentekoa voidaan delegoida viranhaltijoille tai toimielimille. Vaikka säännökset lain tasolla vastuunjaosta olisivat selkeät, asiakkaiden on yhä vaikeampi saada selvää, kuka palvelun järjestämisestä on vastuussa ja mihin esimerkiksi oikaisuvaatimus tulisi tehdä.

Lainsäädäntö sisältää oikaisumenettelyä koskevia säännöksiä, joissa oikaisu voi olla ensi aste muutoksenhaussa. Oikaisu voi edeltää muutoksenhakua myös pakollisena. Esimerkiksi toimeentuloturva koskevan päätöksen tehneellä sosiaaliturvalaitoksella on oikaisuvelvollisuus. Se on kytketty valitusoikeuteen, mistä johdun valitus tulee jättää päätöksen tehneelle laitokselle. Laitos joko oikaisee päätöksensä tai antaa lausunnon valitusviranomaiselle samalla, kun se siirtää asian po. viranomaiselle. Silloin, kun kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset hyväksytään, asiassa on annettava oikaisupäätös 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Oikaisupäätös tulee aikaisemmin annetun päätöksen sijaan, ja alkuperäistä päätöstä koskeva muutoksenhaku raukeaa. Oikaisupäätöksestä voidaan edelleen valittaa alkuperäistä päätöstä vastaavalla tavalla.<sup>19</sup> Toimeentuloturvan erityispiirteisiin kuuluu, että päätöksen tehneellä viranomaisella on oikaisuvelvollisuus, joka koskee sekä ensi asteen muutoksenhakua että jatkovalitusta. Jos viranomainen hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiassa oikaisupäätös, joka tulee aiemmin annetun päätöksen sijaan ja muutoksenhaku raukeaa.<sup>20</sup>

## Kantelu

Osa jälkikäteistä oikeusturvaa ovat myös ylemmälle hallintoviranomaiselle tehtävät kantelut. Hallintokantelulla tarkoitetaan ilmoitusta tai ilmiäntoa virkatoimen virheellisyydestä taikka viranomaisen toimintaa koskevasta laiminlyönnistä. Kantelulle ei ole asetettu erityistä määrämutoa. Se voidaan osoittaa mille tahan-

---

muassa sen, että kunta voi järjestää sekä sosiaali- että terveydenhuollon palvelut olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa vapaaehtoisessa kuntayhtymässä. Lakiin perustuvia pakkojäsenyyksiä kunnilla on erikoissairaanhoidollain ja kehitysvammalain nojalla. Ns. Paras-lailla (169/2007) maa jaettiin erikoissairaanhoidollaisissa määriteltäviin kuntayhtymiin ns. laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi. Kunnan tulee säädöksen mukaan kuulua yhteen kuntayhtymään, jotka vastaavat erikoissairaanhoidollain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaisista palveluista ja muista kuntien sille antamista tehtävistä. Uudistuksen täytäntöönpanossa on korostettu ratkaisuja, joissa kuntayhtymät vastaavat erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon lisäksi pääosasta sosiaalihuollon palveluja.

19 Silloin, kun kaikkia valituksessa esitettyjä vaatimuksia ei hyväksytä, sosiaaliturvalaitos voi myös antaa väliaikaisen päätöksen. Sen tekemiseen sillä ei kuitenkaan velvollisuutta. Väliaikaisesta päätöksestä on välittömästi ilmoitettava muutoksenhakuelimelle. Väliaikainen päätös ei lakkautta vireillä olevaa muutoksenhakua. Siltä osin kuin erityislainsäädännössä ei ole oikaisumenettelyä koskevia säännöksiä, siinä noudetaan hallintolainkäyttölain säännöksiä.

20 Tuori 361–365.

sa viranomaiselle, jonka toimivaltaan kantelunalaisen viranomaisen tai viranhaltijan toiminnan valvonta kuuluu. Kanteluita tehdään esimerkiksi keskusvirastoille ja ministeriöille. Lääninhallituksilla on toimivalta tutkia myös yksityisiin ammattinharjoittajiin ja palvelun tuottajiin kohdistuvia hallintokanteluita esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Ylimpiä laillisuusvalvojia, joille kantelun voi tehdä, ovat eduskunnan oikeusasiamies (EOA) ja valtioneuvoston oikeuskansleri (OK). Oikeusasiamies toimii sekä kanteluviranomaisena että viranomais- ja muun julkistoiminnan laillisuusvalvojana. Oikeuskansleri valvoo yleisen laillisuusvalvonnan lisäksi erityisesti valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. EOA:n ja OK:n toimivalta on osin päällekkäinen. Vuonna 2008 EOA:lle saapui yhteensä vajaa 3 700 kantelua, OK:lle 1 737. Laillisuusvalvojen käytettävissä olevat toimenpiteet ovat virkasyyte, huomautus, käsityksen lausuminen tai esitys virheen oikaisemiseksi tai virheen korjaamiseksi. Laillisuusvalvoja voi ajaa itse syytettä tai määrätä muun syyttäjän ajamaan sitä.

Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus kaikista ratkaisuksista vuonna 2008 oli oikeusasiamiehellä noin 17 prosenttia ja oikeuskanslerilla vajaa 10 prosenttia ja ne painoutuivat lievimpiin seuraamuksiin. Tutkimatta jätettyjä kanteluita on noin neljännes. EOA:n ja OK:n nostamat virkasyytteet ovat erittäin harvinaisia: EOA on nostanut viimeisten kymmenen vuoden aikana kaksi syytettä, OK vuosina 2004–2008 yhden syytteen. Huomautuksen tavoitteena on ohjata oikeaan menettelyyn ja estää virheiden toistuminen vastaisuudessa. Vähäiset virheet tai tulkinnanvaraiset tapaukset johtavat lähinnä käsityksen lausumiseen. Käsityksen lausuminen ei välttämättä merkitse sitä, että olisi toimittu lainvastaisesti. Laillisuusvalvojilla ei ole velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin, usein siksi, että valvonnan kohde on jo korjannut tai korjaa virheensä.<sup>21</sup> Myös kantelumenettely on asiakkaan kannalta hidas ja johtaa harvoin varsinaisen päätöksen muuttumiseen. Toisaalta erityisesti ylimpien lainvalvojen ratkaisut ovat olleet merkityksellisiä lainsäädännön yleisten soveltamiskäytäntöjen ohjaajina. Esimerkiksi EOA:n kannanotot toimeentulotukipäätösten viivästyisestä ja asunnottomien asuntolaoloista ovat johtaneet päätöksentekoaajoista säättämiseen sekä asunnottomien asuinolojen parantamiseen.

## Erityisiä asiakkaan oikeuksia turvaavia instituutioita tai menettelyjä

Asiakkaiden oikeusturvan kannalta tärkeä instituutio ovat sosiaali- ja terveydenhuollon *sosiaali- ja potilasasiamiehet*. Asiamiehet eivät ole osa varsinaista valvontakoneistoa, vaan ikään kuin asiakkaiden edusmiehiä suhteessa kuntaan. Heillä on sekä yleisiä ennakkolliseen että jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyviä tehtäviä. Tapauskohmainen avustaminen korostuu enemmän potilasasiamiehillä, joiden tehtä-

<sup>21</sup> Lasola 2009, 103–108.

vä on myös avustaa potilasta potilasvahinkoasioiden hoitamisessa. Sekä sosiaali- että potilasasiamiehet avustavat muistutusten, oikaisujen ja valitusten tekemisissä. Asiamiesjärjestelmät eivät ole yhteneviä. Terveydenhuollossa asiamiehen tehtävälue koskee yhtä tai useampaa laitosta, sosiaalihuollossa toimialue on yksi tai useampi kunta. Sosiaaliasiamiesten tulee seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle. Potilasasiamiehillä ei ole vuosittaista raportointivelvollisuutta kunnanhallitukselle eikä lakiin perustuen myöskään laitokselle. Järjestelmän ongelma on asiamiesten riippuvuus asianomaisesta kunnasta tai laitoksesta.

Erityisesti avuttomien asiakkaiden kannalta tärkeää on ammattihenkilöiden, vapaaehtoisten, omaisten tai läheisten antama apu palvelun tai etuuden hakemisesta taikka siitä koskevien erimielisyyksien ratkaisemista koskevissa prosesseissa. Sitä koskevia instituutioita ovat muun muassa edunvalvonta ja oikeusapu. Työryhmä on käsitellyt avuttoman henkilön mahdollisuuksia saada toisen henkilön antamaa apua ja tukea edellä tarkoitettussa mielessä aikaisemmissa raporteissaan vuosilta 2008 ja 2009, joten niitä ei järjestelminä käydä tässä yhteydessä lävitse.<sup>22</sup>

Muita yksilön käytettävissä olevia jälkikäteen oikeusturvan keinoja ovat terveydenhuollossa *potilasvahinkoilmoitus* potilasvahinkolautakunnalle, terveydenhuollon ammatinharjoittajan ammatinharjoittamisoikeuksien poistamista, rajoittamista tai kurinpitomenettelyä koskevien prosessien käynnistäminen sekä vahingonkorvauslain mukainen vahingonkorvausvaatimus oikeudessa. Potilasvahinkolain mukainen turva koskee sekä julkisissa että yksityisissä terveyspalveluissa tapahtuneita vahinkoja. Potilasvahinkolain nojalla korvataan terveydenhuollon ammattihenkilön laissa määritellyissä tilanteissa aiheuttama henkilövahinko taikka hoitohuoneiston tai -laitteiston aiheuttama henkilövahinko. Korvausta ei voi saada esinevahingosta (esim. hoitotoimenpiteen vaurioittamasta proteesista) tai varallisuusvahingoista (turhat lääkkeet tms. kulut), eikä vähäisistä vahingoista. Potilasvakuutuskeskuksen mukaan ilmoitusten määrä on vaihdellut 2000-luvulla noin 7 500 ilmoituksesta hiukan yli 8 000 ilmoitukseen. Korvattavien vahinkojen osuus ratkaisuisista ilmoituksista on ollut hiukan yli 30 prosenttia.

Asiakkaan oikeuksien turvaksi säädettyjä, asiakkaan ominaisuuksista tai toimintakyvystä riippumattomia keinoja ovat *toiminnan valvonta* ja sitä kevyempi, erilaisten ohjelmien, suunnitelmien ja toimintaohjeiden kautta tapahtuva *toiminnan ohjaus*. Valvonta voi olla sekä ennakollista (esim. toimiluvat) että jälkikäteistä (tarkastukset). Sen sijaan ohjaus toimii lähinnä ennakollisena. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa ohjelmia, suunnitelmia ja toimintaohjeita antavat valtioneuvoston ohella sekä keskushallinnon että paikallishallinnon viranomaiset. Niin valvonta kuin ohjauskin ovat yleisiä keinoja, jotka kohdistuvat asiakkaalle palveluja tarjoavaan viranomaiseen tai yritykseen ja vaikuttavat välillisesti asiakkaiden oikeusturvan toteutumiseen. Valvonnassa todettujen puutteiden perusteella myös

22 Ks. Avuttomuus..., 2008; Rakenteet, avuttomuus..., 2009.

yksittäisen asiakkaan tai potilaan mahdollisuudet saada korvausta esimerkiksi potilasvahinkolain nojalla taikka oikeusteitse paranevat.

Sosiaali- ja terveydenhuollon viimeisimmät organisaatiomuutoksiin liittyvät ratkaisut voidaan nähdä pyrkimyksenä lisätä valvontaa. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että vuoden 2009 alusta perustetun sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston Valviran toimivalta valvonnassa on entisen Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen (TEO:n) toimivaltaa laajempi. Kun TEO:n tehtävät koskivat lähinnä ammattihenkilöstön valvontaa, *Valvira valvoo terveydenhuollon ohella myös sosiaalihuoltoa* (2010 alkaen). Kun aikaisemmin kyse oli yksinomaan yksityisten palvelujen tuottajien valvonnasta, valvonta ulottuu nyt myös julkiseen palvelutuotantoon. Valvonta toteutetaan yhteistyössä aluehallintoviranomaisten (aik. läänien) kanssa.<sup>23</sup>

Kuluttajakysymyksiä käsitteleviä ja siten myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisiin palveluihin liittyviä valvontaviranomaisia ovat *kuluttaja-asiamies ja kuluttajariitalautakunta*. Kuluttaja-asiamies käsittelee yleisiä kuluttajan asemaa koskevia asioita, kuluttajavalituslautakunta yksittäisiä valituksia. Kuluttajariitalautakunnalle ei juuri tehdä sosiaalipalveluja koskevia valituksia, terveyspalveluja koskevia valituksia on joitakin kymmeniä vuodessa. Koska vastapuolena on usein yhdistys tai säätiö, jotka eivät ole elinkeinonharjoittajia ja joiden kohdalla lautakunnalla ei siten ole toimivaltaa, päätöksiä tehdään vuodessa vain joitakin. Kuluttaja-asiamies voi myös viedä asian kuluttajavalituksena kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi tai nostaa ryhmäkanteen. Asian käsittely ryhmäkanteena edellyttää, että usealla henkilöllä on samaa vastaajaa koskeva vaatimus, joka perustuu samoihin tai samankaltaisiin seikkoihin. Oikeudenkäyntikulut eivät tule ryhmän jäsenten maksettaviksi, vaan joko kantaja eli kuluttaja-asiamies tai jutussa vastaajana toimiva osapuoli maksavat ne. Ryhmävalituksia tai ryhmäkanteita ei ole toistaiseksi ajettu.<sup>24</sup>

## Hallintoprosessi

Oikeusturvan toteuttamista pidetään hallintoprosessin tärkeimpänä tehtävänä. Ennen 1990-lukua hallintoprosessin pääpainon on katsottu olleen hallinnon sisäisessä, hallinnollisessa lainkäytössä, joka oli lähempänä toimeenpanokoneiston kuin tuomioistuimen toimintaa. Hallintoviranomaisen päätökseen haettiin pääsääntöisesti muutosta ylemmältä hallintoviranomaiselta. Tämä muuttui 1996 voimaan tulleella hallintolainkäyttölailla, jonka jälkeen myös hallintoviranomaisen päätökseen haetaan aina ensi vaiheessa muutosta riippumattomalta hallintotuomioistui-

<sup>23</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa ja ohjausta käsitellään muun muassa Stakesin hyvinvointivaltion rajat hankkeeseen kuuluneessa raportissa vuodelta 2006: Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisedellytyksistä ja takeista.

<sup>24</sup> Kuluttajaviranomaisten asemaa avuttoman asiakkaan oikeuksien kannalta on käsitelty työryhmän aikaisemmissa raporteissa vuosilta 2008 ja 2009.

melta samalla, kun laki määrittelee prosessin eri vaiheissa sovellettavan menettelyn perusteet. Hallintolainkäyttölailla hallintoprosessi muuttui itsenäiseksi prosessilajiksi.<sup>25</sup>

Yksilön käytettävissä olevista jälkikäteen oikeusturvan keinoista keskeisin on *muutoksenhaku*. Muutoksenhakekeinoista yleisin on *valitus*, jonka lopputuloksena päätöstä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota. Hallintolainkäyttölaki on kuitenkin edelleen lähinnä puitelaki. Laissa ei ole määritelty, miten laajasti tuomioistuimen pitää arvioida muutoksen haun kohteena olevaa päätöstä. Se ei myöskään määrittele päätöstä tehtäessä noudatettavasta menettelystä ja tosiasioiden arvioinnista. Laissa ei anneta määräyksiä esimerkiksi siitä, miten laajasti tuomioistuin voi arvioida muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä, sitä tehtäessä noudatettuja menettelyjä, tosiasioiden arviointia, lain noudattamista tai viranomaisen päätösvallan käyttöä. Epäselvää on, missä määrin tuomioistuin voi muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai korvata sen omalla päätöksellään. Hallintotuomioistuinten toimivallan sisältö, laajuus ja rajat ovat muodostuneet KHO:n käytäntöjen ja hallinto-oikeuden oppien perusteella.<sup>26</sup>

Eija Siitari-Vanteen mukaan hallintolainkäyttöjärjestelmän toimivuutta ei ole empiirisesti selvitetty. Tietämys järjestelmän ominaispiirteistä tai sen muutoksista on sen vuoksi vähäistä. Julkaistun oikeuskäytännön valossa hallintolainkäyttö on keskittynyt materiaaliseen ratkaisutoimintaan. Menettelyllisinä kysymyksinä ovat esillä lähinnä vain päätösten valituskelpoisuus ja oikeusprosessin lähtökohdana oleva kysymys siitä, onko henkilöllä ylipäätään valitusoikeutta. Hallintolainkäytön menettelysäännöksille on hänen mukaansa tyypillistä yleinen muotoilu ja suppeus, mistä johtuen niitä tulkitaan lainkäytön oikeusperiaatteiden ja erityisesti virallisperiaatteen kautta. Periaatteen vaikutuksia tuomioistuimen toimivaltaan sääntely ei kuitenkaan käsittele. Asiakkaan asian käsittely hallintoviranomaisessa ja hallintotuomioistuimessa eivät olennaisesti poikkea toisistaan. Tästä seuraa Siitari-Vanteen mukaan, että hallintolainkäyttöviranomainen tutkii asian, jollei samalla tavalla, niin ainakaan ei olennaisesti hallintoviranomaisen toimintatavoista poikkeavalla tavalla.<sup>27</sup> Kaarlo Tuori katsoo, että hallinnon täytäntöönpanotehtävä poikkeaa tuomioistuimen tehtävästä siksi, että hallinnon päätökset toteuttavat sen omia tarkoituksia. Vaikka yksilöä koskevat hallintopäätökset ovat lähimpänä lainkäyttöä, myös näissä päätöksissä pyritään hallinnon sisäisten tavoitteiden, ei lainsäätäjän tavoitteiden toteutumiseen.<sup>28</sup>

Valitusoikeus edellyttää *oikeusturvan tarvetta*, joten päätöksen oikeusvaikutusten on kohdistuttava konkreettisesti henkilölle lainsäädännössä määriteltyyn asemaan, hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa. Yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen on virallisperiaate, jonka lähtökohta on varmistaa prosessin heikoman osapuolen oikeusturvan toteutuminen. Jos viranomaisen asiakassuhde kos-

25 Mäenpää 2006, 144–145.

26 Mäenpää 2006, 161.

27 2005, 142–146.

28 2004, 155–157.



kee useita saman perheen jäseniä, joilla on keskenään ristiriidassa olevia intressejä (esim. lastensuojeluperheet), viranomaisen asema voi muodostua monimutkaiseksi. Myös *asianosaissuhde* poikkeaa hallintolainkäytössä esimerkiksi riitajutun asianosaissuhteesta. Hallintolainkäyttölaisa ei määritellä, ketkä ovat prosessi- tai kuulemismenettelyssä asianosaisia.

Päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole asianosaisasemaa. Hallintolainkäyttölain varsinainen kohde ei olekaan julkisen ja yksityisen välinen oikeussuhde. Laki määrittelee ensisijaisesti hallintopäätökseen kohdistuvaa muutoksenhakua yksittäistapauksessa. Myöskään päätössidonnaista lähestymistapaa ei kuitenkaan enää voida luonnehtia pelkästään yksipuoliseksi vallan käytöksi. Tästä johtuen tuomioistuimen arvio ei rajoitu yksinomaan viranomaisen päätökseen. Koska kohteena on prosessin lainmukaisuus, siinä tutkitaan sekä a) viranomaisen toimivallan käyttöä että sitä, b) toteutuvatko yksilön oikeudet ja velvollisuudet.<sup>29</sup>

Lainsäädäntö rajaa esimerkiksi sosiaalihuollossa valitusoikeutta osin sen perusteella, kuinka vahva on asiakkaan oikeus asianomaiseen palveluun tai etuuteen. Subjekttiivisen oikeuden perustavien säännösten nojalla päätöksistä on valitusoikeus yleensä korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Subjekttiivisena oikeutena säädettyille palveluille ja etuuksille samoin kuin terveydenhuollon kiireellisille palveluille tunnusomainen piirre on niiden välttämättömyys henkilölle, joka lainsäädännön perusteella on niihin oikeutettu. Voimassa oleva sääntely sisältää niiden osalta myös määräyksiä siitä, missä ajassa asianomaisia palveluja tai etuuksia tulee myöntää tai niiden tarvetta arvioida. Perustuslain 19.3 § edellyttää, että julkinen valta turvaa riittävät sosiaali- ja terveystalvet jokaiselle. Missä määrin voimassa olevaan sääntelyyn sisältyvä valitusprosessi on käyttökelpoinen keino perustuslaissa määriteltyjen riittävien sosiaali- ja terveystalveturvaamiseksi? Kun otetaan huomioon valitusprosessista seuraavan viivästymisen seuraukset asiakkaalle, voidaan kysyä, onko valitusoikeus oikea tapa oikeusturvan toteutumiseksi näissä palveluissa.

Raja sosiaali- ja terveydenhuollon välillä on käytännössä vaikeasti vedettävissä esimerkiksi kotipalvelujen ja kotisairaanhoidon tai kuntoutuksen ja sopeutumismuunnoksen välillä. Yleensä näissä tilanteissa on kyse palveluista, joita henkilö tarvitsee arjessaan kompensoimaan sairaudesta tai vammasta aiheutuvaa toimintakyvyn vajetta. Esimerkiksi vaikeavammaisten palvelujen tarvetta koskeva päätös perustuu usein lääkärin arvioon henkilön toimintakyvystä, vaikka kyse on ensisijaisesti henkilön kyvystä selviytyä arjessa. Myös kuntoutuksessa on usein kyse olemassa olevan toimintakyvyn säilyttämisestä tai uuteen tilanteeseen sopeutumisesta arjessa selviämiseksi, ei varsinaisesta sairaanhoidosta. Mahdollisuus valittaa voi olla riippuvainen siitä, saako asiakas palvelun sosiaali- vai terveydenhuollosta, jolloin valitusoikeus koskee vain sosiaalihuollossa tehtyjä yksilöpäätöksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen samoissa, yhä suuremmissa alueyksiköissä samoin kuin palveluja koskevan lainsäädännön muutoshank-

<sup>29</sup> Mäenpää 2006, 146–147.

keet (esim. terveydenhuoltolakiuudistus) ovat edelleen liudentamassa sosiaali- ja terveydenhuollon rajaa. Jos raja sosiaali- ja terveydenhuollon välillä entisestään hämärtyy, tulisiko myös asiakkaan jälkikäteisen oikeusturvan keinojen lähentyä toisiaan? Ottaen huomioon terveydenhuollossa tehtävien päätösten vähäisyys, pelkkä jälkikäteisen oikeusturvan yhtenäistäminen ei välttämättä ole riittävä keino siihen, että asiakkaan oikeusturva tosiasiallisesti paranee.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön keskeiset erot johtavat erillaiseen oikeusturvaan. Sosiaalihuollossa myönnetään muun muassa vammaispalvelulain nojalla tukea päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa tarvittaviin välineisiin, koneisiin ja laitteisiin ja kunta voi myös lainata niitä. Viranhaltijapäätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus sosiaali- ja terveydenhuollon monijäseniselle toimielimelle. Toimielimen asiaa koskevasta päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja siitä edelleen KHO:een. Myös terveydenhuollossa tehdään päätöksiä, jotka koskevat vastaavia välineitä, koneita tai laitteita. Nämä päätökset tehdään kuitenkin tosiasiallisessa hallinnossa, joten valitusoikeutta ei ole. Asiakkaalla on tosin mahdollisuus saattaa asia hallinto-oikeuden tutkittaviksi julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevana hallintoriita-asiana. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Hallintoriitamennettelyn ongelmista asiakkaan kannalta ks. seuraava alaluku)

Koulussa käytettävistä koulu- ja luokkakohtaisista apuvälineistä on säädetty perusopetuslaissa. Sen sijaan henkilökohtaiset koulussa ja muissa elämäntilanteissa tarvittavat apuvälineet peruskoulua tai lukiota käyvälle oppilaalle järjestetään terveydenhuollon lääkinnällisen kuntoutuksen osana. Jos terveydenhuollon katsotaan olevan vastuussa kyseisistä välineistä, niitä ei välttämättä myönnetä myöskään vammaispalvelulain nojalla. Myös esimerkiksi vanhukset tai työikäiset vammaiset ovat eri asemassa riippuen siitä, saavatko he tarvitsemansa apuvälineet sosiaalihuollon kotipalveluina tai vammaispalveluina vai esimerkiksi kotisairaanhoidon palveluina. Nähtävissä oleva uhka on, että taloudelliset seikat ohjaavat valintoja aikaisempaan enemmän siten, että palvelut myönnetään sen lainsäädännön perusteella, jota oikaisu mahdollisuus ja samalla myöskään valitusoikeus eivät koske.

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitaan, asiakas saattaa olla palvelun järjestäjästä riippuvaisessa asemassa siinä määrin, että valituksen tekeminen vaikeuttaisi hänen asemaansa. Toteutuvatko asiakkaan oikeudet silloin, kun asiakas ei tosiasiallisesti kykene puolustamaan oikeuksiaan ilman ulkopuolista tukea? Entä silloin, kun asiakas tarvitsee monia palveluja jatkuvasti ja on niiden kautta riippuvainen valituksenalaisen päätöksentekijästä? Henkilön oikeusturva voi vaarantua myös siksi, että sinänsä myönteinen päätös sisältää asiakkaalle laadultaan sopimattomia palveluita. Kaikki kansalaiset eivät eri syistä hae etuuksia tai palveluita, joihin heillä olisi lainsäädännön mukaan oikeus. Tulisiko viranomaisella olla velvoitteita näissä tilanteissa, on kansalaisen kannalta osittain myös oikeusturvavakysymys.

## Hallintoriita

Kun hallintovalituksen kohteena on lopullinen ja sitova hallintopäätös, *hallintoriidan* soveltamisedellytyksenä on, ettei valitus ole asiassa mahdollinen. Hallintoriitamennettely koskee tilanteita, joissa hallintoviranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa kiistaa oikeudellisesti sitovasti. Viranomainen ja asiakas ovat hallintoriita-asiassa molemmat oikeussuhteen osapuolia, eikä viranomainen voi ratkaista asiaa yksipuolisella päätöksellä. Hallintoriitana käsitellään julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta suhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevat riidat.<sup>30</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollossa hallintoriitana on asiakkaan käynnistämässä prosessissa käsitelty esimerkiksi kunnan korvausvelvollisuutta asiakkaan yksityissektorilta hankkimissa palveluissa. Sellaisena se sisältää asiakkaan kannalta taloudellisen riskin. Jos hänellä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia hankkia palveluja omalla kustannuksellaan, hallintoriitaa ei voida pitää keinona, joka tukisi asiakkaan pääsemistä oikeuksiinsa.

Useimmiten hallintoriitaprosessin käynnistävänä hakijaosapuolena on kunta, esimerkkinä toimeentulotuen takaisinperintää koskevat riidat. Vastaajana on tällöin toimeentulotukea saanut asiakas. Hallintoriita-asiat ratkaistaan ensi asteen alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Vaikka hallintoriitaa voidaan tarkastella hakemusasiaina, sen ja valitusten välinen suhde on monimutkainen. Sitä koskeva oikeusprosessi ei yleensä ole ilman oikeudellista apua hallittavissa. Yleiseksi oikeusturvan puutteiden korjaamiskeinoksi se asiakkaan kannalta nykyisessä muodossaan harvoin soveltuu, vaikka se yleensä onkin tavanomaista valitusta nopeampi.

## Yleinen lainkäyttö ja oikeusturva

Yksityisten välisissä riita-asioissa, samoin kuin esimerkiksi elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä riidoissa ja myös viranomaisen toimiessa huolimattomasti, voidaan nostaa siviilioikeudellinen kanne käräjäoikeudessa. Vuosittain suulliseen valmisteluun ja pääkäsittelyyn etenee noin 5 000–6 000 riitajuttua. Yleisiä asiaryhmiä ovat vahingonkorvaukset, huoneenvuokra- ja perheoikeudelliset asiat sekä velka- ja saamissuhteet. Vuonna 1993 otettiin käyttöön sovinnon edistäminen siviiliprosessissa, mikä tarkoittaa, että tuomarin tulee selvittää, onko asiassa edellytyksiä sovinnolle, ja pyrittävä sovinnolliseen ratkaisuun. Arvion mukaan noin puolet käräjäoikeuksissa käsiteltävistä riitajutuista päättyy sovintoon. Vuosittain käräjäoikeuksissa vahvistettavien sovintojen määrä on vajaa 2 500.<sup>31</sup>

Elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä riidoissa on useimmin kyse vahingonkorvauksesta. Vahingonkorvauskanteen esikysymyksenä ovat asianosaisen menettelyt ja niiden asianmukaisuus. Jotta sopimusrikkomukseen syyllistynyt

<sup>30</sup> Tarukannel 2003.

<sup>31</sup> Ervasti 2009, 46–49.

elinkeinonharjoittaja voisi mahdollisessa oikeudenkäynnissä vapautua vahingonkorvausvastuusta, hänen tulee osoittaa toimineensa huolellisesti. Vahinko korvataan ns. positiivisen sopimusedun mukaisesti siten, että vahinkoa kärsinyt on saatettava siihen asemaan, jossa hän olisi ollut, ellei vahinkoa olisi sattunut. Henkilövahinkoina korvataan esimerkiksi sairaanhoitokulut, tulon ja elatuksen vähentyminen, kipu ja särky sekä vika tai muu pysyvä haitta. Myös esine- ja varallisuusvahingosta voi saada korvausta.

Erityinen tuomioistuinsovittelu tuli mahdolliseksi vuoden 2006 alussa. Menettely voidaan järjestää vapaamuotoiseksi. Sovittelu ei sovellu käytettäväksi silloin, jos kumpikaan osapuoli ei kykene valvomaan omaa etuaan. Sovittelun aloittamisesta päättää tuomioistuin, sovittelijana toimii tuomioistuimen tuomari. Sovittelu keskeyttää oikeudenkäyntiprosessin. Sovittelu päättyy a) sovintoon, b) osapuolten ilmoitukseen, etteivät he halua asiaa soviteltavan tai c) siihen, että sovittelija päättää osapuolia kuultuaan, ettei sovittelun jatkaminen ole perusteltua. Jos asia on viireillä oikeudenkäyntinä, se päättyy sovintoon; jos sovinto koskee vain osaa asiasta, oikeudenkäynti jatkuu muilta osin. Osapuolet voivat käyttää apunaan asianajajaa tai muuta avustajaa ja vastaavat itse heidän palkkioistaan. Tuomioistuinsovittelua oli vuosina 2006–2008 käytetty vain noin kolmessa prosentissa riita-asioista.<sup>32</sup>

*Ryhmäkante* tuli Suomessa mahdolliseksi 1.10.2007 voimaan tulleella ryhmäkannelailla (444/2007). Ryhmäkanteella tarkoitetaan kannetta, jota kantaja ajaa kanteessa määritellyn ryhmän puolesta siten, että asiassa annettava tuomio tulee myös ryhmän jäseniä sitovaksi. Sen on katsottu soveltuvan kollektiivisten, hajaantuvien ja pirstoutuneiden oikeussuojatarpeiden tyydyttämiseen. Asia voidaan käsitellä ryhmäkanteena, jos useilla henkilöillä on samaa vastaajaa vastaan vaatimuksia, jotka perustuvat samoihin tai samankaltaisiin seikkoihin, jos asian käsittely ryhmäkanteena on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon ryhmän koko, asiassa esitettävien vaatimusten sisältö ja asiassa esitettävä todistelu ja ryhmä on riittävän täsmällisesti määritelty.

Ryhmäkanteita käsitellään vain suurimmissa käräjäoikeuksissa.

Kuluttajariitalautakunta voi sitä koskevan lain (8/2007) nojalla käsitellä toimivaltaansa kuuluvan asian *ryhmävalituksena*. Ryhmävalitusta koskevat säännökset tulivat voimaan hieman aiemmin, ja se on ollut mahdollinen 1.3.2007 alkaen. Edellytyksenä on, että useilla kuluttajilla taikka useilla yksityistakaajilla tai yksityisillä pantinantajilla on tai voidaan olettaa olevan samaa elinkeinonharjoittajaa kohtaan sellaisia vaatimuksia, jotka voidaan ratkaista yhdellä lautakunnan päätöksellä. Sekä ryhmäkanteen että ryhmävalituksen saattaa viireille kuluttaja-asiamies. Hänellä on myös oikeus käyttää niissä asianosaisena puhevaltaa. Kumpakaan oikeusturvakeinoa ei ole käytetty sääntelyn voimassaolon aikana kertaakaan. Kuluttajaviraston arvion mukaan sääntely toimii yrityksille pelotteena ja on auttanut ”siivoamaan markkinoita”.

<sup>32</sup> Ervasti 2009, 54–56.

## Kansallisen oikeusjärjestelmän ulkopuolella toteutuvasta oikeusturvasta

### Euroopan unioni

Suomen liittyminen Euroopan unioniin on tuonut mukanaan mahdollisuuden saada puolueeton taho ratkaisemaan yksilön oikeuksia koskevaa kysymystä myös kansallisen oikeusjärjestelmän ulkopuolella. Myös Euroopan yhteisön oikeus tuntee kantelumenettelyn (complaint). Nämä kantelut voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen kuuluvat komissiolle tehtävät kantelut, jotka koskevat yhteisön oikeuden soveltamiseen liittyvää epäkohtaa jäsenvaltiossa. Kantelun esittäjällä ei ole asianomistaja-asemaa kanteluun annettavan päätöksen suhteen. Kantelun kohteena voivat olla niin säädökset ja päätökset kuin viranomaisten tosiasiallinen toiminta, eikä komissiolle tehtävän kantelun tarvitse välttämättä koskea Suomea. Kantelijan kannalta kantelu voi olla käyttökelpoinen keino esimerkiksi silloin, kun kyse ei ole suurista taloudellisista etuuksista, mutta asialla on suuri yleinen merkitys (esim. ympäristökysymykset). Toisaalta menettely voi olla liian hidas. Sen lopputulos on myös epävarma siksi, että komissiolle ei ole oikeudellista velvollisuutta jatkaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen valvontaa tai ajaa kannetta selvissäkin rikkomistapauksissa.<sup>33</sup>

Toiseen ryhmään kuuluvat komissiolle tehtävät ilmoitukset, joita koskeva ilmoitusoikeus perustuu yhteisön kirjoitettuun oikeuteen (esim. kilpailuoikeus). Ilmoituksen tekijällä voi olla asianosaisasema jopa niin, että hän hakea muutosta komission tekemään ratkaisuun yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, toisin kuin tavallisessa kanteluasiassa.

Kolmanteen ryhmään kuuluvat kantelut, jotka tehdään Euroopan oikeusasiamiehelle. Oikeusasiamies tutkii vain EU:n toimielinten toimintaan liittyviä epäkohtia, jolloin hallinnollinen epäkohta voi liittyä epäoikeudenmukaisuuteen, syrjintään, toimivallan väärinkäyttöön, tiedon puutteeseen tai kieltäytymiseen antamasta tietoa, tarpeettomiin viivästyksiin tai menettelyvirheisiin. Oikeusasiamies voi suorittaa tutkimuksia myös omasta aloitteestaan tai kantelun perusteella. Oikeusasiamies on riippumaton elin, joka ei pyydä tai ota ohjeita hallituksilta tai muilta taholta.<sup>34</sup>

### Ihmisoikeuksia koskevat valitukset ja kantelut

Tärkeimmät Suomea koskevat ihmisoikeussopimukset ovat Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus. Laajaa

<sup>33</sup> Aalto 2001.

<sup>34</sup> Aalto 2001.

merkitystä on myös lapsen oikeuksien yleissopimuksella. Lisäksi lähinnä yhdenvertaisuusnäkökohtiin perustuvia sopimuksia ovat kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus ja kaikenlaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus. Euroopan neuvostossa laadittuja keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (ns. Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on laatinut useita ihmisoikeussopimuksia. Ne käsittelevät lähinnä työelämää ja työelämään liittyvää sosiaaliturvaa ja koulutusta. Kaikkiaan Suomen ratifioimia ihmisoikeussopimuksia on runsaat neljäkymmentä riippuen siitä, millaista ihmisoikeussopimuksen määritelmää käytetään.

Yleisin ihmisoikeuksien valvontajärjestelmä on sopimuksen ratifioineiden valtioiden raportit. Sopimusvaltioiden raportteihin perustuva järjestelmä ei käsittele yksilövalituksia, vaan asianomaisten järjestöjen asiantuntijakomiteat käsittelevät raportteja ja antavat maille suosituksia olojen kehittämiseksi. Yksilövalitusjärjestelmä sisältyy kuitenkin eräisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tärkein näistä on Euroopan ihmisoikeussopimus, jonka nojalla voi valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, kun kaikki kansalliset oikeusturvakeinot on käytetty. Samantapainen tilanne on YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla. Suomi on ratifioinut pöytäkirjan, jonka nojalla voi tehdä yksilövalituksen YK:n ihmisoikeuskomiteaan. Yksilövalitusjärjestelmä on laajenemassa useisiin ihmisoikeussopimuksiin, mm. naisten syrjintää, rotusyrjintää ja lapsen oikeuksia koskevaan sopimukseen, sekä Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan. Erityinen järjestely ovat ns. järjestövalitukset, jotka ovat käytössä Euroopan sosiaalisen peruskirjan valvonnassa. Lisäksi Kansainvälisen työjärjestön ILO:n sopimuksiin ja valvontajärjestelmään sisältyy järjestökantelu.

## Oikeusturvan rakenteellisista edellytyksistä

Sekä yksilön oikeudet hakea ja päästä oikeuksiinsa että julkisen vallan velvoitteet niiden turvaamiseen ovat sidoksissa rakenteisiin, jotka vaikuttavat sääntelyn ja sen täytäntöönpanon taustalla. Oikeusturva on siksi sidoksissa, ei vain oikeusjärjestelmän, vaan koko yhteiskuntajärjestelmän perusteisiin. Oikeusturva kytkeytyy valtiotäytäntöoikeudellisessa mielessä oikeusvaltioon ja sen periaatteisiin. Perinteisessä oikeusvaltioajattelussa oikeusturva käsitetäänkin yksilön suojaksi valtion mielivaltaa vastaan. Suomen hallitusmuotoa on pidetty tyypillisenä 1900-luvun oikeusvaltion perustuslakina, jolla säädettiin lähinnä valtion ja yhteiskunnan jäsenten välisistä suhteista. Oikeusvaltion olemassaolon edellytys on, että lainkäyttövalta on erotettu lainsäädäntö- ja hallintovallasta ja tuomioistuinten riippumattomuus on taattu. Oikeusvaltioajatuksen keskeisesti liittyvä periaate on hallinnon lainalaisuuden periaate. Vasta vuoden 1995 hallitusmuodon muutoksella Suomen valtio-

sääntö laajeni koskemaan myös yksityisten välisiä suhteita ja siihen kirjattiin perinteisten vapausoikeuksien lisäksi keskeiset TSS-oikeudet.

Oikeusjärjestelmän toimivuuteen vaikuttaa sääntelyn määrän kasvu. Puhutaan yhteiskunnan oikeudellistumisesta. Erityisesti suuri säädösmuutosten määrä vaikeuttaa esimerkiksi toimeentulon turvaa, kuten työttömyyttä tai eläkkeitä, koskevien säännösten kokonaisuuden hahmottamista. Ilman erityistä ”tulkkausta” yksilöllä ei ole mahdollisuutta saada selkoa omista oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan. Sääntelyn määrän ohella kyse on sääntelyn laadun heikkenemisestä, joka osin johtuu kasvavaan sääntelytarpeeseen liittyvästä lainvalmistelun resurssien vähenemisestä. Vaikka yksittäiseen lakiin ei sisältyisi ristiriitaisuuksia, oikeuksien lisääntyminen lisää myös oikeudellisten kollisioiden määrää eri oikeudenalojen normien tullessa sovellettavaksi samassa tapauksessa. Oikeusvaikutusten selkeys ja ennakoitavuus ovat osa oikeusturvaan sisältyvää oikeusvarmuutta, jota ilman se ei voi toteutua. Määrällisesti mittava ja yksityiskohtainen lainsäädäntö ja sen ulottuminen eri hallinnonaloille voi johtaa intressiristiriitoihin, vaikeuttaa sääntelyn hallittavuutta, mahdollistaa erilaisia tulkintoja ja tehdä mahdottomaksi tai vaikeuttaa ratkaisujen ennakoitavuutta.

Normit voidaan jakaa epävirallisiin ja virallisiin normeihin, joista viimeksi mainitut ovat osa oikeusmuotoista sääntelyä. Sääntely edustaa samalla lisääntynyttä kontrollia, joka saattaa vaikuttaa kansalaisiin passivoivasti. Oikeusmuotoisen kontrollin vahvistuminen epävirallisen kustannuksella voi heikentää esimerkiksi epävirallisten, eettisten periaatteiden velvoittavuutta. Kiellettyä ja sallittua koskeva arviointi perustuu epävirallisten normien sijaan yhä useammin oikeusnormeihin, mistä seuraa, että sitä mikä on lainmukaista, pidetään myös oikeudenmukaisena.<sup>35</sup> Kun historia osoittaa, että myös suuria vääryyksiä voidaan legitimoida vetoamalla lainsäädäntöön, eräänlainen ”ylisääntely”, josta oikeudellistumisessa on kyse, voi myös tätä kautta murtaa oikeusturvan rajoja.

Yksi oikeusturvan toteutumisen ulottuvuuksista on syrjinnän kieltö. Kielto koskee eriarvoista kohtelua muun muassa sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, sukupuolisen suuntautumisen, terveyden tai vammaisuuden perusteella. Syrjinnän kieltö on kirjattu sekä perustuslakiin että tavallisena lakina annettuihin säännöksiin. Oikeusturvaan liittyvät siksi tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden kysymykset, joiden taustalla on myös oikeudenmukaisuuden vaatimus. Ylipäätään tosiasiallisen tasa-arvon toteutumiseksi säädetyt positiivisen erityiskohtelun kirjaaminen lainsäädäntöön ei edusta sellaista eettisiä koodeja murtavaa oikeudellistumista, joka uhkasi oikeusturvan toteutumista. Valtiosäännön tasolla yhdenvertaisuuden periaate yhdessä lainalaisuuden periaatteen kanssa kuvaa mielivallan kieltoa, joka on tarpeen väljien sääntöjen soveltamiseksi samalla tavoin; yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Oikeusturvan ja -suojan vaatimukseen voidaankin lakisidonnaisuuden ohella lukea yleiset viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat oikeusperiaatteet.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Laitinen 2005.

<sup>36</sup> Siitari-Vanne 2005.

On väitetty, että oikeusturvaa voi olla liikaa. Tällä viitataan konkurssi- ja ulosotto-oikeudessa esiintyvään velallistyyppiin, jolla on erittäin suuret velat, eikä velallisen nimissä ole varallisuutta. Kuitenkin velallisella on ulospäin tarkasteltuna erittäin korkea elintaso (asunto, loma-asunto, asuntoirtoaimisto, autot, veneet) samalla kun hän on suhteellisen hyvin perillä laista ja hänellä vaikuttaa olevan yhteyksiä kallishintaisiin asianajajiin. ”Virallinen köyhyys” on niin syvää, että yhteiskunta kustantaa maksuttomat oikeuspalvelut. Jotta oikeusturvan ylilyönnit voitaisiin välttää, oikeusturvan osana on pidettävä oikeudenmukaisuutta.<sup>37</sup> Jos oikeusturva käsitetään jatkumoksi, tässä selvityksessä ollaan oikeusturvan siinä päässä, jossa kyse ei ole liiasta oikeusturvasta, vaan joko pienemmästä tai suuremmasta oikeusturvan vajeesta.

## Lähteet

- Aalto, Pekka. Kantelu Euroopan komissiolle – Eräs yksityisen oikeussuojakeino jäsenvaltion rikkoessa EY-oikeuden mukaisia velvoitteitaan. *Defensor Legis* 2001/1 154–159.
- Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti I. *Stakes* raportteja 14/2008. Helsinki 2008.
- Halila, Leena. Hallintoprosessi itsenäisenä prosessilajina. *Lakimies* 6/2000, 955–959.
- Hallberg, Pekka. Perusoikeusjärjestelmä. Julkaisussa Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori, Viljanen (toim.): *Perusoikeudet*. WSOY. Lakitieto 1999, 31–58.
- Havansi, Erkki. Oikeusturva – voiko sitä olla liikaakin? *Lakimies* 1/2001, 97–99.
- Laitinen, Ahti. Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa. *Edilex* 18.1.2007.
- Lasola, Marjukka (toim.). *Oikeusolot* 2009. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. Helsinki 2009.
- Lilljeström, Marita. Tuomioistuimetko arvioimaan sairaanhoitoa koskevia ratkaisuja? Julkaisussa: *Korkein hallinto-oikeus* 80 vuotta, 121–140. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala 1998.
- Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus, 4. laitos. WSOY. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli. Hallintoprosessin uudet haasteet. *Lakimies* 2/2006, 143–165.
- Mäenpää, Olli. Hallintoprosessioikeus, 2. uudistettu painos. WSOYpro. Juva 2007.
- Mäenpää, Olli. Hallintoprosessi hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa? *Oikeus* 2007 (36); 3: 325–331.
- Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. THL raportteja 14/2009.
- Siitari-Vanne, Eija. Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2005.
- Suviranta, Outi. Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *Lakimies* 6/2002, 914–937.
- Suviranta, Outi. Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. *Lakimies* 7–8/2004, 1421–1436.
- Tarukannel, Veijo. Hallintoriita hallintolainkäytön oikeussuojakeinona. [www.kunnat.net/\\_perussivu.asp?path=1;29;65;353;554;29583](http://www.kunnat.net/_perussivu.asp?path=1;29;65;353;554;29583).
- Tuori, Kaarlo ja Kotkas Toomas. *Sosiaalioikeus*, 4. p. WSOY. Lakitieto 2008. Helsinki 2009.

<sup>37</sup> Havansi 2001.



## OIKEUSTURVAHAVAINTOJA SOSIAALIASIAMIEHEN TYÖSSÄ

Tässä artikkelissa tarkastelen niitä oikeusturvaongelmia, joita nousee esiin omassa työssäni Keski-Uudenmaan asiamies- ja neuvontapalveluyksikössä. Yksikön toimialaan kuuluvissa tehtävissä sosiaali- ja terveydenhuoltoa tarkastellaan ensisijaisesti palvelun hakijan tai käyttäjän, asiakkaan, oikeuksien edistämisen ja turvaamisen näkökulmasta. Tarkastelukulmaa rajoittavat toimialueen koko sekä käsiteltäviksi valikoituvien asioiden tapauskohtaisuus. Esimerkiksi sosiaaliasiamiestoiminnan tilastointi kattaa lähinnä sosiaaliasiamiehelle tulevien yhteydenottojen aihealueet ja syyt sekä sosiaaliasiamiehen yhteydenottojen johdosta tekemät toimenpiteet. Järjestelmällistä tilastointia sosiaaliasiamiehen toimenpiteiden seurauksista ei ole, eivätkä ne usein muutoinkaan tule sosiaaliasiamiehen tietoon. Kirjoituksessani en pyri esiin nousevien oikeusturvaongelmien tyhjentävään tarkasteluun eikä tarkoituksena ole myöskään oikeusturvajärjestelmien esittely tai niitä koskevien tulkintakannanottojen esittäminen. Tavoitteena on käsitellä niitä kysymyksiä, jotka näyttävät asiakkaiden oikeuksien kannalta vaikeimmilta tai jotka toistuvasti nousevat esiin asiakastyössä.

### Ennakollisesta oikeusturvasta

#### Tiedonsaannista ja toimenpidevaihtoehtojen selvittämisestä

Oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa edellyttää, että asiakkaat ja potilaat riittävässä määrin tuntevat oikeusasemansa perusteet ja osaavat turvautua käytettävissään oleviin ennakollisen tai jälkikäteisen oikeusturvan keinoihin. Tämän edellytyksen täyttymättä jääminen näyttää kuitenkin usein estävän asiakkaan tai potilaan oikeuksien toteutumisen. Toisessa ääripäässä tosin on tätä oletettavasti huomattavasti pienempi mutta selvästi näkyvämpi joukko asiakkaita, joille oikeuksien toteutuminen ja toteuttaminen vaikuttaa olevan kysymyksenä ensisijainen verrattuna annettavien palvelujen tai etuuksien sisältöön ja toimivuuteen. Näiden asiakkaiden, sinänsä lain mukainen, omien oikeuksiensa vaatiminen ja toteuttaminen lisää osaltaan eri oikeusturvajärjestelmien kuormitusta. Samalla se entisestään vaikeuttaa sellaisten asiakasryhmien oikeuksien toteutusta, joilla vastaavia valmiuksia ei ole.

Sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. (5 §) Lain esitöiden mukaan henkilöstön tulee antaa selvitys asiakkaalle avoimesti ja oma-aloitteisesti eikä vain hänen pyynnöstään.<sup>1</sup> Terveydenhuollon potilaslaissa (785/1992) on säädetty hoitohenkilökunnan velvollisuudesta antaa potilaalle selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan (5 §). Sääntely vastaa sisällöltään pitkälti asiakaslain säännöksiä asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista.

Asiakas- ja potilaslakien säännökset synnyttävät viranomaiselle sisällöltään ja laajuudeltaan lähtökohtaisesti pidemmälle menevän selvittämiselvelvollisuuden kuin neuvontavelvollisuutta koskevat hallintolain säännökset, joita sinänsä sovelletaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaistoimintaan. Hallintolain mukaan (8 §) 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. Asiakaslain mukainen selvittämiselvelvollisuus sisältää lain nimellisen säännöksen mukaan myös asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien selvittämisen.

Toimenpidevaihtoehtojen selvittämistä koskevien säännösten tosiasiallinen toteutuminen vaikuttaa puutteelliselta. Tähän voidaan arvioida olevan ainakin seuraavia syitä, joiden olemassaolo ja keskinäinen painoarvo vaihtelevat tapauskohtaisesti:

- ♦ Asiakkaalle selvitetään vain se toimenpidevaihtoehto, jota selvityksen antaja pitää käytettävissä olevien määrärahojen tai muiden voimavarojen perusteella mahdollisena, kunnan toimielimen antamien soveltamisohjeiden mukaisena tai ammatillisesti tarkoituksenmukaisena. Tällä tavoin asiakkaan itsemääräämis- ja osallistumisoikeuksien käyttämisen edellytyksenä oleva tiedonsaantioikeus tosiasiallisesti syrjäytetään muiden, esimerkiksi taloudellisten tai hallinnollisten, tavoitteiden tieltä. Esimerkeiksi tämän ryhmän tapauksista sopivat maksamatta jääneistä erääntyneistä vuokrista kertova toimeentulotuen hakija, jolle henkilöstö ei selvitä ehkäisevän toimeentulotuen määrätymisperusteita, ja vaikeavammaisena pidettävä henkilö, jolle tehdään päätös asumispalvelusta sosiaalihuoltolain nojalla selvittämättä mahdollisuutta saada asumiseen liittyvät palvelut vammaispalvelulain ja asiakasmaksulain nojalla maksuttomina palveluina.

<sup>1</sup> HE 137/1999 vp., 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

- ◆ Toimenpidevaihtoehtojen selvittäminen ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa henkilöstön sisäistävä toimintamalli. Vaikka säännöksen olemassaolosta sinänsä tiedettäisiin, sillä ei ole tosiasiallista merkitystä asiakaita kohdattaessa. Esimerkkinä voidaan esittää aika ajoin toistuva tilanne, jossa henkilön koko kuukauden toimeentulotuen maksaminen toimeentulotukilain 16 §:n 2. momentin nojalla suoraan vuokranantajalle asumisen turvaamiseksi esitetään ainoana toimenpidevaihtoehtona, vaikka asiakkaalla ei tämän seurauksena tosiasiallisesti ole seuraavan kahden viikon aikana käytettävissään lainkaan varoja päivittäisestä toimeentulosta aiheutuviin menoihin ja vuokranantaja on jo nostanut käräjäoikeudessa kanteen vuokralaista vastaan saadakseen vuokrasopimuksen puretuksi ja vuokralaisen hädetyksi.
- ◆ Henkilöstön kiire tai ajanpuute estävät tosiasiallisesti tai ainakin koetusti toimenpidevaihtoehtojen selvittämisen. Esimerkiksi riittänee tässä viittaaminen terveyskeskuksissa varsin yleisesti käytettäviin 15 minuutin vastaanottoaikoihin. Syvällinen perehtyminen potilaan tilaan ja toimenpidevaihtoehtojen selvittäminen ei tuossa ajassa liene tosiasiallisesti aina mahdollista.
- ◆ Henkilöstö ei itse tunne käytettävissä olevia toimenpidevaihtoehtoja tai asiakkaan oikeuksia. Tästä esimerkkejä ovat useat tapaukset, joissa toimeentulotuen perusosaa on alennettu laatimatta suunnitelmaa toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi, vaikka toimeentulotukilaki velvoittaa perusosan alentamisen yhteydessä aina laatimaan (10 § 2 mom.) suunnitelman ja kertomaan asiakkaalle hänen oikeudestaan tällaiseen suunnitelmaan.

## Itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta

Asiakaslain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan asiakaslaissa itsemääräämisoikeutta on pyritty vahvistamaan siitä, mitä hallinto-oikeudellisissa yleissäännöksissä säädetään.<sup>2</sup> Myös potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos potilas kieltäytyy tietyistä hoidosta tai hoitotoimenpiteistä, häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla.

Itsemääräämisoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyy vastaavanlaisia ongelmia kuin toimenpidevaihtoehtojen selvittämiseen. Erilaisten todellisten tai henkilöstön kokemien, muun muassa

---

2 HE 137/1999 vp, 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

määrärahoihin, soveltamisohjeisiin, ammatillisiin tai muihin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, voimassa olevan oikeuden puutteelliseen tuntemiseen tai sisäistämiseen tai ajanpuutteeseen liittyvien syiden tai niiden yhdistelmien vuoksi asiakkaan itsemääräämisoikeus jää usein toteutumatta tai toteutuu puutteellisesti.

Esimerkiksi asumispalveluyksiköiden ja laitoshoidon järjestävien toimintayksiköiden huolto- ja hoitokäytännöissä asiakkaiden ja omaisten kuunteleminen koetaan usein riittämättömäksi. Tämä koskee muun muassa lääkitystä, hoitotoimenpiteiden suorittamista ja erilaisten vapaa-ajan toimintojen, kuten ulkoilun, harrastustoiminnan ja asioinnin, järjestämistä. Sama koskee tapauksia, joissa kunta pyrkii esimerkiksi organisaation sisäisten palvelujen järjestämistapamuutosten, määrärahojen puutteellisuuden tai asiakkaan omissa olosuhteissa tapahtuneiden muutosten vuoksi tekemään muutoksia asiakkaan asumispalveluihin, esimerkiksi järjestämään asumispalvelut toisessa paikassa. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden lisäksi näihin tapauksiin voi liittyä ongelmia myös perustuslailla turvattujen yksityiselämän ja kotirauhan suojan sekä henkilökohtaisen koskemattomuuden ja hallinto-oikeudellisen luottamuksensuojan näkökulmasta tarkasteltaessa.

## Palvelusuunnitelmista

Asiakaslain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeellonta. Suunnitelma on laadittava yhteisymmärryksessä asiakkaan tai tämän laillisen edustajan, omaisen tai muun läheisen kanssa, ellei siihen ole ilmeistä estettä. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään. (7 §) Yleissäännösten lisäksi kaikissa sosiaalihuollon erityislaeissa tai niitä täydentävissä asetuksissa onkin yksilökohtaisen suunnitelman laatimista koskeva säännös. Suunnitelman tarkoituksena on edistää asiakkaan toivomusten ja mielihyvien huomioon ottamista häntä itseään koskevassa asiassa sekä saada asiakas ja työntekijä sitoutumaan yhteiseen prosessiin.<sup>3</sup> Myös terveyden- ja sairaanhoitoa toteutettaessa on potilaslain mukaan tarvittaessa laadittava tutkimusta, hoitoa tai lääkinnällistä kuntoutusta koskeva tai muu vastaava suunnitelma, josta tulee ilmetä potilaan hoidon järjestäminen ja toteuttamisaikataulu. Suunnitelma on laadittava yhteisymmärryksessä potilaan, hänen omaisensa tai läheisensä taikka hänen laillisen edustajansa kanssa.

Tosiasiallisesti palvelusuunnitelmia ei aina laadita lain edellyttämässä laajuudessa. Selvitin palvelusuunnitelmien laatimista toimialueeni kuntien vammaispalveluissa kunnanhallituksille annettavaa sosiaaliamiehen lakisääteistä selvitystä varten koskien vuotta 2007. Palveluista vastaavien viranhaltijoiden arviot niiden asiakkaiden suhteellisesta osuudesta, joille suunnitelma oli laadittu, vaihtelivat

<sup>3</sup> HE 137/1999 vp., 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

noin viidestä prosentista miltei 80 prosenttiin kaikista kunnan vammaispalveluja käyttävistä asiakkaista. Viiden prosentin arvion esittänyt viranhaltija tosin toteasi osuuden olevan hänen kunnassaan noin 50 prosenttia, jos osuus lasketaan muista kuin pelkästään kuljetuspalveluja käyttävistä asiakkaista.

Vaikuttaa siltä, että palvelusuunnitelmia laadittaessa viranhaltijoiden ja asiakkaan tai tämän edustajan välistä tosiasiallista yhteisymmärrystä ei läheskään kaikissa tapauksissa ole eikä siihen aina edes pyritä. Asiakkaalle varataan suunnitelmaa laadittaessa tilaisuus esittää palveluja koskevat toivomuksensa ja mielipiteensä, mutta näitä ei palveluja järjestettäessä välttämättä oteta tosiasiallisesti huomioon. Palvelusuunnitelmaan saatetaan asiakkaan toivomukset kirjata erikseen ilman varsinaista yhteyttä asiakkaalle tosiasiaissa annettaviin palveluihin, jotka järjestetään organisaation määrittelemällä tavalla. Syyt näihin ongelmiin lienevät vastaaventyypisiä kuin yleensäkin toimenpidevaihtoehtojen selvittämisen ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen puutteiden syyt, joita on edellä käsitelty.

## Muistutuksesta

Sosiaalihuollon asiakkaalla on asiakaslain mukainen oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Potilaalla on vastaavasti oikeus potilaslain nojalla. Muistutus tehdään terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutukseen on vastattava tai siitä on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Sen tekeminen ei rajoita asiakkaan tai potilaan oikeutta kannella asiastaan sosiaali- tai terveydenhuoltoa valvoville viranomaisille eikä myöskään oikeutta hakea muutosta päätökseen. Muistutuksesta annettuun vastaukseen sen sijaan ei saa hakea muutosta valittamalla.

Muistutus on parhaimmillaan melko nopea ja joustava keino saattaa asiakkaan esiin tuomia epäkohtia sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavan johdon tietoon ja mahdollisesti myös saada korjausta asiaan. Kuten asiakaslakia koskevassa hallituksen esityksessäkkin todetaan, muistutus kohdistuu lähinnä sosiaalihuollon tosiasialliseen toimintaan.<sup>4</sup> Vastaava tilanne on terveydenhuollossa. Esimerkiksi tehtyjen hallintopäätösten muuttamiseen tai niissä olevien asiavirheiden korjaamiseen muistutukset harvoin johtavat, koska näitä varten on omat oikeusturva-keinonsa. Muistutuksen tosiasiallista merkitystä asiakkaan näkökulmasta vähentää toisaalta se, että varsinkin pienissä kunnissa muistutukseen vastaava henkilö on usein ollut jo aikaisemmin tavalla tai toisella mukana asiakkaan asioiden käsittelyssä. Muistutuksen tekeminen ei siis anna asiakkaalle mahdollisuutta saada asiansa käsittelyä riippumattoman tahon tutkittavaksi. Tämä ei liene muistutuksen tarkoituksaan. Kaiken kaikkiaan muistutuksen voidaan katsoa vakiinnuttaneen paikk-

4 HE 137/1999 vp, 23 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

sa sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturvajärjestelmässä. Järjestelmän perustavien puutteiden ja epäkohtien korjaamiseen se ei riitä.

## Sosiaali- ja potilasasiamiesten pätevydestä ja toimivaltuuksista

Sosiaaliasiamiehen nimeämismääräys on asiakaslain mukaan kunnalla, potilasasiamiehen nimeämismääräys potilaslain mukaan terveydenhuollon toimintayksiköllä. Asiakaslaisissa säädetään sosiaaliasiamiehen tehtäviksi neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutusta koskevassa asiassa, tiedottaa asiakkaan oikeuksista, toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Potilaslaissa säädetään potilasasiamiehen tehtävistä pitkälti vastaavalla tavalla kuin asiakaslaisissa sosiaaliasiamiehen tehtävistä. Potilasasiamiehen tehtäväksi ei kuitenkaan ole säädetty yleistä potilaan oikeuksien ja aseman kehityksen seuraamista eikä sitä koskevan selvityksen antamista vuosittain.

Asiamiestoiminta on kunnissa ja terveydenhuollon toimintayksiköissä järjestetty varsin monin eri tavoin. Palveluja tuottavat esimerkiksi kunnat itse omille asukkailleen, kunta yhdelle tai useammalle muulle kunnalle kuntalaisia tarkoitettuna kuntien yhteistoimintana, kuntayhtymät, sosiaalialan osaamiskeskukset, yleishyödylliset yhteisöt, yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat tai jopa asianajotoimistot. Osa asiamiehistä työskentelee edelleenkin sosiaali- tai terveystoimen organisaatiossa yksittäistapauksia koskevaa päätöksentekoa edellyttävissä tehtävissä tai muutoin sellaisessa asemassa, ettei tehtävän hoidon edellyttämän riippumattomuuden voida katsoa asianmukaisesti toteutuvan.<sup>5</sup> Vain pieni osa asiamiespalveluja tuottavista henkilöistä toimii näissä tehtävissä päätoimisesti.

Asiamiespalveluja yksityisiltä palvelun tuottajilta ostettaessa pitkälti viranomaisvalvontaan rinnastettava oikeusturvatehtävä siirretään yksityisen toimijan hoidettavaksi. Tämä ei ole ongelmatonta hallinnon lainalaisuuden, julkisen vallan käytön, taikka viranomaistoiminnan julkisuuden näkökulmasta. Tällä hetkellä esimerkiksi yhden sosiaalialalla toimivan yksityisen osakeyhtiön työntekijät toimivat noin 50 kunnan ja kaupungin sosiaali- ja potilasasiamiehinä. Sama yritys tuottaa samoille kunnille sosiaalipalveluja muun muassa lastensuojelun alalla. Tämän tyyppisiin järjestelyihin liittyy ongelmia sosiaaliasiamiehen riippumattomuuden näkökulmasta. Lisäksi yritysten kuntiin soveltamat asiamiespalvelujen hinnoitteluperusteet eivät välttämättä tue asiamiespalvelujen tuottamista asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla.

Kelpoisuusvaatimuksena sosiaaliasiamiehen tehtäviin on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) voimaantulosta 1.8.2005 lukien ollut sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai tehtävään soveltuva

<sup>5</sup> Ks. myös apulaisoikeuskanslerin päätös dnro 13/50/05, 20.12.2006.

ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus. Kelpoisuusvaatimuksena sosiaalityöntekijän tehtäviin puolestaan on ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyvät tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Jo virassa olleet sosiaaliasiamiehet saattoivat lain voimaan tullessa jatkaa tehtäviään siinä säädettyjen kelpoisuusvaatimusten estämättä. Potilasiamiehen kelpoisuusvaatimuksista ei ole laissa säädetty.

Kuten sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan,<sup>6</sup> sosiaaliasiamiehen tehtävät edellyttävät hyvää sosiaalihuollon, sen lainsäädännön ja hallinnon tuntemusta. Sosiaaliasiamiehen laissa säädetty tehtävät painottuvat asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevaan neuvontaan ja tiedottamiseen, asiakkaan oikeusturvan edistämiseen ja toteuttamiseen sekä asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksen seurantaan ja sitä koskevan selvityksen antamiseen. Kysymyksessä on siis korostetusti oikeusturvatehtävä, jota hoidettaessa kaikkein keskeisimmän merkityksen voidaan perustellusti katsoa olevan tehtäviä hoitavan henkilön oikeudellisella asiantuntemuksella. Tätä tosiseikkaa eivät sosiaaliasiamiehen nykyiset laissa säädetty kelpoisuusvaatimukset täysin tunnusta. Sen nykyistä selvempi huomioon ottaminen asiamiesten kelpoisuusvaatimuksissa mahdollistaisi myös asiamiesten toimivallan laajentamisen siten, että tehtävien hoitamisella olisi nykyistäkin suurempi tosiasiallinen merkitys asiakkaan tai potilaan oikeusturvan toteutumiseksi. Potilasiamiesten kelpoisuusvaatimukset puuttuvat toistaiseksi lainsäädännöstä kokonaan, vaikka laissa säädetty tehtävät ovat pitkälti samansisältöisiä kuin sosiaaliasiamiehillä.

Asiakkaan oikeusturvan toteutumista tukevan roolin vahvistamiseksi voisi olla syytä harkita yksityisoikeudesta, erityisesti Ruotsin työehtosopimusoikeudesta, vaikutteita saavaa ajatusta eräänlaisesta asiamiehen tulkintaetuoikeudesta ainakin joidenkin, lähinnä muiden kuin niin sanottujen määrärahasidonnaisten sosiaalipalvelujen osalta. Tällöin sosiaaliasiamies voisi esittää yksittäisessä palvelun järjestämisestä tai toteuttamisesta koskevassa asiassa perustellun tulkintakannanoton, jota sosiaalihuollon järjestäjällä tai toteuttajalla olisi velvollisuus noudattaa siihen asti, kunnes jokin riippumaton tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin ottaisi asiaan kantaa. Yksi asiaan liittyvistä ongelmista koskee asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista. Tällainen tulkintaetuoikeushan tulisi lähtökohtaisesti hyödyttämään ainoastaan niitä asiakkaita, jotka ottavat yhteyttä sosiaaliasiamieheen asiansa selvittämiseksi. Vastaavanlainen ongelma liittyy asiamiestoimintaan ja muutoinkin useimpien sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturvakeinojen käyttämiseen kuitenkin jo nykyisellään.

6 HE 226/2004 vp, 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

## Jälkikäteisestä oikeusturvasta

Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen alaisen viranhaltijan päätökseen ei sosiaalihuoltolain mukaan saa valittamalla hakea muutosta. Sen sijaan ensimmäisenä varsinaisena jälkikäteisen oikeusturvan keinona voidaan pitää asianosaisen oikeutta saada päätös sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen käsiteltäväksi. Tätä koskeva vaatimus on tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Muutosta toimielimen päätökseen haetaan pääsääntöisesti valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on säännelty kolmella eri tavalla. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat päätökset, joista ei voi valittaa. Valituskielto on pääsääntöisesti voimassa niistä päätöksistä, jotka koskevat sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää. Toiseen ryhmään kuuluvat päätökset, joista voidaan valittaa, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan nojalla saa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, vammaispalvelulain mukaista niin sanottua määrärahasidonnaista palvelua tai tukitointa tai lastensuojelulaissa tarkoitettua järjestämis- ja kustannusvastuuta. Lupa voidaan myöntää niin sanotulla ennakkopäätösperusteella, asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai muusta painavasta syystä.

Kolmannen ryhmän muodostavat päätökset, joissa voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valituslupaa ei edellytetä haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee vammaispalvelulain mukaista niin sanotun erityisen järjestämisvelvollisuuden alaista palvelua tai tukitoimea, kehitysvammalaissa tarkoitettua erityishuoltoa, henkilön määräämistä hoitoon tahdostaan riippumatta päihdehuoltolain, mielen-terveyslain tai tartuntatautilain nojalla tai lastensuojelulaissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta, lapsen huostaanottoa sekä sijaishuoltoa, huostassapidon lakkaamista, yhteydenpidon rajoittamista, lupaa lapsen tutkimiseen, toimeentulon ja asumisen turvaamista, jälkihuoltoa tai lapsen yksityiskodissa pitämistä koskevaa kieltoa.

Oikaisuvaatimuksen ja muutoksenhaun, kuten yleensäkin jälkikäteisten oikeusturvakeinojen, ongelmana asiakkaan näkökulmasta on niiden hitaus. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on sosiaalihuoltoasetuksen mukaan käsiteltävä oikaisuvaatimusasia kiireellisenä. Tästä ja perustuslain oikeusturvaa koskevasta 21 §:n säännöksestä seuraavasta viivytyksettömyyden vaatimuksesta huolimatta toimielinkäsittely saattaa kestää useita kuukausia. Hallinto-oikeuksissa kuudesta kymmeneen kuukauden käsittelyajat ovat tavanomaisia. Kun hallinto-oikeuden ratkaisu saadaan, hakijan olosuhteet ovat jo saattaneet merkittävästi muuttua. Asiakkaan oikeuksien toteuttamisen näkökulmasta ratkaisu tulee usein liian myöhään.



Useat sosiaaliamiehet ovat kunnanhallituksille antamia selvityksiä varten vuosittain pyytäneet lukumäärätietoja toimielimelle tai sen jaostolle tehdyistä oikaisuvaatimuksista ja niistä tapauksista, joissa toimielin tai jaosto on muuttanut viranhaltijan päätöstä tai palauttanut asian viranhaltijalle. Sosiaaliamiesten raportteja kunnanhallituksille vuodelta 2006 käsittelevästä Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisusta<sup>7</sup> voidaan laskea, että niissä Etelä-Suomen kunnissa, joiden osalta molemmat tiedot julkaisusta ilmenevät, toimielimelle tai sen jaostolle oli vuonna 2006 tehty yhteensä 585 oikaisuvaatimusta. Toimielin tai jaosto oli vastaavana aikana muuttanut viranhaltijan päätöstä tai palauttanut asian viranhaltijalle yhteensä kymmenen kertaa.<sup>8</sup> Toimielimet ja niiden oikaisuvaatimuksia käsittelevät jaostot vaikuttavatkin tosiasiallisesti muuttavan viranhaltijoiden päätöksiä siinä määrin harvoin, että perustuslain 21 §:ssä säädetyn käsittelyn asianmukaisuuden vaatimuksen toteutuminen niiden käsittelyssä voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi.

Toimielifin jäsenillä ja asian valmistelijoilla ei yleensä ole sellaista oikeudellista asiantuntemusta, jota tällaisen oikeusturvatehtävän asianmukainen hoitaminen tosiasiallisesti edellyttäisi. Varsinkin pienissä ja osin muissakin kunnissa asian valmistelvat ja esittelevät viranhaltijat ovat liian lähellä yksittäistapauksia koskevaa viranhaltijoiden päätöksentekoa, jotta käsittelyn tosiasiallinen puolueettomuus ja riippumattomuus voitaisiin turvata. Joissakin tapauksissa oikaisuvaatimusjärjestelmä näyttää tosiasiallisesti toimivan eräänlaisena lainvastaisten tai vähintäänkin oikeudellisesti ongelmallisten päätösten legitimoijana johtuen siitä, että suurin osa toimielifin tai jaoston antamista hakijalle kielteisistä päätöksistä ei päädy hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tähän taas ovat usein syynä hakijalta puuttuvat voimavarat raskaan ja tarkoituksettomalta tuntuvan prosessin jatkamiseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä olisikin viipymättä syytä arvioida uudelleen. Sen tilalle olisi luotava sellainen oikeusturvajärjestelmä, jonka puitteissa olisi mahdollista jo ensi asteessa saattaa viranhaltijan päätöksen lainmukaisuus asianmukaisen arvioinnin kohteeksi. Yksi mahdollisuus olisi jossakin määrin Kansaneläkelaitoksen etuuksia koskevassa muutoksenhaussa nykyisin käytössä olevan tyyppinen järjestelmä, jossa kunnan toimielin antaisi viranhaltijan päätöksestä tehdystä valituksesta lausunnon. Jollei toimielin hyväksyisi valitusta kokonaisuudessaan, sen velvollisuutena olisi toimittaa automaattisesti valitus oman lausuntonsa kera muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeuksien ratkaisujen ongelmana muutoksenhakijan oikeusturvan näkökulmasta näyttää toisinaan olevan hallinto-oikeuden asiallisen ja asteellisen toimivallan suppeus tai suppea tulkinta. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa hallinto-oikeus hylkäsi ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä koskevaan ha-

<sup>7</sup> Sosiaaliamiestoiminta Etelä-Suomen läänissä: sosiaaliamiesten raportit kunnanhallituksille vuodelta 2006. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisuja 124/2007.

<sup>8</sup> Tiedot on julkaisuun kirjattu seuraavista Etelä-Suomen kunnista: Artjärvi, Forssa, Hausjärvi, Heinola, Humppila, Hämeenlinna, Janakkala, Jokioinen, Järvenpää, Karkkila, Kerava, Loppi, Porvoo, Riihimäki, Tammela, Tuusula ja Ypäjä.

kemukseen annetusta yksilöasiainjaoston päätöksestä tehdyn valituksen. Hallinto-oikeus jätti samalla tutkimatta vasta valituksessa esitetyn vaatimuksen täydentävän toimeentulotuen myöntämisestä samoihin menoihin palauttaen asian tältä osin viranhaltijalle ensi asteena käsiteltäväksi. Ratkaisu oli epäilemättä hallinto-oikeuksien toimivaltaa koskevan vakiintuneen tulkinnan mukainen, mutta aiheutti tosiasiallisesti sen, että viranhaltijan ja jaoston täydentävää toimeentulotukea koskeviin päätöksiin tyytymätön hakija joutui tekemään hallinto-oikeuteen uuden valituksen, joka koski samojen menojen huomioon ottamista toimeentulotuessa tällä kertaa täydentävän toimeentulotuen osalta. Tällaisissa tapauksissa asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta jo muutenkin huomattavan pitkäkestoinen prosessi pitkittyy entisestään.

Hyväksyessään valituksen joiltakin osin hallinto-oikeudet pääsääntöisesti palauttavat asian toimielimelle tai sen jaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Uuden toimielimen tai jaoston päätöksen saaminen saattaa kestää useita kuukausia. Valituksessa esitettyjen vaatimusten hyväksyminen joiltakin osin ei myöskään välttämättä sulje pois sitä, ettei toimielin tai sen jaosto asiaa uudelleen käsitellessään voisi hylätä hakemusta jollakin muulla perusteella.

Terveydenhuollossa potilaan oikeusturvaa näyttää heikentävän se, ettei lääkäreiden tekemiä hoitopäätöksiä ole pääsääntöisesti mahdollista saattaa riippumattoman muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi. Poikkeuksena ovat erityislakeihin perustuvat, tahdonvastaista hoitoa koskevat päätökset. Muiden hoitopäätösten osalta jälkikäteen oikeusturva jää yleensä potilaslain mukaisten muistutusten, valvoville viranomaisille tehtävien kantelujen, potilasvahinkolain mukaisen korvauskäsittelyn ja hallinto-oikeudelle tehtävien, julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta koskevan hallintoriita-asian vireillepanoa tarkoittavien hakemusten varaan.

Kanteluja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevissa asioissa voi tehdä ainakin esimiesasemassa oleville kunnallisille toimielimille tai viranhaltijoille, aluehallintovirastolle, yleisille laillisuusvalvojille eli eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille sekä terveydenhuollon osalta lisäksi sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirastolle Valviralle. Myös kantelujen käsittely kestää yleensä useita kuukausia eikä siten auta välittömästi turvaamaan asiakkaan oikeuksia palveluja haettaessa tai käytettäessä. Lisäksi kanteluviranomaiset turvautuvat ratkaisuisaan harvoin huomautuksen antamista ankarampiin sanktioihin, vaikka kantelijan asiaa käsiteltäessä virkavelvollisuutta olisi selvästi rikottu esimerkiksi laatimalla tai hyväksymällä kunnan tehtäviin nähden alimitoitettu talousarvio<sup>9</sup> tai jättämällä noudattamatta määrätyn palvelun tai etuuden myöntämiseen hakijan olosuhteissa velvoittavaa lain säännöstä taikka hakijan oikeuksia turvaavaa menettelysäännöstä.

<sup>9</sup> Vrt. kuntalaki 65.2 §.

## Kokoavia näkökohtia

Asiakkaan ja potilaan käytettävissä sosiaali- ja terveydenhuollossa olevien oikeusturvakeinojen tehottomuuden ja hitauden vuoksi näennäisturvasta puhuminen ei ole vailta perusteita. Jollei palveluja järjestettäessä tai toteutettaessa voimassa olevaa lainsäädäntöä syystä tai toisesta osata tai haluta noudattaa, palvelun hakijalta tai käyttäjältä puuttuu nopea ja tehokas keino laissa säädettyjen oikeuksiensa toteuttamiseen. Sen sijaan viranhaltijan päätökseen tyytymätön asiakas joutuu usein odottamaan useita kuukausia ensin kunnan toimielimen usein kielteistä päätöstä ja tämän jälkeen vielä kauemmin hallinto-oikeuden päätöstä, jolla asia palautetaan takaisin kunnan toimielimelle. Toimielin taas saattaa mahdollisesti jälleen useiden kuukausien kuluttua asiaa uudelleen käsitellessään esimerkiksi hylätä hakemuksen jollakin toisella perusteella kuin sillä, johon hallinto-oikeuden päätöksessä otettiin kantaa.

Kantelun tekeminen esimerkiksi lääninhallitukselle (nykyisin aluehallintoviranomaiselle) tai eduskunnan oikeusasiamiehelle taas saattaa johtaa vaikkapa siihen, että kanteluasian ratkaisija mahdollisesti lähes vuoden kuluttua kantelun tekemisestä kiinnittää ratkaisussaan sosiaali- tai terveystoimen huomiota kantelijan asian käsittelyssä ilmenneisiin epäkohtiin. Asiakkaan alkuperäisen palvelutarpeen näkökulmasta tarkasteltuna ratkaisu on tällöin sen antajan nauttimasta auktoriteetista ja yleisestä arvonnannosta huolimatta ”yhtä tyhjän kanssa”.

Edellä on esitetty harkittavaksi joitakin ehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Yksi ehdotuksista on sosiaalihuollon nykyisen oikaisuvaatimusjärjestelmän korvaaminen hakijan oikeudet sitä paremmin turvaavalla järjestelmällä. Tämä voisi toteutua esimerkiksi siten, että kunnan toimielimellä olisi velvollisuus toimittaa viranhaltijan päätöksestä tehty valitus oman lausuntonsa kera muutoksenhakuelimien käsiteltäväksi, jollei toimielin katso voivansa suostua kaikkiin valituksessa esitettyihin vaatimuksiin.

Yhteiskunnan taloudellisesta kehityksestä, arvoihin liittyvistä muutoksista ja muista työryhmänkin aiemmissa raporteissaan käsittelemistä, osin rakenteisiin ja osin lainsäädäntöön liittyvistä ongelmista sosiaali- ja terveydenhuollossa aiheutuviin vaikeuksiin yhdistettynä puutteellinen, hidas ja tehoton oikeusturvajärjestelmä on jo aiheuttanut ja aiheuttaa vastaisuudessa lisääntyvässä määrin koko sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön merkityksen rapautumista. Jos tämä halutaan estää, koko oikeusturvajärjestelmää olisi tarkasteltava ennakkoluulottomasti ja pyrittävä oikeudellisen asiantuntemuksen lisäämiseen ensi asteen päätöksenteossa. Asiakkaan näkökulmasta edellytys on, että päästään nopeiden, joustavien ja tehokkaiden oikeusturvakeinojen kehittämiseen.

## Lähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi, HE 137/1999 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, HE 226/2004 vp.

Sosiaaliamiestoiminta Etelä-Suomen läänissä: sosiaaliamiesten raportit kunanhallituksille vuodelta 2006. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisu 124/2007.

Apulaisoikeuskanslerin päätös dnro 13/50/05, 20.12.2006.

## NÄENNÄISOIKEUSTURVA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Tämän kirjoituksen lähtökohtana ovat kokemukseni ja havaintoni kymmenen vuoden ajalta, jolloin olen toiminut Vantaan sosiaali- ja potilasasiamiehenä. Työni on ollut päätoimista, ja tuona aikana olen ollut tekemisissä noin viidentoistatuhannen kuntalaisen tai asiakkaan kanssa. Usein on käsitelty oikeusturvavajetta, jonka asiakkaat ovat kokeneet sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluissa.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista määritellään sosiaaliasiamiehen tehtävät melko niukasti. Kyse on neuvontapalvelusta, jossa autetaan sosiaalihuollon asiakkaita yksittäisissä ongelmakysymyksissä ja sen lisäksi toimitaan yleisellä tasolla siten että edistetään sosiaalihuollon asiakkaan etuja ja oikeuksia.

Heti uuden tehtäväni alussa ajauduin sanaharkkaan sosiaalityöntekijän kanssa, joka oli tehnyt asiakasperheelle kielteisen toimeentulotukipäätöksen vuokratien maksamisesta häätötilanteessa. Tilanne oli perheelle katastrofaalinen. Uutta asuntoa ei ollut, ja häätö oli edessä parin viikon päästä. Yritin saada sosiaalityöntekijää muuttamaan päätöstään ja harkitsemaan sitä uudestaan. Ehdotin, että vuokratien maksaminen maksetaan harkinnanvaraisella toimeentulotuella. Sosiaaliasiamiehillä ei ole lain suoma toimivaltaa muuttaa sosiaalityöntekijän hallintopäätöstä tai antaa määräyksiä sosiaalityöntekijöille. Keinona oli vain painokkaasti vedota työntekijään päätöksen muuttamiseksi asiakkaan eduksi, jotta perheen asunto säilyisi.

Sekä minä että sosiaalityöntekijä hyvin tiesimme, että ainoa lain suoma oikeusturvakeino oli lain mukainen oikaisuvaatimus, jonka tekemiseen laissa on annettu 14 päivän määräaika päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisuvaatimus tehdään sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostolle, joka kokoontuu noin kolmen viikon välein. Kun häätö oli määrätty kahden viikon päähän, oli selvää, että hakijaperheellä ei ollut edes teoreettista mahdollisuutta, ehtiä saada muutosta oikaisuvaatimuksen kautta ennen häätöä.

Vedotessani työntekijään, tämä totesi, että olin ymmärtänyt sosiaaliasiamiehen tehtäväni väärin. Minun kuului vain kertoa asiakkaalle oikaisuvaatimusmahdollisuudesta eikä yrittää painostaa työntekijää. Jäin miettimään tilannetta ja taisin todeta, että enhän voi vain jäädä ”tumput suorina” katsomaan, kun perhe häädetään. Oikaisuvaatimuksesta ei olisi ollut mitään hyötyä enää asiakasperheelle, koska häätö olisi jo toteutettu, kun oikaisuvaatimus ehtisi jaostoon.

Näin jälkikäteen ajateltuna kyse oli tyypillisestä näennäisoikeusturvamahdollisuudesta, joka oli tarjolla. Sosiaaliasiamiehenä minun olisi sosiaalityöntekijän mielestä tullut vain kertoa oikeusturvakeinosta, jonka me molemmat sosiaali-

huollon ammattilaiset tiesimme käytännössä täysin tehottomaksi. Tehottomuus ei johtunut siitä, että sosiaalityöntekijän päätös oli niin oikea, ettei se olisi muuttunut jaostossa, vaan yksinkertaisesti muutoksenhakujärjestelmän rakenteesta. Oikaisuvaatimus olisi voinut toimia vain siinä tapauksessa, jos se olisi voitu ratkaista hyvin nopeasti. Mutta kun käsittely vie oman aikansa...

Tämän alkuepisodin jälkeen vastaavanlaisia tilanteita on tullut vastaan vaikka kuinka paljon. Sosiaalihuollon päätöksenteossa on erittäin usein kysymys puolueettoman tahon suorittaman nopean päätöksenteon ja kielteisten päätösten kohdalla nopean oikaisumahdollisuuden tarpeesta. Tällaista nopeaa järjestelmää ei ole vielä olemassa. Toimeentulotuen osalta tilanne on melko onneton, sillä rahaa tarvitaan päivittäin ruokaan, terveydenhoitoon ja kuukauden alussa vuokraan.

Jo tämän esimerkin valossa asiakkaan oikeusturva ja toisaalta oikeusturvaa valvomaan ja tarkkailemaan palkatun sosiaaliasiamiehen tilanne näyttäytyy erikoisena. Sosiaalityöntekijä on ohjaavinaan asiakkaan kääntymään sosiaaliasiamiehen puoleen, joka on olevinaan asiakkaan oikeuksien edistäjä ja on kertovinaan oikeusturvan hakemistavan, josta ei todellisuudessa edes voi olla apua. Mistä on oikein kysymys?

## Milloin jälkikäteisellä muutoksenhaulla on merkitystä

Yleistäen voisi sanoa, että sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa oikaisuvaatimus ja valitus ovat mielekkäitä silloin, kun kyseessä on pitkäaikainen tai toistuva oikeus tai palvelu, joka on jäänyt saamatta. Jos muutoksenhaku voi muuttaa asiakkaalle kielteisen päätöksen siten, että muutoksenhakuelimen tekemä myönteinen päätös tai oikaisu vaikuttaa vastaisuudessaakin kaikkiin tulevaisuuden päätöksiin lyömällä lukkoon asiakkaalle myönteisen tulkinnan, on muutoksenhaku kannattavaa ja suositeltavaa.

Esimerkiksi jos eroperheen yksin asuvalle puolisolalle on tehty kielteinen toimeentulotukipäätös lasten säännöllisiin tapaamisiin tarkoitetun matkustusrahan osalta, kannattaa hakea muutosta, koska mahdollinen myönteinen valitusasteen ratkaisu kantaisi vuosien ajan, periaatteessa niin kauan kuin lapset ovat alaikäisiä. Valituksella ja valittajalla on tällöin suurempi intressi kuin vain yhden kuukauden toimeentulotuesta valitettaessa. Valituksen pitkästä käsittelyajasta huolimatta valitus kannattaa tehdä.

## Oikaisuvaatimus ensimmäisenä muutoksenhakumenettelyinä

Sosiaalihuollon viranhaltijan päätökseen haetaan muutosta oikaisuvaatimuksella, joka on tehtävä 14 päivän määräajassa siitä, kun valituksen tarkoittama päätös on tullut asiakkaalle. Sosiaalihuollon asiakkaat kokevat oikaisuvaatimuksen käsitte-

lyn virallisena valitusmenettelynä, jossa voi saada puolueettoman tahon ratkaisun päätökselle, aivan kuten valitettaisiin käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen.

Tämä asiakkaiden käsitys on melko kaukana todellisuudesta. Itse asiassa kunnan palveluksessa oleva ja kuntaan sitoutunut viranhaltija tekee päätöksen, johon asiakas ei ole tyytyväinen, ja kuntaan sitoutunut sosiaali- terveyslautakunnan jaosto ratkaisee asiakkaan muutoksenhaun. Jaoston jäsenet ovat luottamustehtävään poliittisin perustein valittuja kuntalaisia, joilla ei ole välttämättä minkäänlaista lainopillista taustaa. Lisäksi jaoston jäsenet ovat itse olleet laatimassa niitä soveltamisohjeita, joita sosiaalityön viranhaltija soveltaa. Heidän pitäisi siis tilanteen mukaan jopa todeta, että he ovat laatineet osittain lainvastaiset ohjeet. Tällöin he joutuisivat epäsuorasti myöntämään mahdollisesti syyllistyneensä rikoksissa mainittuun virkavirheeseen. Maallikosta tämä kuulostaa jo jääviystilanteelta. Miten voi ratkaista asian, jossa on kirjoittamiensa soveltamisohjeiden kautta tavaltaan itse osallisena asiassa?

Oikeusoppinut toteaa, että oikaisuvaatimuksessa on kyse viranomaisen itseoikaisumenettelystä eikä varsinaisesta valituksesta. Tätä asiakkaan on kuitenkin vaikeata ymmärtää. Usein asiakkaat ihmettelevät sosiaaliamiehelle, miten päätöksen tehnyt sosiaalityöntekijä osallistuu itse myös valituksen käsittelyyn. Asiakkaan ja sosiaalityöntekijän välit voivat olla oikaisuvaatimusvaiheessa jo hyvin huonot. Käytäntö kuitenkin on se, että vaikka oikaisuvaatimus muodollisesti ratkaistaan lautakunnassa sosiaalijohtajan tai vastaavan esitellessä asian, niin usein pyydetään ratkaisun tehnyttä toimistoa kuitenkin alustavasti valmistelemaan asia.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen, joka on kiistämättä puolueeton hallintotuomioistuin. Sosiaaliamies joustuukin usein sanomaan asiakkaalle, että jos he haluavat saattaa asiansa tosiasiallisesti puolueettoman tahon uudelleen harkittavaksi, on valitettava 30 päivän kuluessa sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston päätöksestä hallinto-oikeuteen. Samalla asiamies kuitenkin toteaa, että valitettavasti vain hallinto-oikeuden käsittely kestää useita kuukausia. Vuonna 2008 hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa oli oikeusministeriön tilaston mukaan 3,8 kuukautta. Koska lastensuojeluasiat ovat yleensä kiireellisesti käsiteltäviä, ja lyhentävät keskimääräistä käsittelyaikaa, todennäköisesti monia muita valitusasioita käsitellään ainakin puoli vuotta. Tässä vaiheessa usein peli on asiakkaan kohdalla ratkaistu. Moni ei halua lähteä odottamaan kuukausia saadakseen hallinto-oikeuden päätöksen akuuttiin ongelmaansa.

## Poliitikot tuomareina

Tilastot osoittavat, että vain pieni prosentti asiakkaista tekee jatkovalituksen hallinto-oikeuteen. Lautakunnan (monijäsenisen toimielimen) päätös jää toisin sanoen pysyväksi. Siis pieni joukko enemmän tai vähemmän aktiivisia poliitikkoja ratkai-

see sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden asiat ensimmäisenä muutoksenha-kuasteena. Päätöksentekijöitä ovat samat henkilöt, jotka ovat päättäneet sosiaali- ja terveyslautakunnissa kiristää budjetteja ja määrärahoja ja karsineet kaiken mah-dollisen liikkumavaran päihdepalveluissa, harkinnanvaraisessa toimeentulotuessa, vammaispalveluissa, omaishoidontuessa, vanhustenhoidossa jne.

Asiakkailla ja kuntalaisilla herää oikeutetusti kysymys, onko tämä juuri se oi-kea henkilögalleria päättämään minun asiastani. Mitä kireämpi kunnan talousti-lanne on, sitä vähemmän lautakunnan poliittisilla jäsenillä on innostusta muuttaa päätöksiä, jotka perustuvat yhteisesti hyväksytyihin säästöohjelmiin. Näin kan-santalouden konjunktuurit vaikuttavat oikeusturvaan, mitä ei yleensä ole pidetty suotavana.

## Miksi asiakas ei saa oikeusapua heti alussa?

Jos kansalainen joutuu rikos- tai riita-asiassa käräjäoikeuteen, niin hänellä on vä-hävaraisena oikeus saada itselleen valtion varoista maksuton oikeudenkäynti. Käy-tännössä tämä tarkoittaa valtion maksaman julkisen oikeusavustajan tai yksityisen asianajajan saamista puolustamaan oikeuksiaan jo tässä ensimmäisessä oikeuden-käyntivaiheessa käräjäoikeudessa. Lainopillisen avun merkitys oikeudenkäynnin ensimmäisessä vaiheessa, joka muodostaa pohjan kaikelle myöhemmälle proses-saamiselle ja mahdollisille jatkovalituksille, on ensiarvoisen tärkeää. Olisi mah-dotonta kuvitella, että käräjäoikeudessa asiakkaalle ei myönnettäisi maksutonta asianajajaa, mutta jos juttu hävitään ja joudutaan menemään hovioikeuteen, niin vasta tässä vaiheessa asiakas saisi valtion maksaman oikeusavustajan. Kaikki tär-keä sanottava, todisteiden esittäminen ja todistajien kuulustelu on tapahtunut käräjäoikeudessa.

Kuitenkin sosiaalihuollon hallintopäätöksiä koskeva ratkaisu- ja valitusmekani-smi tapahtuu juuri näin nurinkurisesti. Maksuton oikeusapu on mahdollista saa-da yleensä vasta kakkosvaiheessa valitettaessa lautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Ensimmäisen ”oikeudenkäyntitilanteen” asiakas joutuu hoitamaan itse ilman avustajaa, kun vastassa on poliitikot ” tuomareina” ja sosiaali- ja terveysvi-raston lakimiehet vastapuolen asiantuntijoina. Uusi oikeusapulaki (5.4.2002/257) antaa periaatteessa mahdollisuuden julkisen oikeusavustajan apuun, mutta käytän-nössä apu jää saamatta. Asiakkaan kannalta tilanne paranisi, jos oikeusapua voitai-siin antaa samalla tavalla kuin varsinaisessa tuomioistuinkäsittelyssä, jolloin myös yksityinen asianajaja voisi olla avustajana jo oikaisuvaatimusvaiheessa.

Poikkeuksena ovat nykyään lastensuojelun huostaanottoasiat, joissa ratkaisu huostaanottoa vastustettaessa tehdään hallinto-oikeudessa, eikä ensin sosiaalivi-rastossa. Tällöin asiakkaan on todennäköisempää saada valtion maksama oikeus-avustaja jo ensimmäisessä päätöksentekovaiheessa.



Valtion maksaman julkisen oikeusavun avustajan määräys olisi järkevää ulottaa jo tähän perusvaiheeseen samalla tavalla kuin oikeudenkäynnissä, koska asiakas ei osaa tuoda monimutkaisen sosiaalilainsäädännön pykälää ja mahdollista oikeuskäytäntöä esiin. Toimeentulotukilaskelmien ymmärtäminen jo tuottaa vaikeuksia.

## Mitä tilastot kertovat?

Tilastot osoittavat, että vain harvoin asiakas valittaa eteenpäin sosiaali- ja terveyslautakunnan (jaoston) päätöksestä hallinto-oikeuteen. Tämä ei kuvasta asiakkaan luottamusta siihen, että jaoston ratkaisut ovat oikeita. Pikemminkin kyse on siitä, että asiakas ei usko päätöksen muuttuvan, ja toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalla on useasti jaksamisvaje, joka vaikeuttaa ylipäättään täysipainoista toimimista. Kuukausia kestävä hallinto-oikeusmenettely on liian pitkä aika odottaa usein kiireellisluontoisessa asiassa.

Tilastot kertovat myös, että viranhaltijoiden päätöksistä kyllä tehdään oikaisuvaatimuksia, mutta päätöksiä ei muuteta kuitenkaan kovin usein. Tämä ei välttämättä kerro siitä, että viranhaltijan ratkaisu esimerkiksi toimeentulotukiasiassa on ollut oikea. Sen sijaan se voi kertoa siitä, että lautakuntien jaostot siunaavat sosiaalityöntekijöiden päätökset. Todellista puolueetonta arviointia asian osalta ei ole. Oikaisuvaatimusten ratkaisijat kunnissa ovat jo ennakoon monin tavoin sitoutuneet ennalta viranhaltijan tekemiin ratkaisuihin, kuten edellä on todettu.

Jos talousahdingossa olevan kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta on säästöpakettien osana sitoutunut rajaamaan harkinnanvaraisen toimeentulotuen käytön minimiin, niin on todennäköistä, että se näkyy yksittäisen oikaisuvaatimuksen kohdalla. Esimerkiksi toimeentulotuen rästivuokrien maksuun/maksamattomuuteen muutosta hakeva asiakas tuskin saa ymmärrystä oikaisuvaatimukselleen sosiaali- ja terveyslautakunnasta, joka on itse ohjeistanut sosiaalityöntekijöitä tiukkaan menettelyyn harkinnanvaraisten tukien osalta.

## Lama-aikana oikeusturva heikkenee

Parhaillaan on meneillään otolliset laboratorio-olosuhteet tarkastella sitä, miten sosiaali- ja terveystalvelun käyttäjän oikeusturva muuttuu, kun lama-ajan realiteetit tulevat kuvaan mukaan kuntataloudessa. Rahapulaan vetoamalla voidaan sosiaali- ja terveystoimen päätöksenteossa taipua sellaisiin isoja asiakasryhmiä koskeviin menoleikkauksiin, jotka kulkevat laillisuuden rajamailla. Monet isotkin kunnat ovat sanoneet kaikki omaishoitosopimuksensa irti. Kohta perään on kuitenkin tehty uudet sopimukset, joissa sopimusehdot eivät ole asiakkaiden kannalta yhtä hyvät kuin aikaisemmin sovitut. Yksittäinen omaishoitaja tai hoidettava voi

hakea muutosta, mutta muutoksenhakuprosessi kestää niin kauan, että irtisanotun omaishoitajan talous romuttuu. Niinpä on viisainta hyväksyä irtisanominen ja sopimuksen heikennykset, koska todellisia vaihtoehtoja ei ole. Muutoksenhakumahdollisuutta ei kannata käyttää. Kunta on ”tehnyt tarjouksen, josta ei voi kieltäytyä”.

## Kantelu oikeusturvakeinona

Alun perin kantelu on tarkoitettu sellaiseksi ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi, joka tulee kysymykseen silloin kun valitustie ei ole käytettävissä ja epäillään, että viranomainen ei ole menetellyt laillisesti. Kantelussa tutkitaan viranomaistoiminnan laillisuus ja annetaan siitä arvio ja mahdollinen seuraamus, jos ei ole menetelty oikein. Seuraamus on yleensä huomion kiinnittäminen asiaan tai huomautus virheellisestä menettelystä. Kantelussa ei veloiteta viranomaistahoa, josta on kanneltu vahingonkorvaukseen tai vastaavaan hyvitykseen. Seuraamusten osalta sosiaali- ja terveydenhuollon asiassa tehty kantelu on lähinnä kuvaannollista. Mitään konkreettista oikeusturvan kohenemistä ei kanteluteitse useinkaan tapahdu. Kuitenkin asiakkaat kokevat kantelun tekemisen ”järeäksi” oikeusturvatoimenpiteeksi.

Suomesta puuttuvat lähes kokonaan sellaiset hyvitysmahdollisuudet julkisen sektorin palvelujen suhteen kuin kuluttajansuojalainsäädäntö takaa kuluttajille yksityisiltä palveluja ja tuotteita ostettaessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolella (esimerkiksi sähköntoimituksissa tms.) ainakin yksityisellä sektorilla saattaa riittää, kun soittaa yhteen puhelinnumeroon, joka on koko maassa sama, ja voi saada ammattitaitoisen kuluttajaneuvojan avulla rahansa takaisin epäonnistuneesta palvelusta palvelun tuottajalta.

Kantelussa on samat ongelmat kuin valitusmenettelyssäkin. Käsittely kestää kauan. Käsittelyn aikana lainvalvontaviranomainen, esimerkiksi lääninhallitus (aluehallintovirasto 1.1.2010 lukien), pyytää vastineita vastapuolen kirjelmiin, jolloin asiakas tarvitsisi juridista apua. Kanteluille on tyyppillistä, ettei niiden tekemiseen tahdo löytyä maksutonta apua oikeusaputoimistosta tai muultakaan. Sosiaaliamiehet ovat lähinnä auttava taho, mutta kanteluissa avustaminen ei kuulu asiamiehen tehtäviin.

Jos kanteluratkaisu on myönteinen kantelijalle, hän voi vaatia erikseen vahingonkorvausta sen jälkeen erillisenä prosessina. Tarvitaan siis kaksi prosessia: ensin aikaa vievä kantelu ja sitten erillinen vahingonkorvauksen haku. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaalle järjestelmä on kankea ja kohtuutonkin, kun otetaan huomioon, että kunnat usein lähes pakottavat asiakkaan kantelemaan. Näin on varsinkin terveydenhoitopuolella, jossa varsinaiset valitusmenettelyt ovat harvinaisia. Esimerkiksi hoitoon tai magneettikuvaukseen pääsy on asia, josta kannellaan, mutta mitä hyödyttää myönteinenkään kanteluratkaisu vuoden päästä, jos sairaus on jo päässyt ratkaisevasti pahenemaan.

## Kantelun uusiokäyttö

Vaikka kantelulla on rajallinen merkitys yksittäisen asiakkaan oikeusturvan toteutumisessa, on kanteluratkaisuilla yleistä merkitystä, mihin voidaan vedota esimerkiksi sosiaaliamiehen työssä. Voidaan sanoa, että eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että kunnan talousarviosta päättävät henkilöt toimivat lainvastaisesti, jos he tietoisesti alimitoittavat sosiaali- ja terveydenhuollon budjettia jne. Useimmiten todellisuus on se, että kunnat eivät paljoa välitä näistä vetoamisista oikeusasiamiehen ratkaisuihin ja toimivat niin kuin ennenkin. Pahin seuraamus, joka yleensä kunnan viranhaltijaa kohtaa on, että lainvalvontaviranomainen kiinnittää virkamiehen huomiota menettelyyn jatkossa.

Sen sijaan kanteluinstituutiota on alettu käyttää kollektiivisesti painostuskeinona julkista hallintokoneistoa vastaan. Viimeisimpiä esimerkkejä oli terveydenhoidon puolella, kun kansalaisjärjestöt ja kansalaiset taistelivat Tammisaaren synnytyssairaalan säilyttämisen puolesta. Koska kantelu voidaan tehdä nykyään ainakin aluehallintoviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehelle sähköisesti tietokoneen välityksellä, oli kansalaisaktiiveilla helppo tehtävä organisoida joukkokantelu valmiine juridisine ohjeineen ja kantelupohjineen. Lehtitietojen mukaan 345 yksityishenkilöä oli kannellut Tammisaaren synnytyssairaalan säilyttämisen puolesta. Kantelijat vetosivat muun muassa kielilainsäädäntöön. Eduskunnan oikeusasiamiehen taholta todettiin, että kantelu oli ennenaikainen, koska päätöstä Tammisaaren synnytyssairaalan sulkemisen osalta ei ollut vielä HUS:in hallituksessa tehty. Nytemmin sulkemispäätös on tehty äänestyksen tuloksena äänten jakaantuessa 9–8. Päätökseen on haettu muutosta ja täytäntöönpanokieltoa. On mielenkiintoista nähdä, aktivoituvatko lukuisat kantelut päätöksen tultua tehdyksi.

Toinen vastaavanlainen esimerkki joukkokantelusta on Vantaalta, jossa 65 Myyrinkoti-nimisen vanhainkodin asukkaiden omaista kanteli puutteellisesta hoidosta lääninhallitukseen. Kyse oli 100-paikkaisesta vanhainkodista. Kantelun johdosta Vantaan kaupunki aloitti jo ennen kantelupäätöksen ratkaisua erilaisia vanhainkodin asukkaiden olosuhteita parantavia uudistuksia, ja henkilöstöä luvattiin lisätä. Sittenkin kanteluratkaisussa edellytettiin parannuksia vanhusten hoitoon, viriketoimintaan, kuntoutukseen ja ulkoiluun. Läninhallitus teki tarkastuskäynnin Vantaan vanhainkoteihin.

Jos yksittäinen asiakas olisi tehnyt kantelun vanhainkodin osalta, tuskin kaupunki olisi ryhtynyt jo ennakolta parantamaan tilannetta tai lääninhallitus tehnyt tarkastuskäyntiä. Tuskin myöskään eduskunnan oikeusasiamiehen taholta olisi annettu lehdistötiedotetta Tammisaaren sairaalaan liittyen, jos vain yksi henkilö olisi kannellut. Näiden esimerkkien perusteella painostuksenluonteiselle joukkokantelulle näyttää olevan tilausta. Sähköinen kantelumahdollisuus on muuttanut toimintatapoja.

## Oikeudenkäyntikuluihin törmätään myös hallinnossa

Usein huonon palvelun perin pohjin suututtama sosiaalihuollon asiakas sanoo haastavansa vastuutahot oikeuteen. Tähän sosiaaliamiehen on valitettavasti informoitava asiakasta suomalaisesta oikeudenkäynnin järjestelmästä, jossa hävinnyt osapuoli maksaa omien asianajokulujensa lisäksi myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Lisäksi kerrotaan, että prosessit saattavat mennä ylempiin oikeusasteisiin ja kestää vuosia. Tässä vaiheessa sosiaalihuollon asiakas joutuu toteamaan, ettei vähävaraiselle soveltu kuluriskin takia kärjööminen kärjäoikeudessa. Vakuutukset eivät kata hävityssä jutussa vastapuolen kuluja.

Terveydenhuollon puolella hoitovirheen kohteena ollut potilas voi hakea konkreettista taloudellista hyvitystä potilasvakuutusjärjestelmän kautta maksutta. Potilasvakuutusjärjestelmä vastaa korvauksen hakemista vakuutusyhtiöltä vahingon johdosta. Potilasvahingoista tehdyistä korvaushakemuksista hyväksytään vain noin 30 prosenttia, joten noin 70 prosenttia hakijoista saa hylkypäätöksen. Jos potilasvahinkolautakuntaan ei oikaise päätöstä, niin hakijan ainoa mahdollisuus tavoitella muutosta ratkaisuun, on haastaa potilasvakuutuskeskus kärjäoikeuteen. Tällöin tulee vastaan oikeudenkäyntikulujen riski, jonka vuoksi vahingonkorvausta vaille jäänyt lähes aina jättää asian sillensä. Tappio oikeudessa tarkoittaisi, että asiakas joutuisi maksamaan huimia asianajokuluja potilasvakuutuskeskuskelle.

Oikeudenkäynnin kuluriski on todellinen ongelma Suomessa. Normaalityyppisen ihmisen ei yksinkertaisesti kannata lähteä peräämään oikeuksiaan yleisessä alioikeudessa nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jossa asianajokululaskut ovat päätä huimaavia. Taloudellinen riski on liian suuri. Seurauksena tästä ovat lisääntyneet rikosilmoitukset sosiaaliviranomaisista. Mahdollinen rikosprosessi, jota syyttäjä lähtee ajamaan, ei sisällä kuluriskiä asianomistajalle, joka voi rikosprosessin yhteydessä vaatia vahingonkorvauksia.

## Yksityiseltä puolelta oppia

Yksityisellä puolella käytettävissä on oikeusministeriön hallinnoima kuluttajariitalautakunta, jolta saa ainakin maksuttoman suosituksen siitä, onko palveluntuottaja korvausvelvollinen. Lautakunta ratkaisee muun muassa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä erimielisyyksiä, jotka koskevat kulutustavaroita ja -palveluja, asuntokauppaa, huoneenvuokraa, asumisoikeuden luovutusta ja takaus- ja panttaussitoumuksia. Kuluttajariitalautakunta on puolueeton ja riippumaton ratkaisuelin. Lautakunnan jäsenet edustavat tasapuolisesti kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa tulisi kehittää nykyaikaisia maksuttomia korvaus- ja hyvitysinstituutioita ja lainsäädäntöä, ja ottaa mallia kuluttajansuojalain-

säädännöstä. Tällä hetkellä esimerkiksi yksityisen hammaslääkärin huonosta palvelusta voi vaatia kuluttajasuojalainsäädännön nojalla hinnanalennusta. Sen sijaan kunnan hammaslääkärin osalta ei tällaista mahdollisuutta laissa ole, koska kuluttajasuojalakia ei sovelleta julkisen sektorin palveluihin.

## Muistutuksesta

Sosiaalihuollon asiakkaan käytettävissä on sosiaalihuollon asiakaslain mukainen muistutusmenettely. Muistutus tarkoittaa, että sosiaalihuollon asiakkaalla on lain takaama oikeus kirjallisesti kysyä itseään askarruttavista asioista. Yleensä halutaan valittaa kohtelusta tai pyytää asian käsittelijän vaihtamista, jolloin muistutus vastaa aika paljon käytössä olevia asiakaspalautejärjestelmiä. Ero tavalliseen asiakaspalautteeseen on se, että muistutukseen on kohtuullisessa ajassa tultava yksikön päällikön kirjallinen vastaus. Muistutus on osoittautunut erääksi parhaimmista keinoista asiakkaan oikeusturvan toteutumista silmällä pitäen. Sen suurin merkitys on se, että siihen on lain mukaan tultava kirjallinen vastaus ja päällikkötasolta.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaan virkamiehen on vastattava esitettyihin tiedusteluihin ja kysymyksiin ja neuvottava asiakasta. Tämä ei ole kuitenkaan käytännössä todellisuutta. Virkamiehet tai sosiaalityöntekijät eivät välttämättä vastaa kysyttäessä.

Muistutukseen sen sijaan yleensä aina vastataan, koska velvoite on selkeästi lakiin kirjattu. Jo muistutuksen tekeminen saattaa aiheuttaa sellaisen miettimisprosessin sosiaalihuollon tai terveydenhuollon hallinnossa, että asiakkaan asia edistyy nopeammin kuin jollain muulla perinteisellä tavalla. Jos kirjallinen asiakkaan muistutus alkaa kysymyksellä: ”Mihin lainkohtaan perustuu...” jne., voi olla, että asian juridinen puoli käydään melko nopeasti läpi verrattuna perinteisiin oikaisuvaatimuksiin ja valituksiin, ja ehkä välttyään koko valitusprosessilta. Muistutusta voidaan käyttää ilman määräaika ja rinnakkain muiden muutoksenhakumenettelyjen kanssa. Vapaamuotoisena se sopii hyvin asiakkaan itsensä tehtäväksi. Sosiaaliasiamiehellä on velvollisuus auttaa muistutuksen laadinnassa. Asiakas voi pyytää, että kopio muistutusvastauksesta lähetetään sosiaaliasiamiehelle.

## Yhteenvetoa

Sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturvamenettelyissä on jo pidemmän aikaa eletty siinä vaiheessa, jossa raha ja talous näyttelevät liian merkittävää roolia. Tälläkin hetkellä puhutaan enemmän kuntien ahdingosta ja vaikeuksista kuin siitä miten kuntalaiset voivat. Kuntia ymmärretään siinä määrin, ettei lain rikkomisesta rangaista. Julkisuus ja lehtijutut epäkohdista ovat päivittäistä luettavaa, eikä niillä ole

juuri enää vaikutusta. Kansalaiset mieltävät oikeusturvan kuitenkin perustuslailliseksi oikeudeksi, joka on riippumaton taloudesta.

Näin ei valitettavasti käytännössä ole. Kunnat, jotka saavat melko itsenäisesti järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja varata siihen rahat oman harkintansa mukaan, tekevät käytännössä ratkaisuja, jotka yhä useammin olisi syytä tarkistuttaa puolueettomalla lakimieskollegiolla. Koska tällaista päätösten puolueetonta ennakkotarkastusta ei ole, niin kuntalaiset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina joutuvat yhä vaativampien oikeusturvakysymysten ratkojiksi. Käytettävissä on kuitenkin vanhentunut, melko käyttökeltoton oikeusturvajärjestelmä: oikaisuvaihtimukset, valitukset ja kantelut, joissa ratkaisut tulevat liian myöhään. Julkisuusvaihuttaminenkin on kärsinyt inflaation.

Työkalupakkia olisi uudistettava. Parasta olisi estää oikeusturvaongelmien syntyminen, siis sosiaali- terveysongelmien ennaltaehkäisy. Se olisi myös pitkän päälle halvinta. Lain noudattaminen ei ole enää ollut pitkään aikaan päätöksenteon kannalta merkityksellistä. Kuntatalouden kanssa pelaamisesta on tullut itsetarkeisuus. Lakia voidaan taivuttaa tulkinnalla niin kauan kuin sen turvaksi ei ole riittävä oikeusturva- ja seuraamusjärjestelmää. Oikeuksiaan vaille jäävää asiakasta ei auta lohdutus, että lakia noudatettaisiin, jos siihen olisi varaa.

## Lopuksi

Korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo toteaa haastattelussaan 8.10.2009, että lakisidonnaisuus on oikeusvaltion keskeinen piirre. Perustuslaissa turvatut perusoikeudet samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus on otettava oikeusvaltiossa vakavasti. Sellainen vaara on vakava, jossa ihmisten oikeudet ovat paperilla hyvät, mutta todellisuudessa jotakin muuta. Ihmisillä pitää olla myös tehokas pääsy oikeuksiin. Täytyy olla myös taloudelliset mahdollisuudet saada oma oikeutensa toteutumaan. Tähän liittyy, ettei oikeusprosessin kustannusriski saisi olla liian kova, ja että oikeusjärjestelmän on toimittava kohtuullisessa ajassa.

## YKSILÖHUOLLON PÄÄTÖKSENTEKO JA ASIAKAS

Hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluu oikeussuojakeinojen tehokkuus. Asiakkaan hakemuksen johdosta viranomaisen tulee tehdä asianmukainen päätös, johon on liitetty muutoksenhakuohjeet. Perustuslain 21 §:n ja hallintolain mukaan asia on käsiteltävä toimivaltaisessa viranomaisessa ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on käsiteltävä sille kuuluva asia ja tehtävä päätös, esimerkiksi hakemus, silloin, kun kaikki päätöksentekoon vaikuttavat asiakirjat ovat viranomaisen käytettävissä.

Hyvään hallintoon kuuluu myös asianosaisen kuuleminen, viranomaisten päätösten selkeys sekä viranomaisille kuuluva päätösten perusteluvollisuus. Perustuslain takaamaan hyvään hallintoon kuuluu myös viranomaisen neuvonta- ja palveluvollisuus. Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa lakisääteiset tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate, viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen, merkitsee sitä, että viranomaisessa asiointi voi tapahtua hallinnossa asioivan ja viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnan vapauteen. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Erityisesti sosiaalihuollon lainsäädännössä on nyttemmin korostettu asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja oikeutta osallistua palveluidensa suunnitteluun.

Viranomaisen on palveluja järjestettäessä otettava huomioon erityisesti vanhusten, sairaitten, vammaisten henkilöiden ja muiden heikoimmassa asemassa olevien erityisryhmien tarpeet sekä myös palvelun erityispiirteet, luonne ja merkitys asiakkaalle. Turvaako tai toteuttaako palvelu toisin sanoen perustuslain 19 §:ssä taattua jokaiselle kuuluvaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Merkitystä on myös sillä, onko kyseessä kunnan erityiseen järjestämivastuuseen piiriin kuuluva (ns. subjektiivinen oikeus) palvelu, onko kysymys kiireellisestä palvelun järjestämisestä vai onko kysymys määrärahoihin perustuvasta tarpeen mukaisen palvelun tai tukitoimen järjestämisestä.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Toisin

kuin terveydenhuollossa, jossa hoitoa koskevia hallintopäätöksiä ei tehdä, sosiaalihuollossa palvelujen hakijoiden muodollisesta oikeusturvasta on toisin sanoen lainsäädännössä huolehdittu.

## Yksilöä koskevat päätökset ja niiden ongelmat

Sosiaalihuollon asiakaslain säännöksistä huolimatta sosiaalihuollon asiakkaan hakemukseen ei aina vastata päätöksellä. Päätöksenteon sijasta asiakkaalle voidaan suullisesti ilmoittaa, ettei hänellä ole esimerkiksi oikeutta haettavaan palveluun. Tällainen tilanne on usein silloin, kun asiakas suullisesti esittää hakemuksensa.

Hallintolain mukaan hakemus voidaan tehdä kirjallisesti ja viranomaisen luvalla suullisesti. Viranomaiselle on säädetty hallintolaissa neuvontavelvollisuus, joka koskee muun muassa neuvontaa siitä, miten asia pannaan viranomaisessa vireille ja minkälaisia palveluja viranomainen kulloinkin järjestää. Myös sosiaalihuollon asiakaslaki säättää asiakkaan oikeudesta saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista (5 §). Asiakslain mukainen selvitysvelvollisuus on siten laajempi kuin hallintolaissa säädetty yleinen viranomaiselle kuuluva neuvontavelvollisuus. Selvitysvelvollisuus edellyttää myös viranomaiselta sellaista yksityiskohtaista neuvontaa ja ohjausta, jonka perusteella sosiaalihuollon asiakas voi arvioida omat oikeutensa ja toisaalta myös viranomaisen velvollisuudet asiassa.

Käytännössä asiakkaan esittämiä suullisia hakemuksia ei aina oteta hakemuksina vastaan eivätkä ne siten tule kirjatuiksi viranomaisen ylläpitämiin asiakasasiakirjoihin. Samoin ne jäävät kirjaamatta viranomaisen velvollisuutena olevaan saapuneiden asioiden diaariin, jonka perusteella esimerkiksi asian vireilläoloaika tai sen kohtuullisuutta voidaan arvioida. Myös viranomaisten heikko tuntemus asiakkaan informointi- ja selvitysvelvollisuutta koskevista säännöksistä vaikuttaa asiakkaan asemaa heikentävästi. Asiakas ei saa kattavaa kuvaa ja tietoa palvelujärjestelmästä, niistä erilaisista palveluvaihtoehdoista, joihin hänellä olisi oikeus, tai palveluista, joita hänellä olisi mahdollisuus hakea.

Asiakkaiden tiedon puutteella on myös vaikutusta siihen, missä laajuudessa kunta varaa määrärahoja kulloinkin kyseessä olevan palvelun tai tukitoimen järjestämiseen. Kun kunnan talousarviosta vastuussa olevat viranhaltijat eivät saa riittävästi tietoa jonkin palvelun tarpeesta kunnassa, se voi johtaa asianomaisia palveluja koskevien määrärahojen alimitoitukseen. Joskus asiakkaan kanssa keskustellaan yhteisesti siten, että asiakas tyytyy viranomaisen tarjoamaan palvelujen määrään tai sen muotoon ilman, että asiasta tehdään nimenomainen hallintopäätös asiakkaan esittämien vaatimusten perusteella. Kun kielteisiä päätöksiä ei aina tehdä siinä laajuudessa kuin asiassa tosiasiasa tehdyt hakemukset edellyttäisivät, ei asiassa pääse syntymään myöskään sellaista oikeuskäytäntöä, jota positiivisella tavalla voitaisiin hyödyntää kunnan myöntämiskäytännössä ja -menettelyssä.



Usein päätökset tehdään vain palvelujen myöntämisestä ja siihen liittyvistä asiakasmaksuista. Tämä näyttää olevan tyypillistä erityisesti esimerkiksi kotipalveluissa tai kotipalvelun ja kotisairaanhoidon-kotihoidon järjestämisessä. Kotipalvelujen tarve on keskimääräistä suurempi niin sanotuissa haavoittuvissa ryhmissä kuten vanhuksilla, mielenterveyspotilailla ja lapsiperheillä. Mikäli kielteisiä päätöksiä ei tehdä, näiden ryhmien palvelutarpeesta ei saada tietoa perustuslain mukaisten riittävien sosiaalipalvelujen turvaamiseksi. Tässäkin viranomaistoiminnan puutteet kohdentuvat muita ryhmiä ankarampana heikoimmassa asemassa oleviin.

Asiakkaan perustuslain mukainen oikeusturva edellyttää, että hänelle tarvittaessa kerrotaan mahdollisuudesta jättää etuaan ja oikeuttaan koskevassa asiassa hakemus ja oikeudesta saada siihen hallintolain tarkoittama kirjallinen päätös, jotta hän voi käyttää lain mukaisia muutoksenhakukeinoja. Hallintolain mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Ennen päätöksentekoa hakemus tulee tutkia siten, että tiedetään mitä ja miten asiakas on palvelua tai etuutta hakenut. Hyväksyttävänä ei voida pitää menettelyä, jossa asiakkaan vaatimukset sivuutetaan ja hakemus käsitellään muun lain perusteella kuin mitä asiakkaan hakemus koskee. Hallintolaissa on yleiset säännökset muun muassa päätöksen muodosta, sisällöstä ja sen perustelemisesta. Päätöksestä on käytävä ilmi, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muutoin on ratkaistu.

Päätöksen perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeussuojan toteutumisessa, koska niiden nojalla asianomainen voi harkita mahdollista valitusta annettusta päätöksestä. Yksi yksilöhuollon päätösten ongelma on, että päätökset perustellaan heikosti, niitä ei ole perusteltu lainkaan tai perusteluna on käytetty kunnan vahvistamia soveltamis- tai muita ohjeita. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perusteena olevien tosiseikkojen on perustuttava sellaisiin tosiasiaperusteisiin, jotka ovat myös riittävästi todennettavissa. Perusteluissa on ilmoitettava ne säännökset tai lainkohdat ja muut mahdolliset päätöksen perusteena olevat määräykset.

Kunnan sosiaalipalveluista vastaavalla toimielimellä on mahdollisuus antaa viranhaltijoilleen sosiaalihuollon palveluja koskevia soveltamisohjeita erityisesti silloin, kun ne turvaavat kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset. Kunnan ohjeet voivat kuitenkin olla vain lakia ja asetuksia täydentäviä eikä niillä voi rajoittaa sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta laissa tai asetuksessa säädettyihin palveluihin. Ohjeet eivät saa estää viranhaltijaa poikkeamasta ohjeista yksittäistapauksessa arvioitaessa asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja olosuhteita. Jos kunta on antanut asiaa koskevia ohjeita, on myös nämä ohjeet ilmoitettava päätöksessä. Hakemusta ei voida kuitenkaan hylätä yksinomaan toimielimen vahvistamien ohjeiden perusteella.

Päätöksen perustelut tarjoavat lähes ainoan mahdollisuuden arvioida ratkaisua jälkikäteen. Viranomaiselle asetettu päätöksen perusteluvollisuus on asiakkaan ja mahdollisesti muiden asianosaisten oikeusturvan kannalta keskeinen elementti. Erityisesti näin on silloin, kun päätöksenteossa on sovellettu ilmaisultaan

väljiä oikeusohjeita. Jos esitettyihin vaatimuksiin ei suostuta tai suostutaan vain osittain, on päätös erityisesti näiltä kielteisiltä osin perusteltava.

Lainsäädännön perusteella on epäselvää, millä tavoin päätösten pysyvyyteen voidaan puuttua. Yksi perustavaa laatua oleva ongelma on tilanne, jossa viranomaisen tekemään edun suovaan hallintopäätökseen puututaan jälkikäteen siten, että palvelun tai muun etuuden järjestäminen lakkautetaan. Yleensä päätöksiä muutetaan jälkikäteen esimerkiksi säästösyistä. Tällöin asiakkaan oikeuksiin puututaan tavalla, jonka vähimmäisvaatimus on hallintolain muotomääräysten noudattaminen.

Mikäli päätöstä muutetaan ilman siihen oikeuttavaa perustetta, viranomainen rikkoo niin sanottua hallinnon luottamuksensuojanperiaatetta. Sen keskeinen sisältö on, että asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien hallintopäätösten – edunsuovien päätösten – pysyvyyteen. Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan myös sitä, että viranomainen ei voi yleensä ilman asianosaisen henkilön suostumusta peruuttaa myönnettyä palvelua tai etuutta tai edes vähentää sitä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa lailla on erikseen säädetty esimerkiksi palvelun tai tukitoimen tarkistamisedellytyksistä.

Voimassa olevien päätösten muuttaminen palvelun saajan vahingoksi on hyvin rajoitettua. Pelkästään säästösyöt eivät siten oikeuta muuttamaan päätöstä. Mikäli palvelun myöntämisen edellytykset ovat kokonaan lakanneet tai oleellisilta osin muuttuneet, päätöstä voidaan luottamuksen suojasta huolimatta tarkistaa. Voimassa olevia päätöksiä voidaan siis muuttaa edunsaajan vahingoksi yleensä vain silloin, jos perustelut muutoksille löytyvät henkilön yksilöllisten olosuhteiden selkeistä muutoksista tai hänen antamistaan virheellisistä tiedoista. Myös sillä, onko kysymys niin sanotuista määrärahasidonnaisista palveluista vai asiakkaan subjektiivisesta oikeudesta, voi olla vaikutusta päätöksen muuttamisen edellytyksiin.

Asiakkaiden tarve saada tietoa yleisesti palvelujen ja tukitoimien saamisedellytyksistä ja palvelujen käyttäjien oikeuksista ja vastaavasti viranomaisen velvollisuuksista, on ilmeinen. Erikseen on arvioitava ne keinot ja tavat, joilla voidaan vaikuttaa viranomaisille kuuluvien velvollisuuksien toteutumiseen. Tiedotuksen, koulutuksen ja yleisen ohjauksen lisäksi voidaan tarvittaessa vaikuttaa viranomaisen toiminnan asianmukaiseen toteutumiseen normiohjauksella. Normien antaminen on kuitenkin lainsäätäjän keino, joka riippuu poliittisesta päätöksenteosta. 1990-luvun alkupuolella toteutetun sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuoslain-säädännön muutoksen yhteydessä toteutetun normipurun jälkeen, varsinaista normiohjausta ei sosiaali- ja terveydenhuollossa ole ollut.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö ei ota riittävällä tavalla huomioi avuttomien henkilöiden tai haavoittuvien ryhmien vaikeuksia käyttää heille laissa säädettyjä oikeuksia erityisesti palveluja hakiessa tai erimielisyystilanteessa muutoksenhaku- ja valitusprosesseissa. Tilanne koskee etenkin kehitysvammahuollon, päihdehuollon ja mielenterveyshuollon palveluja käyttäviä ja tarvitsevia asiakkaita, mutta

myös vanhuksia ja lapsia. Lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että vähintään erityislainsäädännössä huomioidaan riittävällä tavalla heikoimmassa asemassa olevien henkilöryhmien tilanne. Tämä voi merkitä erityisiä säännöksiä päätöksenteossa ja viranomaisen informointi- ja selvitysvelvollisuuden toteuttamisessa. Erikseen on arvioitava myös muutoksenhakumenettelyn kehittämistä silmällä pitäen näiden asiakasryhmien asemaa.

## Päätöksentekoon kuluva aika

Yksilöhuollon päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota sisällöllisten vaatimusten ohella päätöksenteon nopeuteen. Päätös tulisi tehdä hakemuksen perusteella ilman aiheetonta viivästystä. Mikäli kyse on muutoksenhausta, on asia ratkaistava sosiaalihuoltoasetuksen 16 §:n mukaisesti kiireellisenä asiana. Viranomaisen on viranhaltijan työn ollessa keskeytyneenä, järjestettävä palvelutuotantonsa siten, että sillä on riittävästi resursseja huolehtia hakemusten ja muutoksenhakujen käsittelystä. Samoin viranomaisen on myös varauduttava siihen, että se on järjestänyt asiakirjahallintonsa sillä tavoin, että se pystyy seuraamaan asiakirjojen liikkumista viranomaisen sisällä. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisaa käsittelyä viranomaisessa. Viranomaisen on päätöksentekoa varten selvitettävä, täyttääkö asiakas kulloinkin palvelun myöntämiselle asetetut kriteerit. Tämän jälkeen viranomaisen voi arvioida mahdolliset palvelua koskevat, määrärahoihin perustuvat suuntaamisperusteet esimerkiksi määrärahojen riittävyyden kannalta.

Hallintolain säännös viivytyksettömästä käsittelystä ei sisällä nimenomaista säännöstä siitä, missä ajassa hakemukset tai muutoksenhaut tulisi käsitellä. Myöskään sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole yleisiä säännöksiä käsittelyaikojen pituudesta kiireellistä sosiaalihuollon tarvetta lukuun ottamatta. Erityisiä säännöksiä päätöksentekoon kuluva ajasta on toimeentulotukilaissa (TTL 14 a §) sekä vammaispalvelulaissa (VPL 3 a §).

Viranomaistoiminnassa ratkaisutoiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta keskeisessä asemassa. Asian laatu ja sen vaatimat toimenpiteet voivat joskus antaa aiheen pitkäänkin käsittelyaikaan ilman, että asiassa olisi viivytelty. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle. Päätöksenteon joutuisuusvaatimus on suhteutettava kunkin asian laatuun ja laajuuteen sekä tapauksen erityispiirteisiin. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa on pyrittävä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta ja niiden toteuttamisesta, on käsittelyn viivytyksettömyydelle annettava erityistä merkitystä. Viranomaisen organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei voida perustella poikkeamista hallintolain viivytyksettömälle käsittelylle asetetuista edellytyksistä.

Käytännössä sosiaalihuollon asiakkaat voivat joutua odottamaan viranhaltijan tekemää päätöstä usein jopa kuukausia. Muutoksenhakujen käsittelyajat ovat myös kohtuuttoman pitkiä. Asiakkaalla ei ole tehokkaita oikeussuojakeinoja viranomaisen passiivisuudelle, eikä asiakas pysty myötävaikuttamaan tehokkaalla tavalla siihen, että hänen käsittelyään joudutettaisiin. Käytännössä sosiaalihuollon asiakkaan ainoaksi oikeusturvakeinoksi jäävät kantelu tai muistutus, joilla ei sinänsä kuitenkaan voida vaikuttaa asioiden käsittelyn keston.

Asiakkaan kannalta ongelmallinen on tilanne, jossa tehdään muodollisesti myönteinen päätös, mutta asiakas asetetaan jonoon odottamaan päätöksen varsinaista täytäntöönpanoa (esim. palveluasuminen). Asiallisesti kysymys voi olla palvelun tai tukitoimen epäamisestä. Joka tapauksessa kysymys on aina sellaisesta päätöksestä, jonka täytäntöönpano ei tapahdu ilman aiheetonta viivytystä. Tällaisilla ”myönteisillä” jonopäätöksillä kavennetaan asiakkaan oikeusturvaa oleellisesti.

Mikäli asiakas myönteisen päätöksen jälkeen asetetaan jonoon odottamaan palvelun toimeenpanoa, jonossa olemisen kesto on arvioitava kulloinkin henkilön yksilöllisen tarpeen, hoidon kiireellisyyden ja kohtuullisuuden kriteereillä. Jonoon pääsystä on aina tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös palvelun järjestämisestä. Erityisesti tämä koskee tilanteita, joissa jonossa oloaikaa ei voida määrittellä tarkasti, tai se venyy kohtuuttoman pitkäksi, jolloin myös näiden seikkojen tulee ilmetä päätöksestä. Jos palvelun saamista joutuu odottamaan kauan, jonoon asettaminen merkitsee tosiasiaissa hakemuksen hylkäämistä. Sen sijaan muuttaman päivän viive palvelujen järjestämisessä ei yleensä sitä merkitse. Myös näissä tilanteissa parinkin päivän jonotusaika voi olla asiakkaalle merkityksellinen palvelun luonteesta johtuen.

Sosiaalihuollon lainsäädäntöön, joko sosiaalihuoltolakiin tai erityislakeihin, tulisi sisällyttää sekä palvelutarpeiden kartoitusta että päätöksentekoa koskevat sitovat määräajat. Erityisesti muutoksenhakujen käsittelyajoille tulisi säätää joko yleinen taikka palvelun tai tukitoimen luonteeseen sidottu määräaika.

## Tuomioistuinkäytännön huomioiminen päätöksenteossa

Yksilöhuollon päätöksenteossa hallintotoimintaa ohjaavia ja sitovia oikeuslähteitä ovat muun muassa lainsäädäntö sekä yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Vakiintunut oikeuskäytäntö kuuluu myös hallinnon oikeuslähteisiin. Varsinaisesti ainoastaan korkeimman oikeuden ns. ennakkopäätökset voidaan lukea oikeutta luoviin oikeuslähteisiin. Kuitenkin myös korkeimman hallinto-oikeuden ns. vuosikirjaratkaisut luetaan yleensä vastaavalla tavalla oikeuslähteisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisuilla onkin huomattava vaikutus sosiaalihuollon monien väljien oikeusnormien soveltamisessa. KHO:n ratkaisut julkaistaan Finlexin oikeustapausrekisterissä.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö sisältää useita väljiä oikeusnormeja, joiden soveltaminen riippuu aina asiakkaana olevan henkilön tai perheen yksilöllisistä olosuhteista. Päätöksenteossa sosiaalityöntekijän tai muun viranhaltijan yksilöllisellä arvioinnilla on keskeinen merkitys. Tällöin hyvin samankaltaisessakin ratkaisussa voidaan päätyä viranomaiselle kuuluvan harkintavallan puitteissa erilaisiin lopputuloksiin. Johtuen sekä tilanteiden moninaisuudesta että siitä, ettei vuosikirjaratkaisuja välttämättä ole kaikista palveluista tai etuuksista, yhtenäistä soveltamiskäytäntöä, jonka perusteella viranomainen voisi ratkaisunsa perustella, ei ole aina löydettävissä.

Hallinto-oikeuksien päätöksillä ei ole KKO:n tai KHO:n päätöksiin verrattavaa oikeutta luovan oikeuslähteen asemaa. Sen vuoksi niitä ei myöskään yleisesti julkaista, eivätkä kunnat niin ollen saa niistä tietoja. Hallinto-oikeuksien päätökset eroavat myös perustelujen, sanktioiden jne. osalta toisistaan. Vaikka hallinto-oikeuksien päätöksillä ei ole oikeuslähteen asemaa, niiden julkaisemiselle on löydettävissä perusteluja. Ensinnäkin päätökset voisivat toimia esimerkkinä siitä, miten oikeudelliset muutoseikat täyttävä päätös tulee tehdä, miten asialliset ja oikeudelliset perustelut tulee kirjoittaa ja missä kulloinkin käsiteltävän lain oikeudelliset ongelmakohdat ovat. Kunta saa tietoja hallinto-oikeuden ratkaisulinjasta lähinnä siltä osin, kun päätökset koskevat ”omaa kuntaa”. Mikäli päätöksiä on vain muutama vuodessa, ei yhtenäistä käsitystä hallinto-oikeuden päätöksistä tällöin ole saatavissa.

Pienemmissä kunnissa ohjaavia ratkaisuja ei ole, koska oikeusprosessiin ei yleensä lähdetä. Tiedon puutteesta johtuvat oikeusprosessit eivät ole harvinaisia. Näistä tapauksista vuosikirjaratkaisuja ei synny. Yksittäisen kuntalaisen alistaminen valitusprosessiin, jonka lopputulos on ennakoitavissa hänen valituksensa mukaisesti, rikkoo hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tämä näkökohta huomioon ottaen on ensiarvoisen tärkeää, että päätöksentekijöillä olisi riittävät tiedot oikeuskäytännöstä koko maan laajuisesti, jolloin myös välttyttäisiin turhilta oikeusprosesseilta.

Kun valtaosa hallintolainkäytön ratkaisuista on hallinto-oikeuksien ratkaisuja, niiden päätöksiä tulisi vähintään valikoidusti julkaista Finlexissä. Vaihtoehtoisesti niistä voitaisiin laatia sellaisia päätöksenteon apuvälineiksi tarkoitettuja koosteita, joiden perusteella kunnan viranhaltijat päätöksentekijänä voisivat arvioida oman päätöksentekonsa lähtökohtaista oikeellisuutta. Julkaisemisella olisi todennäköisesti myös oikeuskäytäntöä yhtenäistävä vaikutus.

Myös viranhaltijoille järjestettävää koulutusta tulisi suunnata oikeudellisiin asioihin. Viranhaltijoiden lainsäädännön tuntemuksen puutteellisuus johtuu osittain sosiaalityön koulutusrakenteesta. Yliopistoissa tai ammatillisissa oppilaitoksissa lainsäädännön opetus on joiltain osin hyvin ohutta, ja jos sitä järjestetään, se ei perustu käytäntöön. Yliopistojen ja ammatillisten oppilaitosten järjestämän koulutuksen sisältöä tulisi arvioida tältä osin erikseen. Koulutuksen tulisi sisältää päätöksenteon, asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen kannalta olennainen oikeudellinen tieto.

MERJA KARINEN

## MIELENTERVEYSKUNTOUTUJAN OIKEUSTURVASTA

Artikkelini perustuu Mielenterveyden keskusliiton neuvontapalveluihin yhteyttä ottaneiden kuntoutujien ja heidän läheistensä kokemuksiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttäjinä. Tarkastelen yleisimmin esiintyviä tilanteita, joissa mielenterveyskuntoutujalla on oikeusturvaongelmia, painopisteenä psykiatrisen potilaan oikeusturva.

Neuvontapalveluihin yhteyttä ottavat mielenterveyspotilaat ja -kuntoutujat itse, heidän omaisensa ja läheisensä. Jonkin verran yhteydenottoja tulee alan ammattilaisilta ja opiskelijoilta. Yhteydenotot ovat koskeneet varsin laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, hoidon ja kuntoutuksen saamista, sosiaaliturvaa ja siihen sisältyviä etuuksia, valituksia ja kanteluita. Eniten neuvoja ja ohjausta tarvitaan sosiaaliturvan ja etuuksien hakemiseen ja niitä koskeviin valituksiin, hoidon ja kuntoutuksen saatavuuteen, kuntoutustukien ja työkyvyttömyyseläkkeiden hakemiseen ja niitä koskevien valitusten tekemiseen. Useat kysymykset koskevat edunvalvontaa, vastentahtoista hoitoa, huonoa kohtelua, valituksia sekä muistutusten ja kanteluiden tekemistä.

### Mielenterveys ja siihen liittyvät ongelmat

Yleisesti katsotaan, että ihminen on mieleltään terve, kun hän kykenee selviytymään itsenäisesti päivittäisistä toiminnoista (ihmissuhteista, päivittäisestä liikkumisesta, työstä ja vapaa-ajasta) siten, ettei hän itse eivätkä kanssaihmiset kärsi. Psykkisen sairauden aiheuttama haitta rajoittaa ihmisen kykyä selviytyä päivittäisistä toiminnoista, kuten liikkumista, kodinhoitoa, asiointia, ihmissuhteita, peseytymistä ja ruokailua, kognitiivisia taitoja ja sosiaalisia vuorovaikutustaitoja sekä työtä ja opiskelua. Psykkisestä sairaudesta aiheutuva haitta ja siitä aiheutuva avuntarve saattavat vaarantaa kuntoutujan oikeusturvan toteutumisen, jollei avuntarvetta huomioida ja siihen vastata.

Mielenterveyttä voivat järkyttää häiriöt tai erilaiset psyykkiset sairaudet, jotka voivat häiritä tai rajoittaa vakavasti ihmisen ja hänen kanssaihmistensä elämää. Vakavimmat mielenterveydenhäiriöt saattavat joskus vammauttaa ihmisen lähes kokonaan ja sulkea hänet yhteiskunnan toimintojen ja sosiaalisten suhteiden ulkopuolelle. Lievemmissä mielenterveydenhäiriöissä ihminen on itse tietoinen tilanteestaan ja myös kärsii siitä. Vakavimmissa häiriöissä, kuten psykooseissa, ihminen saattaa olla vailla sairaudentuntoa, jolloin kärsijöitä ovat kanssaihmiset.

Vuonna 2007 työeläkejärjestelmästä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä 44,1 prosentilla oli eläkkeen perusteena mielenterveyshäiriö. Mielenterveyssyistä alkaneissa eläkkeissä yli puolella ensimmäisenä diagnoosina oli masennus. Viime vuosina erityisesti toistuvaan masennukseen ja kaksisuuntaiseen mielialahäiriöön perustuvien työkyvyttömyyseläkkeiden määrät ovat kasvaneet nopeasti.<sup>1</sup>

Työkyvyttömyyseläkkeellä on Suomessa noin 250 000 henkilöä, joista yli 11 000 henkilöä on työkyvyttömyyseläkkeellä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden perusteella. Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöistä kärsivät olivat vuonna 2008 ensimmäistä kertaa Kansaneläkelaitoksen suurin kuntoutujaryhmä. Mielenterveyden häiriöiden vuoksi kuntoutusta sai 28 500 henkeä. Psykoterapiaa saaneiden määrä on kaksinkertaistunut 2000-luvulla. Vuonna 2008 psykoterapiaa sai kaikkiaan 14 100 henkeä.

Mielenterveyden häiriöiden kustannukset ovat moniin muihin sairauksiin verrattuna varsin suuret. Kustannuksia kasvattavat sairastuminen hyvin nuorella iällä ja pitkä sairastamisaika. Vain arviolta noin puolet masennuksen vuoksi kuusi kuukautta sairauslomalla olleista palaa työelämään. Sairausvakuutuspäivien täyttymisen jälkeen kuntoutustuelle siirtyvistä työelämään palaa enää alle 10 prosenttia sairastuneista.

## Neuvonta ja tiedonsaanti

Oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että asiakkaalla on riittävät tiedot omista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Asiakkaan itsemääräämisoikeudella ei ole käytännössä merkitystä, ellei hän saa riittävästi tietoja muodostaakseen perustellun käsityksen asiasta. Sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevassa laissa että potilaan asemaa ja oikeuksia koskevassa laissa viranomaiselle on säädetty neuvonta- ja ohjausvelvollisuus. Asiakkaalle ja potilaalle on annettava tarvittava selvitys hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä tiedot valittavissa olevista vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Selvitys on annettava siten, että asiakas ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Käytännössä viranomaisten neuvonta on usein puutteellista, harhaanjohtavaa ja osin myös virheellistä. Viranomaisen neuvonnan puutteellisuus vaarantaa erityisesti juuri heikoimmassa asemassa olevien oikeusturvan ja saattaa estää asiakkaan tarvitseman palvelun saamisen.

Neuvontapalveluihin yhteyttä ottaneista yhtenä suurena ryhmänä erottuvat kuitenkin mielenterveyskuntoutujat, jotka eivät tiedä omia oikeuksiaan eivätkä sitä, mitä palveluja, hoitoa, kuntoutusta ja tukitoimia sekä etuuksia heillä olisi oikeus hakea ja mistä. Monimutkaiset ja sektoroituneet palvelujärjestelmät ovat vieraita ja pelottavia. Toimintakyky on sairaudesta johtuen alentunut niin, ettei asiakas jaksakaan eikä kykene selvittämään oikeuksiaan. Asiakas ei tiedä, mistä saisi ja voisi hakea tarvitsemaansa apua. Useasti myös erilaiset pelot estävät ja rajoittavat asiointia vi-

<sup>1</sup> Kelan sairaskuutustilasto 2007.

ranomaisissa. Myös säännösten monimutkaisuus vaikeuttaa oikeuksien toteutumista.

Usein asiakkaalla ei ole tarvittavaa tietoa eikä häntä ole riittävästi neuvottu palvelujen piiriin. Käytännössä kuntoutujaa on saatettu neuvoa vain joiltain osin, neuvonta on saattanut olla puutteellista tai jopa harhaanjohtavaa tai kuntoutujaa on neuvottu vain niissä kysymyksissä, joista hän on oma-aloitteisesti osannut kysyä. Kuntoutujalta on saattanut jäädä tiedon ja neuvonnan puuttumisen vuoksi hakematta ja saamatta palvelu tai etuus, johon hänellä olisi ollut oikeus.

Viranomaisen neuvontavelvollisuuden merkitys korostuu erityisesti silloin, kun asiakkaana on henkilö, jonka toimintakyky on huomattavasti alentunut pitkäaikaisen sairauden vuoksi. Neuvontavelvollisuus tarkoittaa kaiken asiakkaalle tarpeellisen neuvonnan ja tiedon selvittämistä hänelle hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, ei vain siitä, mitä asiakas osaa ja huomaa kysyä. Neuvonta ja selvitys ovat annettava siten ja sellaisessa muodossa, että asiakas pystyy sen ymmärtämään. Moniongelmaisen ja monia palveluja tarvitsevan kuntoutujan kannalta ongelmallista on myös se, että kukin viranomainen hoitaa neuvonnan vain omasta toiminnastaan.

## Asiakkaan kohtaaminen ja kuuleminen

Toisena suurena ryhmänä erottuvat kuntoutujat, jotka joko eivät ole saaneet hakemaansa apua tai ovat siihen tyytymättömiä, eivät ole tulleet kuulluiksi omassa asiassaan tai ovat tulleet viranomaisen taholta huonosti kohdelluiksi. Esimerkiksi kuntoutuja ei sosiaalihuollon asiakkaana ole tullut kuulluksi omassa asiassaan eikä ole saanut tarvitsemaansa palvelua. Kielteisen päätöksen saanutta tyytymättömiä asiakasta on ohjattu tekemään valitus. Asiakas ei kuitenkaan ymmärrä päätöstä täysin eikä osaa laatia valitusta. Asiakas ei myöskään ole tyytyväinen sosiaaliamiehen neuvoihin ja epäilee niiden puolueettomuutta. Kummallakaan viranhaltijalla ei ole asiakkaan mielestä riittävästi aikaa kuunnella ja paneutua hänen asiaansa.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmalliseksi mielenterveyskuntoutujien osalta nousevat edelleen asenteet psyykkisiä sairauksia kohtaan. Käytännössä ei ole harvinaista, että mielenterveyskuntoutuja viranomaisissa asioidessaan saa osakseen huonoa kohtelua, vähättelyä, aliarviointia ja ylenkatsetta sekä välinpitämättömyyttä kuntoutujan oman tahdon ja mielipiteen kuulemiseen.

Erityisenä ongelmana ovat nousseet esiin niin palvelusuunnitelmien kuin kuntoutussuunnitelmien puutteet. Monilta kuntoutujilta puuttuvat kokonaan yksilöllisten tarpeiden ja olosuhteiden mukaiset kuntoutussuunnitelmat, tai ne on laadittu kuntoutujan tietämättä taikka häntä kuulematta. Mielenterveyskuntoutujien kuntoutuksessa kuntoutussuunnitelma on keskeinen työväline, jos se on laadittu yhdessä kuntoutujan kanssa ja vastaa tavoitteiltaan kuntoutujan omia tavoitteita ja



toiveita. Puuttuva tai puutteellinen kuntoutussuunnitelma saattaa olla este yksilöllisen tarpeen mukaisen kuntoutuksen saamiselle.

Potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaudenhoitoon. Häntä on hoidettava ja kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata, ja siten, että hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Mielenterveyspotilaalla on oikeus myös fyysisten sairauksiensa hoitoon. Kuten potilaslaissa säädetään, sairautta on hoidettava yhteisymmärryksessä potilaan kanssa.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallisia ovat tilanteet, joissa fyysinen sairaus jää hoitamatta siksi, että mielenterveyspotilasta ei kuulla tai kuulemisessa esille tulevia asioita ei oteta huomioon. Mielenterveyspotilaan ilmaisema tahto kuitataan psyykkisestä sairaudesta johtuvaksi, harhaluuloisuudeksi tai se sivuutetaan.

## Palvelujärjestelmä ja palveluohjaus

Mielenterveydenhäiriöihin sairastutaan yleensä nuorena, jolloin ansioihin perustuva eläke jää pieneksi. Pitkäaikainen sairaus aiheuttaa yleensä monia ongelmia eri elämän alueilla sekä toimintarajoitteita jokapäiväisissä arjen toiminnoissa. Taloudelliset ongelmat, köyhyys, velkaantuminen ja niistä aiheutunut syrjäytyneisyys ovat monen yhteyttä ottavan keskeinen ja pitkäaikainen ongelma. Velkaongelmat heijastuvat asumiseen liittyvinä vaikeuksina, toimeentulovaikeuksina, arjessa selviytymisen vaikeuksina ja suoranaisena syrjäytymisenä. Psykkisen sairauden aiheuttamat monet toimintarajoitteet arjen toiminnoissa ovat usein suoranainen kuntoutumisen este.

Palvelujärjestelmän ja sosiaaliturvajärjestelmän vaikeaselkoisuus, monimutkaisuus ja pirstaleisuus aiheuttavat erityisiä ongelmia juuri heikoimmassa asemassa ja eniten avuntarpeessa oleville henkilöille. Palvelujärjestelmät ja palveluiden saaminen ja hakeminen rakentuvat itsepalveluperiaatteelle. Mielenterveyskuntoutujalle, jonka toimintakyky on huomattavasti alentunut psyykkisen sairauden vuoksi, on monimutkaisen palvelujärjestelmän hahmottaminen ja siellä asiointi saattaa olla ylivoimaista.

Erityisesti sosiaaliturvaa koskeva vaikeaselkoinen säännöstö ja erilaisten sosiaaliturvaetuuksien hakeminen ja yhteensovittaminen on monille avuntarpeessa oleville henkilöille ylivoimainen. Etuuksia koskeva hakumenettely ja hakulomakkeet tuottavat erityisen suuria vaikeuksia. Monet hakulomakkeet ovat laadittu lähtökohtaisesti fyysisiä sairauksia silmällä pitäen ja edellyttävät mielenterveyskuntoutujalta usein lisäselvityksen liittämistä hakemuksen tueksi. Moni mielenterveyskuntoutuja tarvitseekin toisen henkilön apua sosiaaliturvan hakuprosessiin, lomakkeiden täyttämiseen sekä hakemusten tekoon ja perustelemiseen. Tätä apua viranomaiset eivät kuitenkaan pysty tarjoamaan.

Parhaassa asemassa oikeusturvan toteutumisen kannalta ovat ne kuntoutujat, joilla on omaisia tai läheisiä, jotka jaksavat auttaa ja olla kuntoutujan tukena. Huonimmassa asemassa ovat yksinäiset pitkäaikaissairaat, jotka ovat syrjäytyneet yhteiskunnasta eivätkä jaksaa tai kykene hoitamaan asioitaan ja joilla ei ole toimivia tukiverkostoja.

Henkilön auttamiseksi tarvitaan kuitenkin useimmiten mielenterveyskuntoutujan kokonaistilanteen laajempi arviointi ja palveluntarpeen kartoitus. Kokonaistilanteen arviointiin voi kuulua sekä asiakkaan sosiaaliturvan selvittäminen, etuuksien ja palvelujen hakeminen, kuntoutustarpeen selvittely sekä hoito- ja kuntoutussuunnitelmien laatiminen. Kokonaistilanteen arviointi ja selvittely tarkoittaa myös asumisen, toimeentulon ja arjessa selviytymisen selvittämistä.

Mielenterveyskuntoutujan oikeusturvan takaamiseksi tarvitaan palvelunohjausjärjestelmän kehittämistä. Useimmiten kuntoutujat tarvitsevat monenlaisia palveluja ja tukitoimia. Viranomaisten neuvonta- ja ohjausvelvollisuutta ja vastuuta tulee vahvistaa siten, että kuntoutujan ottaessa ja hakeutuessa ensi kertaa palvelujen piiriin joko sosiaali- tai terveydenhuoltoon, kuntoutujan kokonaistilanteen arviointi ja palveluntarpeen arviointi aloitetaan välittömästi ja nimetään ensisijainen vastuutaho. Palvelutarpeen arvioinnin seurauksena asiakkaalle tehdään palvelu- tai kuntoutussuunnitelma hänen tarvitsemistaan palveluista, hoidosta ja kuntoutuksesta sekä asiakas ohjataan tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon saumattomien palveluketjujen ja moniammatillisen osaamisen turvin pystytään turvaamaan nykyistä paremmin kaikkein heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa oleville heidän tarvitsemansa apu.

## Pitkät käsittelyajat ja viiveet avun saamisessa

Mielenterveyden keskusliiton oikeusneuvonnan yksi merkittävä asiaryhmä ovat valitukset, jotka koskevat työkyvyttömyyseläkkeiden hylkypäätöksiä, kuntoutustuen hylkypäätöksiä, kuntoutuksen hylkäämistä, kielteisiä etuspäätöksiä sekä vastentahtoista hoitoa koskevat valitukset ja huonoa kohtelua koskevat kantelut.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallisimpia ovat valitusten kohtuuttoman pitkät käsittelyajat erityisesti silloin, kun on kysymys henkilön perustoimeentulosta. Masennus on suurin pitkien sairauslomien, sairauspäivärahojen maksamisen ja työkyvyttömyyden syy. Yleensä vaikeammat masennusjaksot kestävät yli kuusi kuukautta. Useasti sairaudesta johtuva työkyvyttömyys jatkuu sairauspäivärahaikauden yli, jolloin jatkoksi haetaan kuntoutustukea.

Muutoksenhakuja koskevasta viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksesta huolimatta valitusten käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä.

Erityisen suuren oikeusturvaongelman muodostavat kuntoutustukipäätöksiä koskevat valitukset, niiden kohtuuttoman pitkät, jopa kolme vuotta kestävät valitusten käsittelyajat. Sairauspäivärahaikauden täytyttyä edelleen sairauden ta-

kia työkyvyttömänä oleva kuntoutuja odottaa valituksensa käsittelyä työttömänä työnhakijana työttömyyskortistossa usein vielä minimipäivärahalta. Valituksen viereilläoloajan niin kuntoutus kuin kuntoutumista tukevat muut toimenpiteet usein lykätään odottamaan vireillä olevan kuntoutustukea koskevan lopullisen päätöksen saamista. Kuntoutuja saattaa siis jäädä kirjaimellisesti tyhjän päälle vailla minikäänlaista taloudellista tukea kortistoon odottamaan valituksensa käsittelyä. Kohutuuttoman pitkistä käsittelyajoista muodostuu näin suoranainen kuntoutumisen este.

Monet mielenterveyskuntoutujat ovatkin sitä mieltä, että kuntoutus ja kuntoutuminen ovat varsinaisesti käynnistyneet vasta kuntoutujan saatua lopullisen eläkepäätöksen. Kuntoutuksen vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta kertonee osaltaan sekin, että vain noin kymmenen prosenttia kuntoutustuella olevista palaa työelämään ja suurin osa jatkaa pysyväälle eläkkeelle.

## Tahdosta riippumaton hoito

Yksilön perusoikeudet on kirjattu Suomen perustuslakiin. Perustuslain mukaisesti jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kenenkään vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapauden menetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. PL 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan.

Mielenterveyslain 8 §:n mukaan henkilö voidaan määrätä tahdostaan riippumattomaan psykiatriseen hoitoon vain jos 1) hänen todetaan olevan mielisairas; 2) jos hän mielisairautensa vuoksi on hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta; ja 3) jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ovat riittämättömät. Kaikkien edellä esitettyjen edellytysten on täytettävä samanaikaisesti.

Tahdosta riippumatonta hoitoa käytetään Suomessa kansainvälisestikin verraten varsin paljon. Noin kolmannes psykiatrisessa sairaalahoidossa olevista potilaista oli tahdosta riippumattomassa hoidossa eli vuosittain noin 9000:tta potilasta hoidetaan vastoin heidän omaa tahtoaan psykiatrisissa sairaaloissa. Mielenterveyslain 11 §:n mukaan ennen vastentahtoiseen hoitoon määräämistä on selvítettävä tarkkailuun otetun oma mielipide. Pääperiaatteena siis on, että myös tahdosta riippumattomaan hoitoon otettua henkilöä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan ja selvítettävä potilaan oma mielipide niin pitkään kuin on mahdollista henkilön ja hänen ympäristönsä turvallisuus huomioon ottaen. Tahdosta riippu-

mattomaan hoitoon määräämisestä päättää sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri. Hoitoon määräämistä koskevaa päätöstä tekevä ylilääkäri ei kuitenkaan ole velvollinen henkilökohtaisesti kuulemaan potilasta.

Potilaan ja asiakkaan itsemääräämisoikeudesta säädetään potilaslaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa. Mielenterveyslaissa on kuitenkin asiaa koskevat poikkeussäännökset, joiden nojalla itsemääräämisoikeutta voidaan rajoittaa. Tahdosta riippumattoman hoidon mahdollisia rajoituksia ovat: liikkumisvapauden rajoittaminen, eristys, sitominen, injektio-lääkitys, omaisuuden haltuunotto. Henkilö voidaan myös tarkastaa, ja hänen yhteydenpitoaan hoitolaitoksen ulkopuolelle voidaan rajoittaa. Näitä rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa ainoastaan henkilöön, joka on otettu tahdosta riippumattomaan hoitoon. Sairaalan lääkärin päätökseen, joka koskee henkilön määräämistä hoitoon tai hoidon jatkamista hänen tahdostaan riippumatta tai potilaan omaisuuden haltuunottoa taikka yhteydenpidon rajoittamista, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Tahdosta riippumattoman hoidon ja tahdosta riippumattomien pakkotoimenpiteiden määrissä on suuria alueellisia ja sairaanhoitopiirien välisiä eroja. Sairastavuudessa psykiatrisiin sairauksiin on alueellisia eroja. Sairastavuuserot eivät selitä tahdonvastaisten hoitojen määrissä olevia eroja. Myös tahdosta riippumattomien rajoitustoimenpiteiden määrissä on suuria alueellisia eroja, jotka eivät myöskään selity niinkään sairastavuuden kuin enemmänkin hoitokulttuurien sekä hoitotapojen ja -menetelmien eroilla. Mielenterveyslain uudistuksella vuonna 2001 sekä ennen kaikkea MTL:n 4a luvun tahdon vastaisessa hoidossa tapahtuvia rajoitustoimenpiteitä koskevilla tarkennuksilla ja täsmennyksilläkään ei ole pystytty vähentämään pakon käyttöä psykiatrisessa hoidossa.

Tahdosta riippumattomaan hoitoon eli pakkohoitoon otettua saa päätöksen perusteella pitää sairaalassa enintään kolme kuukautta. Jos hoitoon määrättyä hoidettaessa käy ilmi, että edellytykset vastentahtoiseen hoitoon määräämiseen eivät täyty, hoito on heti lopetettava ja potilas poistettava sairaalasta hänen sitä halutessa.

Potilaalla on oikeus valittaa pakkohoitopäätöksestä hallinto-oikeuteen 14 vuorokauden kuluessa pakkohoitopäätöksen tiedoksisaannista, ja valitus on lain mukaan käsiteltävä kiireellisenä. Käytännössä keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa on ollut lähes kaksi kuukautta, joissakin hallinto-oikeuksissa pitempikin. Lain mukainen käsittelyn kiireellisyysvaatimus ei siis täyty. Esimerkiksi yli kaksi kuukautta kestävästä tahdonvastaiseen hoitoon määräämistä koskevan valituksen käsittely saattaa kestää pitempään kuin potilaan pakkohoitajakso. Oikeuden päätös voi pahimmassa tapauksessa tulla vasta sen jälkeen, kun potilas on jo poistunut ja kotiutunut sairaalasta, jolloin oikeuden päätös on täysin merkityksetön.

Tahdonvastaiseen hoitoon määräämisessä on kysymys itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta. Keskeisiin perusoikeuksiin puuttuminen ja rajoittaminen edellyttävät, että asiasta on säädetty lailla, että rajoitustoimenpiteiden edellytykset, kriteerit ja niiden kesto on tarkasti ja täsmällisesti laissa määritelty. Oikeusturvavaatimus myös edellyttää kattavan

muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä. Valitus pakkohoitoon määräämisestä tulisi aina käsitellä kiireellisesti. Lakiin tulisi kirjata takaraja hallinto-oikeuden käsittelyn ja ratkaisun antamiselle hakemuksen saapumisesta.

Potilaalla ei sen sijaan ole oikeutta valittaa enintään viisi päivää kestävästä tarkkailuun ottamisesta. Tarkkailuun ottamisen aikana sairaala selvittää, toteutuvatko pakkohoitoon määräämisen edellytykset. Psykiatrisen potilaan henkilökohdainen vapaus voidaan näin riistää enintään viiden päivän ajaksi ilman, että hänellä on minkäänlaisia laissa säädettyjä oikeusturvakeinoja käytettävissään saattaakseen asiansa puolueettoman tahon tutkittavaksi.

Hallinto-oikeuksissa hoitoon määräämistä koskevat valitukset käsitellään pääsääntöisesti kirjallisesti, suullisia käsittelyjä pidetään vuosittain vain muutamia. Suullinen käsittely kuitenkin mahdollistaisi nykyistä paremmin potilaan kuulemisen omassa asiassa. Suulliselle käsittelylle ei sinänsä ole mitään esteitä, mutta potilaat ja heidän läheisensä eivät yleensä ole tietoisia mahdollisuudesta vaatia suullista käsittelyä eikä heitä myöskään viranomaisaloitteisesti siihen neuvota.

Useissa maissa on käytössä järjestelmä, jossa psykiatrisen hoidon toteuttamista varten tapahtuvasta vastentahtoisesta hoitoon määräämisestä päättää tuomioistuimien eikä lääkärin. Vastaavan järjestelmän käyttöönotto Suomessa lisäisi psykiatrisen potilaan oikeusturvaa, joka nyt on varsin näennäinen.

Psykiatrisen potilaan oikeusturvan takaaminen edellyttää, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä päättävä lääkäri aina kuulee potilasta henkilökohtaisesti. Koska tahdon vastaiseen hoitoon määräämisessä on kysymys henkilön perustuslailla suojattuihin oikeuksiin puuttumisesta ja niiden rajoittamisesta, potilaalla tulisi näissä tilanteissa aina olla mahdollisuus ulkopuolisen avustajan käyttämiseen sekä ulkopuolisen asiantuntijalääkärin arvioimiskäytäntöön. Se vastaisi myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean suositusta.

Psykiatrisen potilaan oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi voi muodostua myös tahdonvastaiseen hoitoon määräämisen kolmas kriteeri, joka lain sanamuodon mukaan kuuluu: ”jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ovat riittämättömät”. Suurista alueellisista eroista johtuen eri puolilla Suomea on tarjolla varsin vaihtelevia määriä mielenterveyspalveluja. Tilanne saattaa olla sellainen, että kunnalla ei ole tarjolla potilaalle sopivia ja riittäviä mielenterveyspalveluja ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa hoitoa. Riittämättömät ja puutteelliset avohoidon palvelut saattavat johtaa tilanteeseen, jossa ainoa keino saada tarvittava psykiatrinen hoito on tahdonvastainen hoito.

Psykiatrisen potilaan aseman ja oikeusturvan kannalta ensisijaista on kuitenkin (ennalta)ehkäisevä hoito, toimiva avohoito ja siihen saumattomasti liittyvä kuntoutus sekä muu tarvittava psykososiaalinen tuki.

ANNA MÄKI-PETÄJÄ-LEINONEN, HENNA NIKUMAA

## AJOISSA APUA? – NÄKÖKULMIA MUISTISAIRAAN IHMISEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN

Etenevät muistisairaudet ovat tärkein ikääntyneiden pitkäaikaista avuntarvetta aiheuttava sairausryhmä, johon Suomessa kuuluu arviolta yli 120 000 ihmistä. Vuosittain muistisairauksiin sairastuu 13 000 ihmistä. Muistisairaudet eivät ole yksinomaan ikääntyvien ihmisten sairauksia; työikäisiä muistisairaita arvioidaan olevan maassamme noin 8 000. Muistiliitto toimii muistisairaiden ihmisten ja heidän omaistensa valtakunnallisena potilas- ja edunvalvontajärjestönä, jolla on 42 paikallista jäsenyhdistystä ympäri Suomea.

Tarkastelemme tässä artikkelissa muistisairaahan ihmisen oikeusturvan toteutumista pääosin kahden Muistiliitossa tehdyn tutkimuksen tulosten kautta. Anna Mäki-Petäjä-Leinosen (2010) tutkimuksessa selvitettiin yksin asuvan muistisairaahan ihmisen oikeusturvan toteutumista. Arviolta 40 000 muistisairasta asuu yksin. Selvityksen tavoitteena oli kartoittaa yksin asuvan muistisairaahan avohuoltoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja ongelmia. Ongelmia, jotka nousevat esiin yksin asuvan muistisairaahan oikeusturvaa tarkasteltaessa, ovat oikea-aikainen hoidon ja palveluiden saatavuus, kotiturvallisuus, kaltoinkohtelu sekä yksin asuvan tilanteeseen puuttuminen.

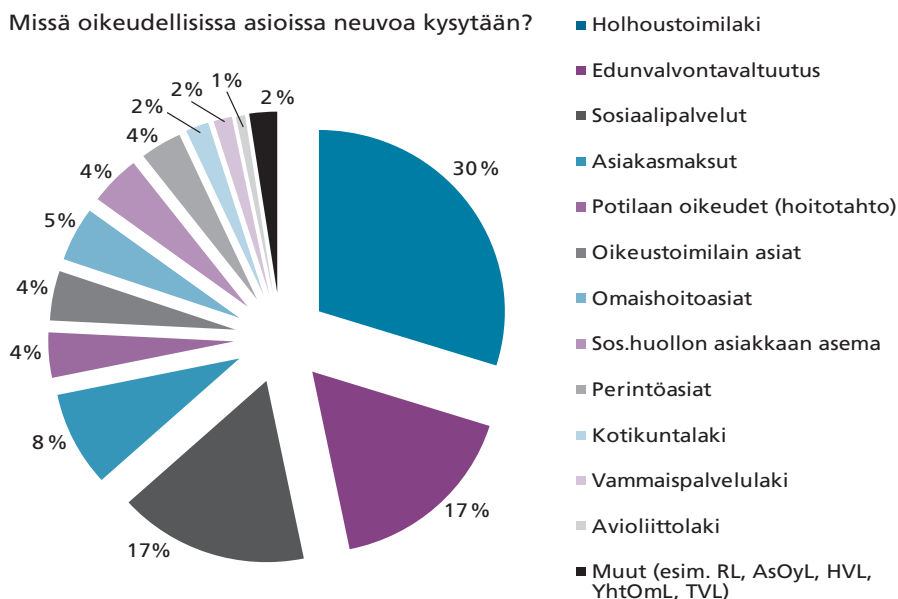
Henna Nikumaan (2008) tutkimuksessa tarkasteltiin muistisairasta ihmistä sosiaaliturvan asiakkaana. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten sosiaaliturvan mahdollisuudet vastaavat muistisairaahan ihmisen ja hänen perheensä sosiaaliturvan tukimuotojen tarpeisiin. Tutkimuksessa sosiaaliturva määriteltiin Euroopassa laajalti käytettyä määritelmää mukaillen tarkoittamaan kaikkia niitä etuuksia, avustuksia, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä muita tuen muotoja, joiden voidaan katsoa koskettavan etenevään muistisairauteen sairastunutta tai hänen omaisiaan. Erilaiset etuudet, avustukset, palvelut ja muut sosiaaliturvan tuen muodot koottiin sosiaaliturvan tukimuodot -käsitteen alle.

Molempiin tutkimuksiin kerättiin aineistoa yhdessä lähetetyillä postikyselyillä, joihin vastasivat Muistiliiton ammattihenkilörekisterissä olevat muisti- ja dementiatyön ammattilaiset (N = 160). Postikyselyjen aineisto analysoitiin tilastollisin menetelmin. Lisäksi Nikumaan tutkimuksessa haastateltiin kuutta muistisairasta ja kolmea omaista. Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina teema-haastattelun metodologia käyttäen. Haastattelujen aineisto analysoitiin deduktiivisella sisällön analyysillä. Nikumaan tutkimus toteutettiin ylempään ammattikorkeakoulututkintoon liittyvänä oppinäytetyönä (Master of Social Services).

## Muistisairas ihminen oikeudellisena toimijana

Muistisairaiden kohtaamat oikeudelliset tilanteet ovat hyvin monitahoisia. Ne eivät keskity yhdelle tai kahdelle oikeudenalalle, vaan ne leviävät läpi oikeusjärjestelmän. Tämä näkyy myös Muistiliiton antamassa puhelinneuvonnassa. Liiton edunvalvonta-asiamies kirjasi ylös kesäkuun 2008 ja huhtikuun 2009 välisenä aikana tulleet oikeudellista neuvontaa koskevat puhelut. Puheluita kertyi seuranta-ajalta 197. Keskimäärin puheluita tuli kuukaudessa noin 17. Soittaja oli yleensä muistisairaahan lapsi, puoliso tai muu läheinen. Lähes puolet puheluita koski lakia holhoustoimesta (442/1999, jäljempänä holhoustoimilaki) sekä lakia edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007). Usein kysyttiin esimerkiksi sitä, onko muistisairaalle välttämätöntä hakea holhoustoimilain mukaista edunvalvojaa. Myös edunvalvontavaltuutus, sen tekemistä ja sisältöä koskevat asiat mietityttivät. Näiden lisäksi asiamieheltä tiedusteltiin sosiaalihuoltolain (710/1982) ja sosiaalihuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1999) soveltamisesta. Pienempinä asiaryhminä tulivat esille omaishoitoasiat, potilaan oikeudet, oikeustoimilain soveltamista koskevat asiat, kotikuntalaki (201/1994), vammaispalvelulaki (380/1987) sekä avioliittolaki (234/1929).<sup>1</sup>

Missä oikeudellisissa asioissa neuvoa kysytään?



KUVIO 1. Muistiliiton edunvalvonta-asiamiehelle tulleiden neuvontapuheluiden jakauma.

<sup>1</sup> Elomaa-Siren 2009, 4.

## Muistisairaahan oman tahdon merkitys päätöksenteossa

Itsemääräämisoikeus voidaan määritellä jokaisen toimintakykyisen yksilön yhdenvertaiseksi oikeudeksi päättää itseään koskevista asioista. Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on saanut viime vuosina yhä enemmän jalansijaa muistisairaiden ihmisten oikeusturvaa tarkasteltaessa. Tämä periaate on tullut perinteisen, suojaamisen periaatteen rinnalle, ja mennyt osittain sen ohitse. Muistisairaahan ihmisen itsemääräämisoikeus tarkoittaa paitsi nykyisiä, myös hänen terveenä ollessaan ilmaisemiaan toiveitaan ja niiden kunnioittamista.

Muistisairaahan ihmisen päätöksentekokyky muuttuu sairauden edetessä. Sairautensa alkuvaiheessa hän kykenee usein vielä itse huolehtimaan omista asioistaan ja oikeuksistaan. Muistisairausta ei siten automaattisesti poista itsemääräämisoikeutta. Niin kauan kuin sairastunut kykenee ymmärtämään kulloinkin kysymyksessä olevan asian merkityksen, hänen tekemälleen ratkaisulle on annettava etusija laillisen edustajan tai muun läheisen mielipiteen asemesta. Muistisairaahan ihmisen itsemääräämisoikeutta arvioitaessa perusoletuksena tulisi aina olla, että hän on oikeudellisesti toimintakykyinen, kykenevä tekemään valintoja ja osallistumaan itsenäisenä toimijana omia asioitaan koskevien päätösten tekemiseen. Tämä pätee aina sairauden alkuvaiheessa ja joissakin tilanteissa sen edettyä jo pidemmälle.

Sairauden edetessä kyky itsenäiseen päätöksentekoon kuitenkin heikkenee, ja jossakin sairauden vaiheessa kyky päätösten tekemiseen menetetään kokonaan. Tällöinkin muistisairaahan itsemääräämisoikeutta tulee kunnioittaa, jos hän on päätöksentekokykyisenä ilmaissut tahtonsa (joko suullisesti tai kirjallisesti) kysymyksessä olevasta asiasta.<sup>2</sup> Myös muistisairasta läheisesti koskevat lait korostavat yksilön itsemääräämisoikeuden merkitystä. Sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, jäljempänä potilaslaki) että laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000, jäljempänä sosiaalihuollon asiakaslaki) lähtevät paitsi toimintakykyisen yksilön itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta myös siitä, että vajaakykyisen henkilön nykyiset ja aikaisemmat toiveet tulee selvittää ja niitä tulee kunnioittaa. Potilaslain esitöiden mukaan ”potilasta on pyrittävä hoitamaan sen mukaisesti, mitä hän päättäisi, jos hän kykenisi terveesti tekemään ja ilmoittamaan päätöksensä” ja asiakaslain esitöiden mukaan vajaakykyisen asiakkaan tilanteessa tulee selvittää asiakkaan toiveet ja mielipide mahdollisimman tarkkaan.<sup>2</sup>

Myös holhoustoimilaki lähtee itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta. Edunvalvojan on lain mukaan ennen tehtäviinsä kuuluvan päätöksen tekemistä tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Lisäksi edellytetään, että päämies kykenee ymmärtämään asian merkityksen (Holhoustoimilaki 43 §).

Kuten edellä on todettu, muistisairaahan itsemääräämisoikeutta tulee mahdollisuuksien mukaan kunnioittaa. Pelkkä muistisairaahan diagnoosi ei saisi johtaa ole-

<sup>2</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, 14–15.



tukseen oikeudellisen toimintakyvyn puutteesta. Tämä periaate ei kuitenkaan aina toteudu käytännössä. Muistiliiton selvityksessä (2010) kysyttiin, miten yksin asuvan muistisairaana mielipiteet otetaan huomioon häntä itseään koskevassa päätöksenteossa. Vastauksista kävi ilmi, kuinka yksin asuvien muistisairaiden kuulematta jättämiseen liittyy yleensä sairastuneen ”ohi puhumista” ja kuinka yksin asuva saattaa saada esimerkiksi vastaanotolla huomattavasti huonompaa kohtelua kuin puolisonsa kanssa vastaanotolle saapuva.

”Rajanveto itsemääräämisen kanssa vaikeaa sairauden edetessä. Edelleen dementoituvan ”yli kävellään”. Esim. dementoituvalla tehdään pitkäaikaispäätös tai järjestetään jatkohoito ilman, että dementoituvana mukana päätöksenteossa. Myös hoito- ja palvelusuunnitelmien teossa tapauskohtaisesti asiakasta ei aina kuunnella.” (63)

”– Olen ollut mukana useissa hoitokokouksissa muistisairaana kotona. Mukana on ollut lääkäri, kotihoidon ihmisiä ja omaisia. Tilanteet ovat olleet kiireisiä, puhutaan muistisairaana ohi, tehdään hänelle näennäisiä kysymyksiä ja päätökset ”runtataan” häntä oikeasti kuulematta. Usein muistisairas ei edes ymmärrä mistä puhutaan. Kokouksen jälkeen kun muut ovat häipyneet, olen jäänyt selvittämään ja kertomaan mitä tapahtui, ja olen huomannut, että kaikki on mennyt muistisairaana ohi.” (87)

Koska muistisairaus kuitenkin automaattisesti johtaa päätöksentekokyvyn heikkenemiseen, saattaa muistisairaana liiallinen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen johtaa hänen etujensa vastaiseen lopputulokseen; joissakin tapauksissa voidaan puhua jopa heitteillepanosta. Esimerkkinä itsemääräämisen ja suojaamisen periaatteen ristiriidasta voidaan mainita kyselyssä esille tullut tapaus, jossa yksin kotona asuva muistisairas kieltää avun vastaanottamisen, vaikka toisaalta selkeästi tiedetään hänen olevan avun tarpeessa. Näissä tapauksissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen saattaa joutua hankalaan punnintatilanteeseen. Keino- ja tilanteeseen puuttumiseen voivat olla esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukainen interventio yksin asuvan kotiin huollon tarpeen selvittämiseksi (SHL 41 §) ja/tai holhoustoimilain mukaisen ilmoituksen tekeminen maistraatille edunvalvonnan tarpeessa olevasta ihmisestä (HolTL 91 §). Yksin asuvan muistisairaana itsemääräämisoikeutta saatetaan kunnioittaa toisinaan liikaa vain sen vuoksi, ettei hankalaan tilanteeseen tarvitsisi puuttua.

”Kuullaan, mutta lähinnä niin, että palveluja ei anneta, jos asiakas vastustelee. Esim. yksinasuva ei halua kotihoitajaa, joten kotihoito ei käy itsemääräämisoikeuteen vedoten. Asiakas ei osaa enää peseytyä, vaihtaa vaatteita, laittaa ruokaa, siivota ottaa lääkkeitä tms. Asiakkaalla on tulehduksia, sokeriarvot sekaisin, anemia, ruokamyrkytys, pelkotiloja, matoja jääkaapissa, pissaisia vaatteita sohvan takana, laskut ulosotossa, riidoissa naapurien kanssa → harhailee ulkona, kaatuu → lonkkamurtuma → päi-

vystykseen → sairaalan osastolle → hoivaosastolle. Jos perushoito olisi kunnossa, olisi asiakkaan toimintakyky mahdollistanut vielä hyviä vuosia kotona. Itsemääräämisoikeus – – heitteillejätö??” (112)

## Muistisairaus ja oikeudellisen ennakoinnin mahdollisuus

Väestön ikääntyessä yhä useampi pohtii, miten toivoisi asioitaan hoidettavan siinä elämän tilanteessa, jossa ei enää itse kykene niistä huolehtimaan. Vajaakykyisyyttä on mahdollista ennakoida oikeudellisesti esimerkiksi hoitotahdon, valtuutuksen ja edunvalvontavaltuutuksen avulla. Myös edunvalvojan itsenäinen hakeminen maistraatista on mahdollista silloinkin, kun toimintakyky on jo heikentymässä. Suunnittelua voidaankin toteuttaa paitsi terveenä ollessa myös silloin, kun jokin toimintakykyä heikentävä sairaus on jo diagnosoitu. Muistisairauteen sairastuneen oikeusturvan toteutumisen kannalta on tärkeää, että toimintakykyä heikentävä sairaus havaitaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Varhainen taudinmääritys varmistaa henkilölle mahdollisuuden tehdä itsenäisesti omia ratkaisujaan mahdollisimman pitkään.

Useimmiten vajaakykyisyydestä seuraavan avun tarpeen ennakointi tulee ajankohtaiseksi vasta siinä elämäntilanteessa, kun jokin toimintakykyä heikentävä sairaus on jo diagnosoitu. Tällöin onnistunut ennakointi edellyttää sitä, että sairastunut saa tietoa erilaisista mahdollisuuksista. Tähän on yhä enenevässä määrin kiinnitetty viime aikoina huomiota sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vuonna 2008 tehdyn tutkimuksen mukaan omaishoitoperheistä vain noin 10 prosenttia oli keskustellut lääkärin kanssa oikeudellisista keinoista suunnitella tulevaisuutta, vaikka liki 50 prosenttia ilmaisi halunsa keskustella näistä asioista.<sup>3</sup> Esimerkiksi Alzheimer-tutkimusseura onkin suosituksessaan todennut, että edunvalvonta ja hoitotahdot ovat osa ennakoivaa hoitoa ja kaikkien hoitavien tahojen tulisi kiinnittää niihin hoidossa huomiota.<sup>4</sup> Edelleen Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta (ETENE) on raportissaan suositellut, että vanhukselle kerrotaan diagnoosin yhteydessä, millä tavoin hän voi suunnitella omaa tulevaisuuttaan.<sup>5</sup>

Pulmallinen tilanne saattaa syntyä, kun oikeudellisissa asioissa antaa neuvoa henkilö, jolla ei ole juridista koulutusta. Miten varmistetaan, että muistisairas ja hänen omaisensa saavat oikeanlaista ja riittävää tietoa näistä asioista? Tämä vaatimus ei aina toteudu käytännössä. Esimerkiksi joskus lääkäri on diagnoosin yhteydessä kehottanut muistisairasta ja tämän omaisia edunvalvojan hakemiseen. Lääkäri ei ole tiennyt, että edunvalvojan määrääminen tulee kysymykseen vain niissä tapauksissa, joissa yksilön asiat eivät tule hoidetuiksi muulla tavoin (HoTL 8 §). Niinpä esimerkiksi itsekkin iäkäs puoliso on lääkärin ohjeesta ja täysin turhaan ha-

3 Raivio ym. 2008.

4 Suomen Alzheimer-tutkimusseura 2008, 17.

5 ETENE 2008, 16.

keutunut oman puolisonsa edunvalvojaksi. Usein on käynyt myös niin, että vasta edunvalvojan määräämisen jälkeen puolisolle on konkreettisesti selvinnyt, mitä kaikkia velvollisuuksia edunvalvojana toimiminen tuo tullessaan. Vaikka edunvalvontaa olisikin tällä tavalla puolivahingossa haettu, on määräyksen muuttaminen usein mahdotonta. Kun tuomioistuimien on kerran todennut muistisairaahan ihmisen olevan edunvalvonnan tarpeessa, ei edunvalvontaa helposti voida lakkauttaa.

Muistiliiton kyselyssä (2010) tiedusteltiin, miten yksin asuvia muistisairaita ihmisiä mahdollisesti informoidaan ennakoivasti mahdollisuuksista. Kysymykseen vastanneista 46 prosenttia ilmoitti, että yksin asuvia muistisairaita ihmisiä ei informoida varautumisen mahdollisuudesta hyvin eikä huonosti. Neljäsosalla oli näkemys, että heitä informoidaan huonosti, ja alle kymmenesosan mukaan varautumisen mahdollisuudesta informoidaan hyvin. Kyselyyn vastaajia pyydettiin myös kertomaan jostakin työssään kohtaamasta tapauksesta, jossa yksin asuva muistisairas ihminen on varautunut tulevaan vajaakykyisyyteensä. Tähän kysymykseen vastanneiden (N = 74) kertoman perusteella varautuminen tarkoittaa yleisimmin hoitotahdon tekemistä, valtakirjan antamista omille lapsille tai edunvalvojan hakemista.

”Nyt viime vuodesta lähtien on viisi asiakastani, joilla on diagnosoitu etenevä muistisairaus, tehnyt edunvalvontavaltuutuksen. Tämä on erittäin hieno kehitys.”(5)

”Eläkkeellä oleva matematiikan lehtori hakenut jo muistisairauden alkuvaiheessa edunvalvojaa, tehnyt hoitotahdon.” (9)

”Meillä oli yksi rouva joka halusi tehdä hoitotahdon – hyvin laajan. Hänellä oli AD hyvin lievässä vaiheessa. Hänellä oli tuttu lakimies joka neuvoi, hän käytti Alzheimer-keskusliiton lomaketta pohjana.” (80)

”Tulee vain mieleen sellaiset tapaukset, että vanhus säästänyt sukanvarteen ja elää niukasti.” (142)

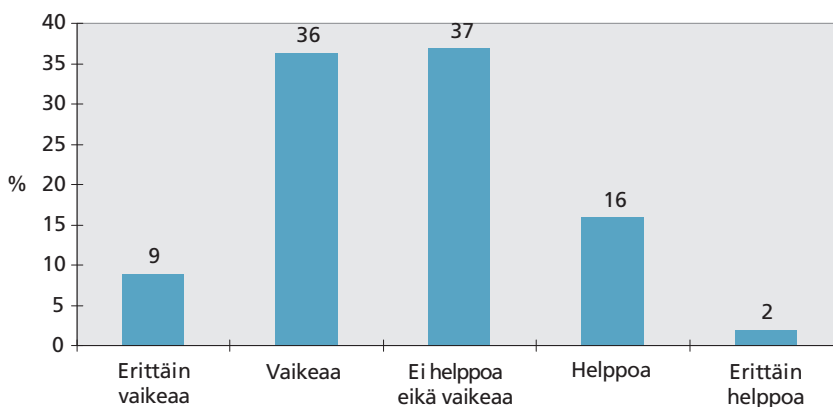
## Muistisairas sosiaaliturvan hakijana

Monimuotoiset sosiaaliturvan tukimuodot ja niiden joustava saatavuus sekä selkeä hakuprosessi ovat muistisairaahan ihmisen ja hänen omaisensa arjen hyvinvoinnin, elämänhallinnan ja kotona asumisen peruspilareita. Muistisairaahan ihmisen tukemisen lähtökohta tulisi aina olla sairastuneen yksilöllinen tilanne. Etenevän muistisairaahan oireet, sairastuneen oiretiedostuksen vaihtelu ja omaisen ja perheen merkittävä rooli sairastuneen arjessa tuovat erityisiä tarpeita sosiaaliturvajärjestelmälle ja sen tukimuotojen edelleen kehittämiseksi.

Sosiaaliturvan laajat ja vaihtelevat määritelmät viestivät sosiaaliturvajärjestelmämme monimuotoisuudesta. Tutkimuksissa on todettu, että asiakkaan näkö-

kulmasta Suomen sosiaaliturvasta on muodostunut monimutkainen tilkkutäkki ja järjestelmä näyttöytyy viidakkomaisena sekä monitoimijaisena. Myös ammattihenkilöstölle suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä näyttöytyy usein vaikeasti hallittavissa olevana.<sup>6</sup> Järjestelmän monimutkaisuus voi johtaa siihen, että asiakkaat eivät kykene käyttämään tehokkaasti erilaisia sosiaaliturvan tukimuotoja.

Nikumaan (2008) tutkimuksessa muisti- ja dementiatyön ammattihenkilöstö arvioi sosiaaliturvan tukimuotojen hakemista muistisairaana ihmisen näkökulmasta. Vain 18 prosenttia vastaajista arvioi hakemisen olevan helppoa tai erittäin helppoa. Seuraavassa esitettävät luvut ja tiedot perustuvat Nikumaan tutkimukseen.



KUVIO 2. Ammattihenkilöstön arvio sosiaaliturvan tukimuotojen hakemisesta (N = 157).

Sosiaaliturvan tukimuotojen hakeminen voi tuntua asiakkaasta monimutkaiselta, kun edessä on joukko uusia käsitteitä ja lomakkeita. Asiakkaat eivät usein tiedä, mistä apua voi hakea, ja avun ja tiedon hakeminen tuntuu työläältä, koska oikeiden tahojen löytäminen on vaikeaa. Asiakkaan tai hänen omaisensa täytyy hahmottaa sosiaaliturvajärjestelmä hyvin, jotta hän tuntee eri vaihtoehdot ja pystyy niistä valitsemaan itsellensä sopivimmat palvelut. Asiakas ei välttämättä tiedä, mitä palveluja on olemassa, mihin niistä hän on oikeutettu, miten niitä haetaan tai mihin tahoon hänen pitäisi ottaa yhteyttä. Ikä ja toimintakykyyn vaikuttavat sairaudet antavat omat erityishaasteensa sosiaaliturvan viidakossa selviytymiseen. Erityisesti muistisairaille ihmisille informaation ja vaihtoehtojen hallinta ja oikeuksien vaatiminen on usein arjessa jopa mahdotonta.

Sosiaaliturvan hakuprosesseja on moitittu sekä asiakkaiden että ammattihenkilöstön näkökulmista. Ammattihenkilöstö arvioi muistisairaiden ihmisten sosiaaliturvan tukimuotojen hakuprosessin käynnistyvän yleisimmin muistihoitajan aloitteesta (72 %) tai omaisen aloitteesta (58 %). Vastaajien mukaan hyvin har-

<sup>6</sup> Saarenheimo & Pietilä 2005.

voin sosiaaliturvan hakuprosessi käynnistyy sosiaalitoimiston työntekijän (7 %) tai Kelan työntekijän (1 %) aloitteesta. Muistisairauden alkuvaiheessa sairastunut voi vielä pystyä itsenäisenä toimijana käynnistämään tarvitsemiensa tukimuotojen hakuprosessit. Ammattihenkilön rooli ohjaajana ja tukijana on tällöin merkittävä. Muistisairauden edetessä sairastuneiden omaiset toimivat usein avustajina tai valtuutettuina asiamiehinä tukimuotojen hakemisessa. Avustajan tai valtuutetun käyttäminen hallintoasiassa, esimerkiksi sosiaali- ja terveysturva-asioissa, on hallintolain (434/2003) mukaan sallittua, 12 §.

Hakuprosessin pirstaleisuus konkretisoituu usein muistisairaahan hakijan kohdalla hakulomakkeiden vaikeaselkoisuuteen sekä ohjeistusten ja päätösten tulkinnaan vaikeuksiin. Muistisairaath ihmiset kuvasivat omia tilanteitaan:

”Enhän mä ymmärtänyt niistä kaavakkeista mitään” (S1)

”Ilman tyttäätä siitä ei olis tullu mitään kun piti niin monta lippua täyttää, helpompi olis kohta olla ilman” (S5)

Muistisairaath ihmiset kokivat myös hakuprosessissa usein tarvittavien liitteiden ja lausuntojen hankkimisen monimutkaisena ja työteliäänä.

”En ajatellut hakea, kun se lausunto kai maksaakin enkä tiedä sitte että olisko se tuossa vai sitte siellä missä olen käynyt että sen lausunnon sais.” (S6)

Muistisairaahan ihmisen tai omaisen sosiaaliturvan tarve voi tulla esiin useilla tavoilla. Tarpeesta voi kertoa sairastunut tai omainen itse, tai sen voi huomata joku alan ammattihenkilöstöstä. Tarpeen tultua esiin tulisi hakuprosessin käynnistystä viivytyksettä. Sosiaaliturvan tukimuotojen hakuprosessien käynnistymisen ja seurannan vastuuta ei kuitenkaan ole määritelty, mikä näyttäytyy sekä muistisairaalle, omaiselle että myös ammattihenkilöstölle kiusallisena ongelmana. Sairastuneet ja omaiset kokevat, ettei millään heitä palvelevista tai hoitavista tahoista ole kokonaisuus hallinnassa.

Ammattihenkilöstöltä kysyttiin myös ideoita muistisairaahan ihmisen sosiaaliturvan tukimuotojen hakuprosessien kehittämiseksi. Muistineuvolan ja muistihoitajan/muistikoordinaattorin koordinoivan roolin ja vastuun merkitystä toivottiin korostettavan. Vastaajien mukaan tärkeintä arjen työssä olisi vastuutahon selkeä määrittely ja että se olisi tiedossa sekä ammattihenkilöstöllä, omaisilla ja sairastuneella. Myös sairastuneiden ja omaisten kokemukset tukivat näitä kehittämisideoita. Yksin asuva muistisairas kertoi oman muistihoitajan tärkeydestä:

”Mulle on kaikkein tärkeintä se että on se oma muistihoitaja että sille voi soittaa ja siltä voi kysyä. Melkein mitä vaan.” (S1)

## Oikeus- ja sosiaaliturvan toteutumisen mahdollistaminen

Erilaisista oikeus- ja sosiaaliturvan mahdollisuuksista kertominen on yleensä jonkun muun kuin juristin tehtävänä; vastuu on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöllä. Muistisairaalle ja hänen läheiselleen tietoa antaa usein lääkäri tai joku muu muisti- ja dementia-työn ammattilainen, joka kertoo vaihtoehdoista tavatesaasan vastaanotolla potilaan ja tämän omaisen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisen vastuulla on tällöin paitsi oikeus- ja sosiaaliturvan keinoista tiedottaminen myös muistisairaahan jäljellä olevan oikeudellisen toimintakyvyn tukeminen ja valintojen ja suunnittelun mahdollistaminen. Esimerkiksi asiakirjoja laativalta sosiaalityöntekijältä asiakkaan aito kohtaaminen sujuukin usein luontevammin kuin monelta juristilta. Myös toimintaympäristön, kuten vanhustenhuollon, tuntemus on yleensä erinomainen.<sup>7</sup> Erityisesti muistisairaahan ihmisen ammattitaitoinen kohtaaminen on merkittävää neuvonnan onnistumisen kannalta, sillä sairaus aiheuttaa kognitiivisia haasteita vuorovaikutustilanteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöllä on lainsäädännön mukaan laaja ohjaus- ja neuvontavelvollisuus, joka korostuu erityisesti, kun kysymyksessä on asiakas, jolla on kognitiivisiin toimintoihin vaikuttava etenevä muistisairaus. Sekä potilaslaissa että sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään asiakkaan tiedonsaantioikeudesta. Terveystieteiden ammattihenkilöstön on annettava potilaalle selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista, joilla on merkitystä päätettäessä hänen hoitamisestaan (PotilasL 5 §). Sosiaalihuollossa ammattihenkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan (AsiakasL 5 §). Sekä potilaslain että asiakaslain mukaan selvitykset on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää niiden sisällön ja merkityksen.

Hallintolain mukaan viranomaisella on velvollisuus tarvittavassa laajuudessa neuvoa asiakasta etuuden hakumenettelyssä sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin (HalL 8 §). Viranomaisen neuvontavelvollisuus on laaja, ja asiakasta on muun muassa kehoitettava täydentämään hakemusta. Jos asiakas jättää hakemuksensa väärään paikkaan, on viranomaisen selvitettävä taho, jonka toimivaltaan hakemuksen ratkaiseminen kuuluu ja siirrettävä tälle hakemuksen käsittely viivytyksettä (HalL 21 §).

Muistisairas ihminen ei kuitenkaan usein tiedä, että mikäli oikeaa lomaketta tai hakemusta on hankala löytää, riittää hakemuksen vireille saattamiseen asiakirja, josta käy ilmi, mitä etuutta haluaa hakea sekä hakijan yhteystiedot. Yksin asuva muistisairas kertoi omista kokemuksistaan:

<sup>7</sup> Kalliomaa-Puha 2005, 169.

”Kun mä kuulin siellä sun luennolla, että pelkästään noi asiat olis riittänyt enhän mä uskonut. Muistan että mä nauroin koska eihän ne Kelassa sellasia huoli.” (S2)

Esimerkiksi sosiaaliturvan tukimuotojen saamisen ensimmäisenä edellytyksenä on usein juuri asiakkaan riittävä tiedonsaanti eri tukimahdollisuuksista. Ohjauksen ja neuvonnan tulee olla ennaltaehkäisevää, yksilöllistä, systemaattista ja saatavilla koko sairausprosessin ajan. Ammatillinen ohjaus ja neuvonta auttavat sairastunutta ja hänen omaisiaan valmistautumaan sairauden mukanaan tuomiin haasteisiin ja varmistavat sosiaaliturvan tukimuotojen oikea-aikaisen saatavuuden. Neuvonnan ja ohjauksen hyödyt kotona asumisen vaiheen onnistumisessa on osoitettu useissa tutkimuksissa.<sup>8</sup>

Nikumaan mukaan muistisairaajat ihmiset ja omaiset kuitenkin kokivat usein ohjauksessa ja neuvonnassa olevan puutteita. Ammattihenkilöstön koettiin pimitävän tietoa tai vähättelevän sen tarvetta. Muistisairasta läheistään hoitava omainen kertoi:

”Sekin oli hyvä kun kysyin, että onko jotain uusia juttuja joista olisi hyvä tietää kun olin lukenut Muisti-lehdestä siitä edunvalvontavaltuutuksesta vai mikä se oli, niin hämmästyneenä se vain katsoi ja sanoi, ettei nyt ainkaan mitään sellaista mikä teitä koskis.” (O3)

Muistisairaajat ja omaiset olivat kokeneet useita tilanteita, joissa heitä oli ohjattu useaan otteeseen eteenpäin eikä heitä palvelevaa ihmistä ollut tuntunut löytyvän. He olivat kokeneet, että silloin kun neuvontaa ja ohjausta sai, se rajautui aivan liian usein ammattihenkilön oman organisaation tukimuotoihin. Muistisairaajat ihmiset ja heidän omaisensa kertoivat kokemuksistaan:

”Käskevät aina vain eteenpäin, tai että soita sinne ja sinne ja sitten sinne, mä ainakin oon menny ihan sekaisin jo siitä” (S3)

”...murusista se on koostunut, ihan pienistä murusista, tuntuu, että neuvovat vain siinä omassa asiassa” (S6)

”Kyllä meille on sanottu ettei kuulu mulle, kysy muualta” (O1)

Muistisairaiden ihmisten ja heidän omaistensa oikeus- ja sosiaaliturvan neuvonnasta huolehtivalla sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöllä on harvoin erityiskoulutusta, pätevyitymistä tai tarvittavia ajallisia resursseja riittävän neuvonnan antamiseen. Ammattihenkilöstön puutteellinen sosiaaliturvaosaaminen näyttäytyy muistisairaille ja heidän omaisilleen ohjauksen ja neuvonnan epätarkkuutena ja ajoittain myös selkeänä virheellisyytenä. Sosiaali- ja oikeusturvaneuvonnassa käytetyn perusterminologian hallitseminen on ammattihenkilöstön osaamisessa

<sup>8</sup> Huhtamäki-Kuoppala & Koivisto 2006.

merkittävää, jotta kokemus hyvän ohjauksen ja neuvonnan toteutumisesta mahdollistuisi. Muistisairaana omainen kertoi neuvonnan kokemuksestaan, jossa oikeiden termien käyttö oli ollut hyvin oleellista:

”Muistihoitaja ja kodinhoitaja puhuivat molemmat hoitotuesta, mutta vasta paljon myöhemmin mulle selvis että tarkoittivatkin ihan eri hoito-  
tukia ... toinen Kelan ja toinen sitä omaishoidontukea” (O2)

Ammattihenkilöstö arvioi ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumista omalla alallaan sosiaaliturvan kysymyksissä. Noin 40 prosenttia vastaajista arvioi ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutuvan omalla alallaan hyvin tai erittäin hyvin. Oman ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumisen arvioi vastaajista hyväksi tai erittäin hyväksi kuitenkin jopa 65 prosenttia. On selvää, että ammattihenkilöstön osaamista on kehitettävä vastaamaan paremmin ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumisen haasteisiin. Riittävä, yksilöllinen ja kokonaisvaltainen neuvonta on erityisesti muistisairaalle ihmiselle erittäin tärkeää oikeusturvan toteutumisen mahdollistamisessa.

Ammattihenkilöstö koki myös tarvitsevansa erityisesti monipuolista jatko- ja lisäkoulutusta sosiaaliturvan tukimuotojen sisällöistä ja muutoksista (vastaajista 62 %), jotta muistisairaiden ja omaisten neuvonta toteutuisi paremmin. Ammattihenkilöstö toivoi myös toimivampaa yhteistyötä Kelaan, sosiaalitoimeen, kotihoitoon ja muihin tärkeisiin yhteistyötahoihin. Sekä organisaatioiden sisäinen että ulkoinen tiedottaminen muuttuvista sosiaaliturvan tukimuodoista koettiin myös merkittäväksi. Neuvonta- ja ohjaustyöhön annetut ajalliset resurssit koettiin liian vähäisiksi, minkä vuoksi ammattihenkilöstön arjessa on harvoin riittävästi aikaa perehtyä muuttuviin sosiaaliturva-asioihin. Muistihoitajat kuvasivat omaa työtään:

”Muistihoitajan työlle ei anneta riittävästi aikaa, saati sitten että olisi aikaa perehtyä muuttuviin sosiaaliturva-asioihin.” (151)

”Tarvittaisiin säännöllistä koulutusta ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden merkityksestä ja ylipäätensä koko sosiaalijärjestelmästä sekä edunvalvonnasta.” (55)

Yhteenvedon voidaan todeta, että etenevän muistisairauden aiheuttamat arjen haasteet ja kognitiiviset vaikeudet vaativat laajan ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumista, jotta tämän asiakasryhmän oikeusturva mahdollistuu. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön ja sosiaalivakuutuksen virkailijoiden tulisi tehdä avoimemmin ja tiiviimmin yhteistyötä keskenään.



## Muistisairas oikeudellisen toiminnan kohteena

Muistisairas ihminen toimii usein sairauden varhaisessa vaiheessa itsenäisesti oikeudellisenä toimijana, joko oma-aloitteisesti tai jonkun omaisensa tai läheisensä tukemana ja avustamana. Sairauden erityispiirteiden vuoksi hänestä tulee kuitenkin sairauden edetessä myös oikeudellisen toiminnan kohde. Muistisairaus aiheuttaa edetessään aina avuntarvetta, jolloin sairastunut esimerkiksi hakee useita sosiaaliturvan tukimuotoja ja saa niistä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tällöin muistisairas sekä toimii aktiivisesti hakiessaan oikeutta että on hallinnollisen päätöksenteon kohteena. Muistisairaahan kotihoidon vaiheessa tämä on erityisen yleistä. Muistisairas ihminen on oikeudellisen toiminnan kohteena myös silloin, kun kysymys on niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolla ei suoranaisesti vaikuteta yksityisen ihmisen oikeuksiin, mutta jolla on tärkeä merkitys luotaessa edellytyksiä esimerkiksi sosiaalisten oikeuksien käytännön toteuttamiselle.

Tosiasiallisen hallintotoiminnan tyypillisiä muotoja ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa suoritettavat huolto- ja hoitotoimenpiteet. Tosiasiallinen hallintotoiminta koskeekin muistisairasta ihmistä hyvin laajasti. Etenevän muistisairauden sairausprosessi kestää yleensä useita vuosia ja muistisairas kohtaa tosiasiallista hallintotoimintaa ennaltaehkäisevästä tiedottamisesta ja sairauden alkuvaiheen neuvonnasta alkaen. Tosiasiallinen hallintotoiminta on muistisairaahan oikeusturvan toteutumisen kannalta merkittävää, sillä se luo edellytyksiä erityisesti sosiaaliturvan tukimuotojen tarpeenmukaiselle saatavuudelle.

## Omaisten ja yksinasuvien näkökulmat

Muistisairaahan omainen joutuu usein sairauden edetessä tukemaan ja avustamaan sairastunutta läheistään, minkä lisäksi hänellä itsellään on myös hyvin usein tarpeita oikeus- ja sosiaaliturvajärjestelmälle. Muistisairaahan ihmisen tarpeita tarkasteltaessa onkin välttämätöntä huomioida myös omaisen ja perheen tarpeet, sillä sairauden edetessä omainen joutuu yhä enemmän ottamaan vastuuta ja huolehtimaan sairastuneen jokapäiväisestä selviytymisestä. Muistisairauden aiheuttamaa dementiaa kutsutaankin syystä myös omaisten sairaudeksi.

Suomessa yli 65-vuotiaat ovat tutkimusten mukaan yksimielisiä siitä, että henkilökohtaista huolenpitoa tarvitsevan ikääntyneen paras asuinmuoto on kotona asuminen palvelujen turvin. Toisaalta silloin, kun etenevä muistisairaus on edennyt dementia-asteiseksi, tulee sairastuneella olla oikeus päästä laitoshoitoon, mikäli hänen terveydentilansa sitä edellyttää. Suomessa perheenjäsenet ja muut omaiset kantavat ensisijaisen vastuun iäkkäiden tarvitsemasta avusta ja tuesta. Vanhusten avusta arviolta noin 70 prosenttia on omaisilta ja läheisiltä saatua apua.<sup>9</sup> Omaisten tekemä arvokas työ muistisairaiden hoitamisessa on kunnalle edullista. Kotona

<sup>9</sup> Sosiaaliturvan suunta 2002.

asuu noin 70 000 vähintään keskivaikeasti dementoitunutta henkilöä.<sup>10</sup> Kotihoidon onnistuminen rakentuukin pitkälti omaisten voimavarojen ja heidän saamansa tuen varaan. Oikea-aikaisilla ja sopivilla sosiaaliturvan tukimuodoilla voidaan tukea omaisten jaksamista, mikä mahdollistaa kotihoidon onnistumisen pitempään.

Mäki-Petäjä-Leinosen (2010) mukaan omaisten näkökulman huomioinnin ohella erityistä tarkastelua vaativat yksin asuvat muistisairaajat ihmiset. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat sellaiset *yksinäiset* yksin asuvat muistisairaajat, joilta puuttuu turvaverkko kokonaan; omaisia ei ole tai he asuvat kaukana. Jos yksin asuvalla ei ole ketään läheistä ihmistä ohjaamassa häntä tutkimuksiin ja hoitoon, on sattumanvaraista, missä vaiheessa hänen tilanteensa havaitaan ja siihen puututaan. Tällaisissa tapauksissa saattaa muistisairaahan ihmisen ainoa toivo olla se, että ympäristö jossain vaiheessa havaitsee tilanteen ja puuttuu siihen. Esimerkiksi naapurit saattavat ottaa yhteyttä sosiaalitoimeen ja yksin asuvan tilannetta lähdetään kartoittamaan tätä kautta. Yksin asuvan muistisairaahan avun viivästyminen johtuu toisinaan myös sisäisistä, muistisairaasta itsestään riippuvista tekijöistä. Niitä ovat oireiden peittely, sairautentunnon puuttuminen sekä eristäytyminen siinä vaiheessa, kun alkaa tulla ongelmia.

”Yksin asuvat eivät useinkaan osaa hakeutua hoidon piiriin muistin heikennyttyä, sairaus saattaa olla jo hyvin pitkälle edennyt ennen kuin hoitoon hakeudutaan. Yksin asuvat usein kieltävät avun vastaanottamisen varsinkin kun palvelu maksaa ja he usein kokevat että pärjäävät hyvin ilman apua.” (16)

## Sosiaaliturvan saatavuus tarpeisiin nähden

Etenevät muistisairaudet aiheuttavat aina avuntarvetta sekä sairastuneelle että hänen mahdolliselle omaiselleen. Muistisairaudet johtavat yleisesti toimintakyvyn alenemiseen ja palvelutarpeen voimakkaaseen kasvuun ja muistisairauksien aiheuttama dementia on eräs tärkeimmistä kotona selviytymistä estävistä tekijöistä. Tutkimusten mukaan sosiaaliturvajärjestelmän tuki kohtaa varsin heikosti ikääntyvien perheiden toiveet. Minna Raivion ym. (2006) laajassa iäkkäiden omaishoitajien palvelutarvetta kartoittaneessa tutkimuksessa todettiin, että vain hieman yli kolmannes tutkimukseen osallistuneista perheistä oli tyytyväisiä saamiinsa julkisiin palveluihin. Lisäksi perheiden tarpeet ja toiveet palveluista eivät useinkaan kohdanneet yhteiskunnan tuottamien tukimuotojen kanssa.

Sosiaaliturvan monimuotoisen tukimuodot tukevat parhaimmillaan muistisairasta ja hänen omaistaan silloin, kun niiden tarve on huomioitu yksilöllisesti ja niiden saatavuus on varmistettu ennakoivan tuen periaatteiden mukaisesti. Ennakoivan sosiaaliturvan tukimuotojen tarpeet muistisairaahan ihmisen kohdalla kärjistyvät usein päivätoiminnan ja lyhytaikaishoidon aloituksen ajankohtaan.

<sup>10</sup> Eloniemi-Sulkava ym. 2008.

Muistisairaana ihmisen lähteminen tutusta kotiympäristöstä palvelujen piiriin kodin ulkopuolelle muodostuu usein kynnykseksi palvelun vastaanottamiselle, ellei tukimuotoja ole suunniteltu ja aloitettu riittävän ajoissa. Sekä sairastuneiden että omaisten kokemukset puhuvat sosiaaliturvan tukimuotojen ennaltaehkäisevän saatavuuden puolesta.

Nikumaan (2008) mukaan muisti- ja dementia-työn ammattihenkilöstö on arvioinut, että erityisesti Kansaneläkelaitokselta haettavien sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuus vastaa parhaiten muistisairaiden tarpeita. Hyväksi ja erittäin hyväksi eläkettä saavan hoitotuen saatavuuden muistisairaiden tarpeisiin nähden arvioi 80 prosenttia vastaajista ja dementia-lääkkeiden korvattavuuden 83 prosenttia vastaajista. Sen sijaan omaishoidon vapaiden järjestelyn yksilöllisesti arvioi hyväksi ja erittäin hyväksi vain 16 prosenttia vastaajista. Hoitajan kotiin saamisen muutaman tunnin ajaksi arvioi hyväksi ja erittäin hyväksi vain yhdeksän prosenttia.

Kotihoidon mahdollistumisen näkökulmasta juuri omaishoidon vapaiden yksilölliset järjestelymahdollisuudet ja sijaishoitajan kotiin saaminen joustavasti ja lyhyellä varoitusaajalla ovat useimmin juuri ne sosiaaliturvan tukimuodot, jotka konkreettisimmin vaikuttavat kotona asumisen onnistumiseen. Sekä ammattihenkilöstö että sairastuneet ja omaiset kertoivat tilanteista, joissa nämä tukimuodot olisivat parhaiten siirtäneet laitoshoidon joutumista. Miheensä kanssa kotona asuva Alzheimerin tautia sairastava 76-vuotias nainen kertoi sijaishoitajan tarpeellisuudesta:

”Tykkään kyllä siitä Tiinasta (nimi muutettu), joka tulee tänne katsos aina sillä välillä kun mies käy tuolla... aina missä sitä tarvii käyrä. Tiina auttelee näissä täällä kun on tätä hommaa. Eikä tarvi huolehtia että missä se mies menee kun Tiina on aina niin kauan että mies ehtii tulla. Mutta sitten on käynyt ettei Tiina ole tullut, kun se täytyy tilata tai sillä tavalla pyytää niin etukäteen. Silloin en halua päästää miestäni lähtemään, sen tunnustan.” (S1)

Alzheimerin tautia sairastavaa äitiänsä hoitava tytär kertoi sijaishoidon kipeästä tarpeesta:

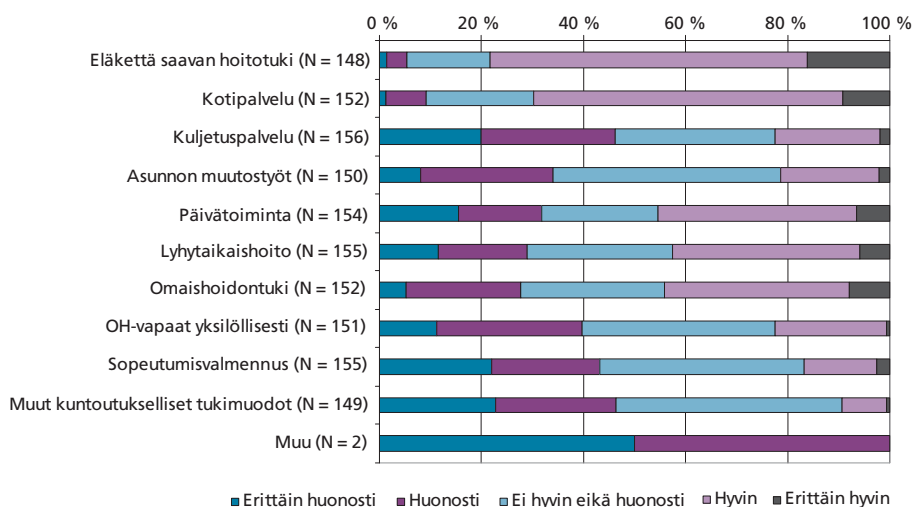
”Kaikista tärkeintä meille olisi saada tänne äidin kotiin joku ihminen silloin kun tarvittais. Mulla on oma perhe ja työ ja jos olen vaikka kipeä, niin ei ole muuta mahdollisuutta kuin pistää äiti laitokseen. Ja sen sitten tietää, miten siinä käy. En pysty sanomaan kaikkia jaksoja puoli vuotta etukäteen.” (O3)

Myös kuntoutukseen liittyvien sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuus ei riittävästi kohtaa muistisairaiden tarpeita. Muistisairaiden kuntoutus on ymmärrettävä laajana prosessina, johon kuuluvat ohjaus ja neuvonta, mahdollisuus vertaistukeen, sopeutumisvalmennus, aktiivinen päivätoiminta sekä monipuolinen kuntoutus eri

laitoshoitovaiheissa. Useilla kuntoutuksen keinoilla on pystytty osoittamaan olevan vaikuttavuutta sairastuneen hyvän arjen, elämänhallinnan ja kotona asumisen mahdollistumisen suhteen.<sup>11</sup> Nikumaan tutkimuksessa muisti- ja dementiatyön ammattihenkilöstö arvioi tärkeiden vertaistukiryhmien saatavuuden tarpeisiin nähden hyväksi ja erittäin hyväksi 24 prosentissa tapauksista. Sopeutumisvalmennuksen saatavuus arvioitiin sen sijaan hyväksi ja erittäin hyväksi vain 17 prosentissa vastauksista. Vain kuusi prosenttia vastaajista arvioi muiden kuntoutuksellisten tukimuotojen saatavuuden hyväksi tai erittäin hyväksi.

## Yhdenvertaisuuden haasteet

Muistisairaajat ihmiset ovat usein eriarvoisessa asemassa sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuudessa. Nikumaan tutkimuksessa (2008) ammattihenkilöstöä pyydettiin arvioimaan sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuuden yhdenvertaisuutta muihin sairaus- ja vammaryhmiin nähden.



KUVIO 3. Ammattihenkilöstön arvio tuen saatavuuden yhdenvertaisuudesta muihin sairaus- ja vammaryhmiin nähden.

Ammattihenkilöstön arvion mukaan erityisesti kuljetuspalvelujen, sopeutumisvalmennuksen ja muiden kuntoutuksellisten tukimuotojen yhdenvertainen saatavuus muihin sairaus- ja vammaryhmiin nähden ei toteudu muistisairaiden kohdalla. Etenevät muistisairaudet ovat neurologisia sairauksia, jotka voivat ilmetä jo keski-ikässä. Muistisairaudet eivät liity normaaliin vanhenemiseen, ja ne aiheutta-

<sup>11</sup> Eloniemi-Sulkava ym. 2006.

vat aina avuntarvetta. Sosiaaliturvalainsäädännön tulkinnassa tukimuotojen tarve nähdään muistisairaiden kohdalla kuitenkin usein toissijaiseksi muihin sairaus- ja vammaeryhmiin nähden. 70-vuotias muistisairas ihminen kuvasi tilannetta omalla kohdallaan:

”Minähän pääsin sinne kursseille vasta sitten kun tuli nuo muut vaivat, ensin sanoivat ettei teille järjestetä” (S5)

Ammattihenkilöstö kertoi myös lukuisia esimerkkejä tilanteista, joissa sosiaaliturvan saatavuuden yhdenvertaisuus ei toteudu muistisairaiden kohdalla. Etenevä muistisairaus mielletään edelleenkin liian usein kuuluvaksi normaaliin ikääntymiseen. Sosiaaliturvapäätöksiä tekevä ammattihenkilöstö sekä myös muu sosiaali- ja terveysalan henkilöstö on usein tietämätön muistisairauden luonteesta, oireista, avuntarpeista ja muista erityiskysymyksistä.

”Jos meidän kunnassa verrataan esimerkiksi MS-potilaisiin, pääsevät he paljon pikemmin ja helpommin vaikka sope-kursseille. Muistipotilaille harvoin edes tarjotaan mahdollisuutta hakea.” (155)

Erityisesti vammaispalvelulain (380/1987) 1.9.2009 voimaan tulleen uudistuksen myötä on syytä tarkastella etenevien muistisairauksien yhdenvertaista asemaa muihin sairaus- ja vammaeryhmiin nähden. Muistisairaalla ihmisellä voi olla vaikeuksia etenkin henkilökohtaisen avun saamisessa. Vammaispalvelulaissa säädetään vaikeavammaisuuden määritelmästä henkilökohtaista apua järjestettäessä. Sen mukaan vaikeavammaisena pidetään henkilöä, jonka henkilökohtaisen avun tarve ei johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista tai toimintarajoitteista (VPL 8c§). Lain tulkinta on aiheuttanut jo nyt epäselvyyttä ammattihenkilöstön antamassa neuvonnassa, eikä muistisairaille heidän oikeutensa henkilökohtaiseen apuun ole selkeää. Vaikka ikääntymiseen liittyvät sairaudet on rajattu pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, käy lain esivalmistelutöistä ilmi, että lähtökohtaisesti kaikki vaikeavammaiset henkilöt diagnoosiin tai ikään katsomatta voivat olla henkilökohtaisen avun piirissä.<sup>12</sup> Henkilökohtaista apua voidaan pitää muistisairaiden ihmisten kohdalla tarkoituksenmukaisena palvelumuotoina erityisesti sairauden alkuvaiheessa – tilanteissa, joissa avun tarve ei perustu pääosin hoivaan, hoitoon tai valvontaan. Lisäksi on muistettava, että muistisairaudet eivät kuulu normaaliin ikääntymiseen.

Vajeet yhdenvertaisuuden toteutumisessa konkretisoituvat usein myös vammaispalvelulain nojalla myönnettävässä kuljetuspalvelussa. Ammattihenkilöstön kokemusten mukaan muistisairaajat ihmiset eivät saa kuljetuspalveluja yhdenvertaisesti muihin sairaus- ja vammaeryhmiin nähden:

<sup>12</sup> HE 166/2008, 17, 29–30.

”Kuljetuspalveluja muistisairaiden vaikeampi saada kuin muiden. Katsotaan vain fyysistä toimintakykyä.” (39)

”Esim. kuljetuspalvelun saaminen auttaisi monta muistipotilasta paljon, mutta harvoin meidän kunnassa saavat. On sanottu, että jos heille alettaisiin myöntää, ei kunnan rahat riittäisi. Muistipotilaita on niin paljon.” (122)

Kunta voi myöntää kuljetuspalveluja joko sosiaalihuolto- tai vammaispalvelulain perusteella. Vammaispalvelulaki on toissijainen laki, ja se tulee sovellettavaksi ainoastaan tapauksissa, joissa muistisairas ihminen ei saa riittäviä palveluja tai etuuksia muun lain nojalla – esimerkiksi riittäviä kuljetuspalveluja sosiaalihuoltolain nojalla. Kuljetuspalvelujen myöntämisessä muistisairaalle ihmiselle on ilmennyt kuntakohtaisia eroja. Sosiaalihuoltolain perusteella muistisairaavat usein saavat riittävästi myönnettyjä matkoja tarpeisiinsa nähden ja vammaispalvelulain määritelmää vaikeavammaisuudesta tulkitaan perinteisesti pitkälti sairauden tai vamman aiheuttaman fyysisen haitan perusteella, mikä ei aina ole suosiollinen muistisairaalle. Muistisairas ihminen voi olla fyysisesti hyvässä kunnossa ja voi periaatteessa kävellä itsenäisesti matkan esimerkiksi lähimmälle joukkoliikennepysäkillä. Arjessa sairaus tulee kuitenkin pian esteeksi, eikä sairastunut pysty enää tarvittaessa tunnistamaan oikeaa pysäkkiä, ei suoriudu lipun ostamisesta tai ei muista, millä pysäkillä tai asemalla hänen piti jäädä pois. Eräs muistihoitaja kuvasi kuljetuspalvelujen myöntämistä omassa kunnassaan:

”Meillä myönnetään sosiaalihuoltolain nojalla max 8 matkaa kuussa ja siihen muistisairaavat tyytyvät. Totuushan on, ettei se riitä. Mutta asiasta on tehty periaatepäätös. Vammaispuolen kuljetuspalveluista ei edes kerrota.” (48)

Alueellisen epätasa-arvon kysymyksiä toivat esille sekä sairastuneet, heidän omaisensa että myös ammattihenkilöstö. Vastaajat kokivat, että erityisesti määrärahasidonnaisissa tukimuodoissa oli suuriakin alueellisia eroja. Omaishoidon tuen myöntämisen kriteerit vaihtelevat kunnittain ja samanlaisissa hoitotilanteissa olevat omaiset eivät saa tukea samanlaisin kriteerein.

”Koska työskentelen muistihoitajana useamman kunnan alueella, tiedän kuinka epätasa-arvoista kohtelua muistisairaavat ja omaiset saavat. Esim. OH-tuen myöntämisperusteet ovat välillä ihan vaihtelevia, jopa viljejä.” (131)

Iän perusteella tehtävät päätökset sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuudesta aiheuttavat usein muistisairaalle ihmiselle tilanteen, jossa hän jää vaille tärkeitä palveluja. Mikäli muistisairaus on diagnosoitu ennen kuin henkilö täyttää 65 vuotta, saa

hän usein nopeammin ja helpommin sosiaaliturvan tukimuotoja kuin yli 65-vuotias sairastunut.

”Minulla oli tänä keväänä yksi potilas, joka sai diagnoosin (AD) neuronopolilta 59-vuotiaana. Hän oli saanut kuntoutusohjausta, hän oli päässyt sovalle, jopa hänen vaimonsa oli saanut kriisiterapiaa, vertaistukiryhmiin oli ohjattu heti jne.” (18)

Lisäksi useissa kunnissa muistisairauksien diagnosointi on eriytetty eri tahoille sairastavan iän mukaan. Tutkimustulosten perusteella voidaan todeta, että jopa diagnoosipaikalla on väliä: sosiaaliturvajärjestelmämme huolehtii kattavimmin neurologian poliklinikoilla diagnosoiduista muistisairaista ihmisistä.

## Muistisairaahan ihmisen kotiturvallisuus

Kunnan on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuutensa puitteissa huolehdittava siitä, että yksin asuvan muistisairaahan ihmisen fyysinen turvallisuus on riittävällä tavalla taattu. Fyysiseen turvallisuuteen liittyvät muun ohella kysymykset lieden ja hanojen käytöstä, syömisestä, hygieniasta ja kotiin osaamisesta. Tämän lisäksi muistisairaahan ihmisen kotona asumiseen liittyy myös kysymys taloudellisesta turvallisuudesta; miten muistisairaahan ihmisen taloudelliset asiat on järjestetty, ja tarvitseeko hän esimerkiksi edunvalvojaa.

Muistiliiton kyselyssä (2010) vastaajia pyydettiin kertomaan, mitä mahdollisia puutteita he olivat havainneet yksin asuvan muistisairaahan ihmisen fyysisessä turvallisuudessa. Vastauksista kävi ilmi, että muistisairaajat kohtaavat useita eri yksinasumiseen liittyviä ongelmia. Keskeisinä vastauksista esiin nousevina ongelmina voidaan mainita: ulos lähteminen ja eksyminen, puutteet turvalaitteissa ja kulunvalvonnassa, ilta- ja yövalvonnan puute sekä puutteet ruokailussa ja hygieniassa. Seuraavassa on esitetty kyselyyn vastanneiden kertomia esimerkkejä näistä ongelmista:

”Koska sairaus vaikuttaa ajatus- ja arviointikykyyn, sairastunut saattaa lähteä kotoa liikkeelle väärin pukeutuneena, liian kevyin vaattein tai liukkain kengin → kaatumisriski, paleltumisriski eksymisriskin ohella. Kukaan ei huolehdi ovatko vanhat sähkölaitteet kunnossa ja turvallisia käyttää tai onko ruoka kaapissa syömiskelpoista.” (7)

”Pesumahdollisuudet kirjavat; tapaturma-alttiita paikkoja, paljon jyrkkiä portaita, liukkaat pinnat, liesivahteja pitäisi olla enemmän, kaiteita puuttuu, matot pois kulkureiteiltä. Asuu yksin ”metsän perukoilla” → turvatomuus → jos kaadun löytääkö kukaan minua.” (44)

”Asumisessa yleensä, kun sairaus etenee ja eksymisiä sattuu tutussakin ympäristössä ja kaikille ei riitä aktiivipuhelimia liikkumisen seuraamisessa, kerrostalojen ovien lukitseminen --- hälytys? paloturvallisuus --- hälyttimen ääneen reagointi, matot, lamput sähköjohdot, portaat ja riittävä valaistus.” (98)

Muistiliiton tekemistä selvityksistä on käynyt selkeästi ilmi se tosiasia, että kotona asuvan muistisairaahan ihmisen turvallisuudesta ei huolehdi riittävästi. Turvallisuuden seuranta ei ole varsinaisesti kenenkään vastuulla, ja tilanteisiin havahdutaan usein liian myöhään: kun jotain on jo tapahtunut. Pahimmillaan kysymys voi olla jopa rikoslain määrittelemästä heitteillepanosta.<sup>13</sup> Muistiliiton kyselyssä (2010) vastaajia pyydettiin luettelemaan keinoja ja kehittämisideoita yksin asuvan muistisairaahan ihmisen kotiturvallisuuden parantamiseksi. Erilaisten turvallisuusteknologisten laitteiden lisäämisen ohella kotiturvallisuuden parantamiseksi esitettiin seuraavia keinoja: turvaverkon luominen, ennaltaehkäisevät kotikäynnit, turvallisuusasioiden suunnittelu osaksi hoito- ja palvelusuunnitelmaa sekä valtakunnallisen seurantamallin luominen.

Jos muistisairaahan ihmisen kotiturvallisuuteen ei kiinnitetä riittävässä määrin huomiota, tämä voi olla omiaan aiheuttamaan paitsi päivittäisiä vaaratilanteita ja tapaturman vaaraa myös altistamaan muistisairasta kaltoinkohtelulle. Muistiliiton tekemien selvitysten mukaan muistisairaiden ihmisten kaltoinkohtelu on yleistä; sitä on havainnut 65–70 prosenttia muisti- ja dementia-työn ammattilaisista. Kaltoinkohtelun syiksi on arvioitu tietämättömyyttä sairauden luonteesta, omaisen uupumista raskaan hoitovastuun alla, omaisen alkoholi-ongelmia sekä taloudellisia ongelmia. Kaltoinkohtelu on ollut luonteeltaan taloudellista hyväksikäyttöä, psyykkistä kaltoinkohtelua, fyysistä väkivaltaa tai hoidon laiminlyöntiä. Kaltoinkohtelija on ollut lapsi, puoliso, muu läheinen, sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö tai ulkopuolinen henkilö. Seuraavassa vuoden 2010 kyselyyn perustuvia esimerkkejä yksin asuvan muistisairaahan kaltoinkohtelusta.

”Oma lapsi, jolla on tilin käyttöoikeus on käyttänyt dementoituvan rahoja omiin menoihinsa ja samalla dementoituneella puutteelliset olosuhteet ja mm. vaatteista ja ruuasta pulaa.

Dementoituneelle järjestetty kotiin kuljetuksena ateriapalvelu päivittäin. Alkoholisoinut lapsi tullut ja syönyt ateriat.

Dementoituvan lapsi asuu saman katon alla yläkerrassa. Käyttäytyy aggressiivisesti kun käyttänyt alkoholia. Dementoituvaa pelkää lasta ja mm. valvoo öitä ja vahtii. Lapsi myös ostanut kodinkoneita ilm. dementoituvan rahoilla. Koneet käyttämättömiä.

Postimyyntifirma on lähettänyt lähes päivittäin arvonta- ja voittomahdollisuuksista kertovaa postia.

Hänellä yli 500 euron velat firmaan, kun ostanut tuotteita, jotta voitaisi arpaisissa.”(26)

13 Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä 2008, 25.



”Kerrostalon juoppoporukat ”kaveeraa”, tyhjentää jääkaapin+kukkaron. Aikuiset lapsenlapset käy ”lainaamassa” rahaa, takaisinmaksusta ei puhuta. Myydään kaikki lehdet puhelimitse moneen kertaan, myydään ovelta pölynimuria tai kurkkuja ja kalasäilykkeitä suuret määrät. Laskutetaan yksinäisen siivouspalveluista ylimääräisiä tunteja, ostetaan pilkkahinnalla dementoituneen omaisuutta, esim. kesämökki, asutaan mummolla ilmaiseksi, syödään ja varsinkin juodaan eläkerahat.” (112)

## Ehdotuksia muistisairaahan ihmisen oikeusturvan kehittämiseksi

Muistisairaahan ihmisen oikeusturvan toteutumisessa on useita ongelmia, jotka korjaantuakseen vaativat muutoksia asenteiden, ammattihenkilöstön osaamisen ja toimintakäytäntöjen sekä oikeus- ja sosiaaliturvajärjestelmän tasoilla. Muutosvaatimuksia on syytä tarkastella myös lainsäädännön muutostarpeina. Etenevää muistisairautta sairastavien ryhmä muodostaa laajan oikeus- ja sosiaaliturvajärjestelmämme asiakasryhmän, jonka oikeusturvan toteutumista on kehitettävä kokonaisvaltaisesti ja monitahoisesti muistisairaahan ihmisen osallisuuden mahdollisuudet huomioiden.

Esitettyjen selvitysten ja tutkimusten perusteella nousee selkeitä haasteita muistisairaahan ihmisen oikeusturvan kehittämiseksi:

### *1. Oikeus- ja sosiaaliturvan kysymyksissä ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden laaja toteuttaminen*

Oikeus- ja sosiaaliturvan kysymyksissä ammattihenkilöstön ohjaus- ja neuvontavelvollisuus toteutuu huonosti. Etenevien muistisairauksien aiheuttamat arjen haasteet ja kognitiiviset vaikeudet vaativat laajaa ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumista, jotta tämän asiakasryhmän sosiaali- ja oikeusturvan toteuttaminen mahdollistuu. Ohjauksen ja neuvonnan tulee olla ennaltaehkäisevää, yksilöllistä, systemaattista ja saatavilla koko sairausprosessin ajan. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstölle on annettava riittävästi ajallisia resursseja hoitaa ohjaus- ja neuvontavelvollisuuttaan. Lisäksi ammattihenkilöstölle on mahdollistettava säännöllinen jatko- ja lisäkoulutus sosiaaliturvan tukimuotojen sisällöistä ja muutoksista.

### *2. Sosiaaliturvan tukimuotojen hakuprosessin selkeyttäminen ja vastuun määrittelyminen*

Sosiaaliturvan tukimuotojen hakuprosessit koetaan pirstaleisina ja monimutkaisina muistisairaiden, heidän omaistensa ja ammattihenkilöstön näkökulmista. Hakuprosessin käynnistymisen ja seurannan vastuuta ei ole määritetty. Sosiaalitur-

van tukimuotojen hakuprosessin selkeyttäminen ja vastuun määrittelemine ovat keskeisiä kehittämishaasteita, jotta muistisairaiden ihmisten kotona asuminen voidaan varmistaa mahdollisimman pitkään. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö on ohjeistettava huolehtimaan sosiaaliturvan tarpeen tultua esiin hakuprosessien käynnistämisestä ja riittävästä seurannasta yksilöllisesti ja asiakkaan tilanne kokonaisvaltaisesti huomioiden. Kuntien hoitopoluissa ja palveluketjuissa hakuprosessit on avattava ja hakuprosessien vastuu selkeästi määriteltävä.

### 3. *Sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuuden yhdenvertaisuuden varmistaminen*

Sosiaaliturvan tukimuotojen saatavuus yhdenvertaisesti muihin sairaus- ja vamma-ryhmiin ei toteudu muistisairaiden ihmisten kohdalla. Yhdenvertaisuuden toteutumattomuus konkretisoituu usein kuntoutuspalveluissa ja vammaispalvelulain nojalla myönnettävissä palveluissa. Myös ikään tai fyysiseen toimintakykyyn sidotut lainsäädännön tulkinnat aiheuttavat puutteita yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Lisäksi etenevät muistisairaudet mielletään usein virheellisesti kuuluvaksi normaaliin ikääntymiseen. Sosiaaliturvan tukimuotojen yhdenvertainen saatavuus on varmistettava kartoittamalla ja seuraamalla sosiaaliturvan päätöksentekoa sekä kouluttamalla laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöä ja sosiaaliturvapäätöksiä tekevää ammattihenkilöstöä muistisairauksien luonteesta ja erityishaasteista. Vammaispalvelulain uudistuksissa ja valmisteilla olevan vanhuslain valmistelutöissä muistisairaana ihmiset on otettava huomioon merkittävänä erityisryhmänä, joiden tarpeet sosiaali- ja oikeusturvajärjestelmällemme ovat mittavat.

### 4. *Kotihoidon turvallisuuden ohjeistaminen ja seuranta*

Kotihoidon turvallisuuteen etenkin yksin asuvien muistisairaiden ihmisten osalta tulee kiinnittää huomiota. Tällä hetkellä alan ammattihenkilöstö kokee, että vastuuta kotihoidon turvallisuuden huolehtimisesta ei ole määritelty. Tätä silmällä pitäen tarvitaan valtakunnalliset ohjeet siitä, millä tavoin kotihoidossa olevan turvallisuudesta huolehditaan. Vastaavalla tavalla kuin on olemassa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten turvallisuusohjeita, voitaisiin ohjeistaa myös kotihoidon turvallisuudessa: luoda selkeät raamit tarkastuksista, turvalaitteista, vaadittavista toimenpiteistä sekä määritellä, miten vastuukysymykset turvallisuuden seurannassa määräytyvät. Kotiturvallisuuden seuranta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ottamalla siitä oma osionsa muistisairaana hoito- ja palvelusuunnitelmaan.

### 5. *Avun tarpeessa olevan muistisairaana tilanteeseen puuttuminen*

Heikentyvän toimintakykynsä vuoksi muistisairaana ihmiset ovat jossakin sairautensa vaiheessa väistämättä avun tarpeessa. Haasteelliseksi avun antaminen voi kuitenkin muodostua esimerkiksi tilanteessa, jossa yksin asuva muistisairas kiellettyy avun ja tuen vastaanottamisesta. Tilanteeseen puuttuminen saattaa olla avun tarpeessa olevan muistisairaana ihmisen suojaamisen näkökulmasta kuitenkin tarpeellista, jopa välttämätöntä. Pahimmillaan itsemääräämisoikeuden liiallinen kun-

nioittaminen voi johtaa muistisairaahan jäämiseen kotiinsa heitteille. Toimintamallit eivät ole ammattihenkilöstölle tällä hetkellä selviä, vaikka lainsäädäntö tarjoaa muutamia ratkaisukeinoja: interventio yksin asuvan kotiin, salassa pidettävien tietojen antaminen muille viranomaisille hoidon ja huollon turvaamiseksi sekä ilmoituksen tekeminen maistraatille edunvalvonnan tarpeessa olevasta ihmisestä. Tämä ei kuitenkaan ole avun tarpeessa olevan muistisairaahan oikeusturvan näkökulmasta riittävä; tilanteeseen puuttumiseen tarvitaan toimintamalli. On tarvetta selkeisiin ohjeisiin siitä, miten toimitaan ja mihin on otettava yhteyttä, kun muistisairaahan ihmisen oikeusturva vaarantuu. Tämä edellyttää yhteistyötä eri viranomaistahojen kanssa. Ohjeet voivat olla alueellisia tai valtakunnallisia, tai asiasta voidaan säätää valmisteilla olevassa vanhuslaissa.

## 6. *Kaltoinkohtelusta ilmoittaminen*

Muistisairaiden ihmisten kaltoinkohtelu on yleistä. Yleisimmin kysymys on taloudellisesta hyväksikäytöstä, mutta myös fyysistä ja psyykkistä kaltoinkohtelua tapahtuu. Muistisairaahan ihmisen oikeusturvan toteutumista parantaisi, jos myös Suomeen omaksuttaisiin järjestelmä, jonka nojalla sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstöllä olisi lakiin perustuva velvollisuus ilmoittaa havaitsemastaan vanhuksen, tai muun toimintakyvyiltään rajoittuneen potilaan kohtaamasta kaltoinkohtelusta. Ilmoitusvelvollisuus koskisi niin ammattihenkilön kuin omaisenkin suorittamaa huonosti kohtelua. Tällainen järjestelmä on jo omaksuttu esimerkiksi Ruotsissa (Lex Sarah ja Lex Maria). Suomessa asiasta voitaisiin säätää esimerkiksi valmisteilla olevassa vanhuslaissa. Toinen keino olisi laajentaa holhoustoimilain mukainen oikeus ilmoittaa edunvalvonnan tarpeessa olevasta ihmisestä samaa asiaa koskevaksi velvollisuudeksi.

Edellä esitettyjen kehittämissuositusten avulla on mahdollista konkreettisesti edistää muistisairaiden ihmisten oikeusturvan toteutumista. On syytä myös muistaa, että etenevä muistisairaus on mahdollista diagnosoida yhä aikaisemmassa vaiheessa. Tämä mahdollistaa muistisairaille ihmisille yhä vahvemman osallisuuden ja mielipiteiden ilmaisun, ja se tulee huomioida muistisairaiden oikeus- ja sosiaaliturvan kehittämistyössä.

## Lähteet

Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti IStakes-raportteja 14/2008. Helsinki 2008.

Elomaa-Siren, Laura. Missä oikeudellisissa asioissa neuvoa kysytään? Luotsi-tiedote 3/09, 4. Muistiliitto ry.

Eloniemi-Sulkava, U., Saarenheimo M., Laakkonen M-L., Pietilä M., Savikko N. & Pitkälä K. (toim.). Omaishoito yhteistyönä. Iäkkäiden dementia- ja muistihäiriöiden tutkimallin vaikuttavuus. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 14. Vanhustyön keskusliitto ry. Helsinki, 2006.

Eloniemi-Sulkava, Ulla; Sormunen, Saila; Topo, Päivi. Dementia on erityiskysymys. Oppaassa Sormunen, Saila; Topo, Päi-

- vi (toim.). Laadukkaat dementiapalvelut – opas kunnille. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2008, 9–14.
- ETENE. Vanhuus ja hoidon etiikka. Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan (ETENE) raportti. ETENE-julkaisuja 20. Vantaa 2008.
- HE 185/1991. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.
- HE 1999:137. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta.
- HE 2008:166. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- Huhtamäki-Kuoppala, M. & Koivisto, K. Potilaan ja omaisen tukeminen. Teoksessa Erkinjuntti, T., Rinne, J., Alhainen, K. & Soininen, H. (toim.). Muistihäiriöt ja dementia. Duodecim, Helsinki, 2006, 549–555.
- Kalliomaa-Puha, Laura. Ennakoiva ajattelu vanhustenhuollossa. Yksilöllinen omaishoitosopimus ennakoivien väliin. Teoksessa Pohjonen, Soile (toim.): Ex ante – ennakoiva oikeus. Talentum. Helsinki 2005, 168–193.
- Kalliomaa-Puha, Laura. Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina. Kela, Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksia 90. Helsinki 2007.
- Nikumaa, Henna. Sosiaaliturva dementoituvan kotihoidon tukena. Muisti 3/2007, 12–13.
- Nikumaa, Henna. Muistisairas ihminen sosiaaliturvan asiakkaana. Tutkimustulosten esittely. Muistihoidaja-seminaari Tampere 25.9.2008.
- Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus, 4. laitos, WS-OY. Helsinki 2003.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna. Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalainen lakimiesyhdistys Vammala 2003.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna. Ajoissa apua avohuollosta – selvitys dementoituvan ihmisen oikeusturvan toteutumisesta kotihoidossa. Alzheimer-keskusliiton julkaisusarja. Raportti 2/2005.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna. Ajoissa apua avohuollosta – selvitys yksin asuvan muistisairaana ihmisen oikeusturvan toteutumisesta. Muistiliiton julkaisusarja. Raportti 2/2010.
- Raivio, M., Eloniemi-Sulkava, U., Saarenheimo, M., Laakkonen, M-L., Pietilä, M. & Pitkälä, K. Suomalaisten omaishoitajien kokemuksia palveluista – valtakunnallinen kyselytutkimus Alzheimerin tautia sairastavien henkilöiden puolisoille. Teoksessa Omaishoito yhteistyönä – iäkkäiden dementiaperheiden tukimallin vaikuttavuus. Tutkimusraportti 14. Vanhustyön keskusliitto. Helsinki 2006.
- Raivio, Minna; Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna; Laakkonen, Marja-Liisa; Tilvis, Reijo; Pitkälä, Kaisu. The Use of Legal Guardians and Financial Powers of Attorney among Home-dwellers with Alzheimer's Disease Living with their Spousal Caregiver Journal of Medical Ethics 34/2008, 882–886.
- Saarenheimo, M. & Pietilä, M. Kaksin kotona. Iäkkäiden omaishoitoperheiden arjen ulottuvuuksia. Vanhustyön keskusliitto ry. Helsinki, 2005.
- Sosiaaliturvan suunta 2002. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:2. Helsinki 2002.
- Suomen Alzheimer-tutkimusseuran asiantuntijatyöryhmä. Hyvät hoitokäytännöt etenevien muistisairauksien kaikissa vaiheissa. Suomen Lääkärilehti 10/2008, liite, 9–21.
- Viramo P. & Sulkava R. Muistihäiriöiden ja dementian epidemiologia. Teoksessa: Erkinjuntti T., Alhainen K., Rinne J., Soininen H. (toim.): Muistihäiriöt ja dementia. Kustannus Oy Duodecim. Hämeenlinna 2006, 23–39.

## HENKILÖKOHTAINEN APU JA VAMMAISEN HENKILÖN OIKEUSTURVA

### Toisen henkilön apu oikeusturvan edellytyksenä

Vammaisten henkilöiden oikeusturva ei muodollisesti eroa vammattomien henkilöiden oikeusturvasta silloin, kun kyse on asioinnista hallintoviranomaisessa. Asioinnin kohteena olevat sosiaalihuollon asiat ovat luonteeltaan niin perustavanlaatuisia, että vammaisen henkilön kyky toimia omassa asiassaan ilman tarvitsemiaan palveluja (esim. henkilökohtainen apu tai tulkkipalvelu) on usein oikeusturvan toteutumisen heikoin lenkki. Mikäli nämä vaikeavammaisten henkilöiden peruspalvelut eivät toimi, vaarantuvat käytännössä myös perustuslaissa kansalaisille turvatut perusoikeudet. Ilman päivittäisten toimien sujumista ihminen ei voi käyttää äänioikeutta, yhdistymis- ja kokoontumisvapautta, liikkumisvapautta tai esimerkiksi sananvapautta. Henkilö ei tarvitsemansa avun puuttuessa ole usein edes kykenevä asioimaan hallintoviranomaisessa hoitaakseen itselleen tarvittavat palvelut.

Jos vaikeavammaisen henkilö onnistuu tekemään hakemuksen tarvitsemiaan palveluista, mutta viranomainen tekeekin kielteisen päätöksen asiassa, voi oikaisuvaatimuksen saati valituksen laatiminen muodostua jo ylivoimaiseksi tehtäväksi hakijalle. Asia on noussut esille muun muassa Kynnys ry:n juridisessa neuvontapalvelussa.

Vaikeavammaisen henkilön päivittäisiin toimiin myönnettävistä palveluista päättävä viranomainen tulee samalla päättäneeksi vaikeavammaisen henkilön perusoikeuksista. Päätös joko mahdollistaa perusoikeuksien toteutumisen vaikeavammaisen henkilön kohdalla tai sitten tehty päätös rajoittaa perusoikeuksia. Vaikeavammaisen henkilön hakiessa esimerkiksi tarvitsemaansa henkilökohtaista apua kyse ei ole vain hänelle myönnettävästä yksittäisestä palvelusta sosiaalihuollon palveluvalikoimassa, vaan palvelusta, jonka avulla vaikeavammaisen henkilö voi saavuttaa muuten vajaan jäävät perusoikeutensa Suomen kansalaisena. Asian merkittävyys tulisi ottaa huomioon päätöksenteossa ja käsittelyajoissa.

Tiedottaminen vammaisten henkilöiden oikeuksista on päättävän viranomaisen vastuulla. Käytännössä tiedottamista hoitavat myös järjestöt. Tiedottamisen ja neuvonnan puolueettomuus voi vaarantua siksi, että sama viranomaistaho neuvoo, päättää, esittelee oikaisuvaatimusasian lautakunnalle ja lopulta panee päätöksen täytäntöön, olipa sen sisältö muuttunut mahdollisen muutoksenhaun johdosta tai ei. Vaikeavammaisen henkilön hakeman palvelun henkilökohtaisuus voi vaikeuttaa asioinnin objektiivista hoitamista pitkissä prosesseissa, hakemusasia voi hen-

kilöityä sosiaalityöntekijän ja palvelunkäyttäjän väliseksi asiaksi, vaikka kyse on kunnan järjestämästä palvelusta kuntalaiselle. Sosiaalityöntekijän ammattitaito voi pelastaa prosessin onnistumisen, oli lopputulos mikä tahansa. Asiakkaan ohjaaminen muiden palveluiden piiriin tulee joskus kyseeseen.

Vammaispalvelulaki, jonka perusteella vammaisten henkilöiden palvelut ja tukitoimet haetaan, ei erittele vammojen taustalla olevia diagnooseja, siksi on mahdotonta luokitella haettuja palveluja vammaryhmittäin. Diagnooseihin pohjautuva ihmisten luokittelu on ylipäätään vierasta ihmisoikeuskeskustelulle. Sen sijaan, on tärkeää tietää, saavatko vaikeavammaiset henkilöt itse ilmaisemaansa tarvetta vastaavan määrän apua (palveluja), ja mitä tapahtuu, jos apua ei myönnetä. Hakevatko päätöksinsä tyytymättömät muutosta valittamalla vai tekevätkö he uuden hakemuksen.

## Henkilökohtainen apu vammaispalvelulaissa

Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vammaispalvelulain perusteella myönnettävää henkilökohtaisen avun palvelua, johon vaikeavammaisilla henkilöillä on vihdoin vahva oikeus 1.9.2010 lainmuutoksen seurauksena. Apua oli myönnetty vammaispalvelulain nojalla aikaisemminkin, mutta muutoksella henkilökohtainen apu muuttui subjektiiviseksi oikeudeksi, jota on myönnettävä sitä hakevalle, jos hakukriteerit täyttyvät. Keskeisin kriteeri palvelulle on hakijan vaikeavammaisuus. Vaikeavammaisuuden määrittely subjektiivisen oikeuden edellytyksenä eroaa muualla lainsäädännössä olevien useimpien subjektiivisten oikeuksien perusteista siinä, että vaikeavammaisuutta ei voi ilmaista numeerisesti. Vaikeavammaisuus on vian, vamman tai sairauden aiheuttama haitta ihmisen toimintakyvylle. Kuka, miten ja milloin määrittelee toimintakykyä rajoittavan haitan? Voiko arvio perustua omaan kokemukseen? Hakijan pysyessä passiivisena omien tarpeidensa ja mielipiteensä ilmaisemisessa avun määrän ja toteuttamistavan päättää sosiaalityöntekijä saamiensa lääkärintodistusten ja terapeuttien lausuntojen pohjalta.

Vammaispalvelulain uudistus saattaa parantaa palvelutaloissa asuvien vaikeavammaisten henkilöiden avunsaantia. Tähän saakka palveluasumisen (usein toteutettu palvelutaloissa) on tulkittu kattavan vain asumiseen liittyvät palvelut ja tukitoimet, eikä apua ole saanut kodin ulkopuolelle. Nyt henkilökohtainen apu mahdollistaa muun muassa asiointi- ja harrastusavun kodin ulkopuolella (myös sisällä talossa). Toinen ryhmä, jonka asema henkilökohtaisen avun osalta paranee, ovat vaikeavammaiset henkilöt, joiden avuntarve ei ole ollut määrällisesti suurta. He ovat tähän saakka olleet määrärahasidonnaisen henkilökohtaisen avustaja-järjestelmän varassa. Nyt nämä pieniä tuntimääriä tarvitsevat vaikeavammaiset henkilöt pääsevät henkilökohtaisen avun käyttäjiksi. Myös vaikeavammaiset henkilöt, jotka eivät itse kykene toimimaan työnantajina avustajille, saavat oikeuden vammaispalvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun, joka järjestetään esimerkik-

si avustajapalvelulla. Tällöin henkilöllä on kuitenkin oltava voimavaroja määritellä avun tarpeensa. Ellei voimavaroja ole, palvelu on järjestettävä muuna kuin vammaispalvelulain mukaisena henkilökohtaisena apuna.

Voidaan olettaa, että vaikeavammaisten henkilöiden oikeusturva paranee henkilökohtaisen avun kautta. Perusoikeudet saadaan toteutumaan. Ihmiset saavat asiointiin apua, jolloin valituksetkin lähtevät ajallaan. Yksityisyys, kotirauha ja viestintämahdollisuudet paranevat. Itsemääräämisoikeus toteutuu paremmin avun myötä. Ennen kuntien ohjeistusta palvelun myöntämiselle, tulisi olla yhteinen mielipide siitä, mitä palvelu pitää sisällään. Yritykset yhtenäistää laatuksiteereitä tuoreen henkilökohtainen apu -palvelun osalta ovat valmisteilla Assistentti.infossa<sup>1</sup>.

Vaikka henkilökohtaisesta avusta tuli subjektiivinen oikeus vaikeavammaiselle henkilölle, lakiin perustuvaa palvelua on edelleen vaikea saada toteutumaan täydessä laajuudessaan. Käytännön järjestöneuvontatyössä Assistentti.infossa olemme havainneet, että ennakkollisen oikeusturvan toteutumisen suurin uhka on viranomaisen neuvontavelvollisuuden laiminlyönti. Yksittäinen sosiaalityöntekijä on joutunut kaksoisrooliin, jossa yhtäältä palveluja tulee myöntää niihin oikeutetuille, mutta toisaalta on huolehdittava siitä, että sosiaalitoimen kustannuksille kunnassa asetettuja rajoja ei ylitetä. Palveluja ei usein haluta myöntää siinä laajuudessa, kuin palvelunkäyttäjän tarve edellyttää. Sama ongelma on havaittu vammaispalvelulain perusteella myönnettävässä palveluasumisessa, johon vaikeavammaisella henkilöllä on myös subjektiivinen oikeus. Ne palvelunkäyttäjät, jotka jaksavat itse tai läheistensä avulla ottaa selvää asioista, ovat vahvoilla. Järjestelmässä voi menestyä myös, kun osaa toimia järjestelmän näkökulmasta oikein ja tietää oikeat tahot, joiden puoleen kääntyä, vaikka itsellä ei olisikaan tietoa.

Jälkikäteisen oikeusturvan eduksi on luettava se, että oikeusprosessissa asia tulee puolueettomasti ratkaistuksi. Henkilökohtaisen avun osalta meillä ei vielä ole oikeuskäytäntöä hallinto-oikeuksien eikä KHO:n ratkaisuksista. Kun kyse on palvelusta, jota vaikeavammaisen henkilö tarvitsee päivittäisissä toimissa, on selvää, että hallinto-oikeuden palvelunkäyttäjälle antama myönteinen päätös kolmen vuoden kuluttua palvelun hakuhetkestä, ei ole hyvä päätös. Vammaispalvelulakiin tuli odotettu muutos käsittelyaikoihin viranhaltijan päätöksentekoaajan suhteen, mutta aikarajoja ei edelleen ole valitusprosessissa.

## Ennakkollisesta oikeusturvasta

Viranomaisella on hallintomenettelyssä ratkaisupakko. Tämä tarkoittaa, että mikäli hakemus on tullut asianmukaisesti vireille, se tutkimisen jälkeen joko hyväksytään tai hylätään. Jos taas hallintomenettelyn edellytyksiä ei ole, hakemus jätetään tutkimatta. Myös osaratkaisut ovat mahdollisia. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sosiaaliviranomaisen hakemusasiaan antama päätös ei saa oi-

<sup>1</sup> Valtakunnallinen henkilökohtaisen avun verkosto [www.assistentti.info](http://www.assistentti.info)

keusvoimaa sillä tavoin, että viranomaisella voisi jättää samaa asiaa koskevan uuden hakemuksen tutkimatta. Samaa asiaa koskevat hakemukset on siis aina käsiteltävä ja niiden johdosta on tehtävä asiapäätös.<sup>2</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on myös katsonut, että vammaispalvelu tulee myöntää, vaikka asian käsittely muutoksenhaussa olisi kesken.<sup>3</sup>

Jatkuvaa apua tarvitsevien henkilöiden oikeusturvaan liittyy suuri joukko erityisiä kysymyksiä etenkin tilanteiden muuttumisen osalta. Milloin hakemusasia on sama kuin aiemmin vireille laitettu asia? Voiko vireilläolovaikutus estää uuden hakemuksen menestymisen? Voiko palveluntarpeen lisääntyminen tai parempi palveluntarpeen kuvaaminen oikeuttaa samankaltaisen hakemuksen parempaan menestymiseen, jos aiempi hakemus on vireillä viranomaisessa? Milloin palveluvajeesta kärsivän on tehtävä uusin perustein uusi hakemus, tai milloin on syytä odottaa valitusviranomaisen ratkaisua, jää hakijan harkinnan varaan? Jos on haettu esimerkiksi henkilökohtaisen avun järjestämisestä hakijalle aiheutuneisiin kustannuksiin korvausta valittamalla, on syytä odottaa valitusviranomaisen ratkaisua.

Kun kyse on saamatta jääneestä palvelusta, tilanne on toinen. Oikeusturvasa (sekä yleensä, että vammaisten henkilöiden kannalta) ongelmallista on, että saamatta jäänyttä palvelua ei voi saada takautuvasti eikä siitä voi saada hyvitystä enempää palvelun järjestämisvastuussa olevalta viranomaiselta kuin valitusviranomaiselta. Jälkikäteen tieto oikeudesta palveluun ei korvaa saamatta jäänyttä palvelua. Olisiko syytä asettaa viranomaisella vahingonkorvausvastuuseen, jos hakijalle on väärän päätöksen seurauksena aiheutunut vahinkoa, vaikka viranomaisella ei olisi syyllistynyt virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen?

Miten oikeusvoimaoppi toimii vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia haettaessa? Kielteiset edunsaajat hallintopäätökset eivät saa oikeusvoimaa. Palvelua tai tukitoimea vailla oleva henkilö voi aina uudestaan hakea samaa palvelua, kunnes palvelu myönnetään. Viranomaisen tekemät aiemmat kielteiset ratkaisut samassa asiassa eivät sido viranomaisesta uudessa käsittelyssä. Käytännössä monet vaikeavammaiset palveluntarvitsijat eivät tiedä tätä asiaa. He jättävät palvelunhakemisen ensimmäiseen viranhaltijan kielteiseen päätökseen. Asiakkaat ajattelevat, että kielteinen palvelupäätös on voimassa lopullisesti. He kokevat, että palvelun saamatta jääminen johtui siitä, etteivät he tehneet oikaisuvaatimusta ajoissa. Palvelujen tarvetta on enää turha tuoda esiin. Viranomaisen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus ratkaisujen oikeusvaikutuksista toteutuu tässä suhteessa harvoin.

Luottamuksensuojan periaate yhtenä hallinnon oikeusperiaatteena on vammaispalvelulain perusteella tehdyissä päätöksissä veteen piirretty viiva. Vaikeavammaiselle myönnetty palvelu voidaan kunnan taholta muuttaa tai peruuttaa ilman, että palvelunkäyttäjän olosuhteissa olisi tapahtunut muutoksia. Asiasta esimerkki on KHO:n ratkaisu 1.4.2669/2/08. Tapauksessa uuden palvelun hakemisen yhteydessä hakijan todettiin olevan laitoshoidon tarpeessa. Vammaispalvelut eivät

2 Ks. EOA 367/2002, 27.10.2003.

3 EOA 1636/4/00 25.6.2002.



soveltuneet tilanteeseen. Hakijalle oli myönnetty 40 avustajatuntia viikossa, johon haettiin lisäpalveluja kotona asumisen turvaamiseksi. Terveystilan muutokseen ei päätöksessä viitattu. Tämä ei vahvista palvelunkäyttäjän oikeutettuja odotuksia hallintoa ja oikeusjärjestystä kohtaan.

Hallintolaki edellyttää, että kuuleminen on toteutettava hyvissä ajoin ennen asian ratkaisua ja niin, että asianosainen pystyy toteuttamaan oikeutensa tulla kuulluksi ja että asianosaisen esittämällä näkökohdilla on reaaliset mahdollisuudet tulla huomioon otetuksi päätöstä tehtäessä.<sup>4</sup> Usein kuulemiselle ei viranomaisen puolelta anneta sitä merkitystä, mikä sille parhaimmillaan voitaisiin antaa. Eri vaihtoehtoja ei esitellä hakijalle, eikä hakijan mielipiteelle anneta merkitystä, jos sitä kysytään aidosti lainkaan. Jos palvelunkäyttäjää kuultaisiin hallintolain tarkoittamalla tavalla ennen päätöksentekoa, voisi se johtaa siihen, että palvelunkäyttäjä saisi tarvitsemansa palvelun haetusti, eikä oikaisuvaatimusta ja muutoksenhakua tarvittaisi.

## Päätöksen täytäntöönpanosta

Pääsääntöisesti viranomaisen päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei voida panna täytäntöön, ennen kuin valitusaika on kulunut umpeen tai päätöstä koskeva valitus on lopullisesti ratkaistu. Päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Hallintolainkäyttölain mukaan valitus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa silloin, kun asiassa tarvitaan muutoksenhakulupa (31 §). Tästä seuraa, että jos muutoksenhakulupaa ei tarvita, valitus lykkää täytäntöönpanoa. Vammaispalvelulain mukaisista palveluista valitettaessa ei muutoksenhakulupaa tarvita, josta seuraa, että pääsääntöisesti palveluita koskeva päätös ei ole täytäntöön pantavissa ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

EOA on kanteluratkaisussaan katsonut, että lautakunta (kunta) oli velvollinen panemaan hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen täytäntöön kokonaisuudessaan, vaikka se oli hakenut asiassa valituslupaa KHO:lta. Tapauksessa oli kyse määrärahasidonnaisesta tukitoimesta, ei palvelusta. Lisäksi hän piti epäkohtana sitä, että kantelija oli joutunut hakemaan muutosta kaksi kertaa. Ainakin kantelijaa olisi tullut neuvoa siinä, että hän voi hakea korvausta myös toisella perusteella. EOA korosti, että hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaate edellyttää, että viranomaiset antavat asiakkailleen tietoa hallinnonalaansa kuuluvista säännöksistä. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun palvelu tai tukitoimi voidaan myöntää eri säännösten perusteella.<sup>5</sup>

4 Mäenpää, Olli 2003: Hallinto-oikeus.

5 EOA 25.6.2002, dnro 1636/4/00.

## Jälkikäteisestä oikeusturvasta

Viranomaisten tekemät päätökset eri puolilla Suomea ovat hyvin erilaisia samankaltaisissa vammaispalveluihin liittyvissä tapauksissa, vaikka laki on sama. Kunnat pyrkivät tulkitsemaan lakeja omista lähtökohdistaan. Esimerkiksi kuntien sisäiset vammaispalvelulakiin perustuvan henkilökohtaisen avun soveltamisohjeet ovat jo lähtökohtaisesti lain hengen vastaisia siksi, että haettava palvelu myönnetään yksilöllisin perustein hakijan elämäntilanne kokonaisuudessaan huomioiden. Tästä näkökulmasta yleiset ohjeet yksilöllisiin elämäntilanteisiin eivät voi koskaan tulla sovellettaviksi.

Vammaisten ihmisoikeuskeskus VIKE ja KHO sopivat syksyllä 2009 tutkimustyön aloittamisesta vammaispalvelulain perusteella tehdyistä valituksista KHO:lle. Paavo Kotiaho on kartoittanut KHO:lle tehtyjen valituksien määrää ja sisältöä vammaispalvelulain perusteella annetuista ratkaisuksista 1999–2009. Alustavan raportin 4.1.2010 mukaan käsiteltyjä asioita oli 919, joista palveluasumiseen tai henkilökohtaiseen avustajaan liittyviä juttuja oli alle 100. Yhtenäistä linjaa ratkaisuksista ei ollut löydettävissä. Osassa tapauksista hakijana olleen valittajan mielipiteelle oli annettu painoa ratkaistavassa asiassa. Eräässä tapauksessa kunnan kanta järjestää tarvittava vaikeavammaisen henkilön apu laitoksessa voitti, vaikka avustaminen oli ennen valitusta hoidettu toimivasti kotioissa ja kotona asumisen oli myös vaikeavammaisen henkilön oma toive. Vaikeavammaisuus-käsitteen tulkinta ei ollut pääkysymyksenä suurimmassa osassa juttuja. Tosin yhtenäistä tapaa todentaa vaikeavammaisuus ei myöskään ollut havaittavissa.<sup>6</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslaissa kuvatut asiakkaan mielipiteen ja toivomusten huomioiminen päätöksiä tehtäessä eivät aina ole prosessia eteenpäin vievä voima. Asiakas- ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta eivät aina pääse esiin. Tulisiko valitusviranomaisten päätösten arvioimiseksi kehittää hyvän päätöksen kriteeristö, jonka kautta päätöksiä arvioidaan. Ainakin tutkimusta päätösten perusoikeusmyönteisyydestä ja asiakkaan mielipiteelle annetusta painoarvosta yksilöllisissä vammaispalvelupäätöksissä tarvitaan. Laadukkailla päätöksillä olisi hyvää hallintoa tukeva vaikutus.

Yhteydenotot läänien (vuoden 2009 loppuun saakka) sosiaalitarkastajiin ja erilaiset kantelut viranomaisten toiminnasta kuuluvat asiakkaan keinovalikoimaan hänen etsiessään hyvää hallintoa. Onko hyvä hallinto palvelunkäyttäjän vastuulla? Usein päättävällä viranomaisella ei ole viimeisintä tietoa sovellettavasta laista, eikä hallintomenettelystä ylipäätään. Tämä vaarantaa hallinnon lainalaisuusperiaatteen. Hallinnon lainalaisuusperiaatetta täydentää viranomaisten toimintaa velvoittava lakisidonnaisuuden vaatimus, jonka mukaan ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Lakisidonnaisuuden vaatimuksesta johtuu, että vi-

<sup>6</sup> Vaikeavammaisuuden määritelmä hallintolainkäytössä, raportti vammaisten ihmisoikeuskeskukseen ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen tutkimuksen materiaalin hankintavaiheesta, marraskuu–joulukuu 2009, KHO:ssa Paavo Kotiaho.

ranomaisen tulee olla selvillä hänen toimintaansa koskevista säädöksistä ja tulee osata soveltaa niitä oikein.

## Lähteet

- Ahola, Sanna & Konttinen, Juha-Pekka. Uudistuva vammaispalvelulaki – opas, (INFO-sarja nro 6, Assistentti.info). Helsinki 2009.
- Kotiaho, Paavo. Vaikeavammaisuuden määrittelmä hallintolainkäytössä. Raportti vammaisten ihmisoikeuskeskuksen ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen tutkimuksen materiaalin hankintavaiheesta, marraskuu–joulukuu 2009.
- Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. WSOY Laki-tieto 4. painos. Helsinki 2003.
- Ojala, Matti. Luennot 21.10.2009. Kuka on vaikeavammaisen -koulutus. Helsinki. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 367/2002, 27.10.2003.
- Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 1636/4/00, 25.6.2002.
- Henkilökohtainen apu -esite sivustolta [http://www.kynnys.fi/images/stories/assistentti.info/haesite\\_web\\_2.pdf](http://www.kynnys.fi/images/stories/assistentti.info/haesite_web_2.pdf)
- Kuka on vaikeavammaisen -koulutuksen 21.10.2009 materiaalit <http://www.kynnys.fi/content/view/237/222/>

## TUETTU PÄÄTÖKSENTEKO RATKAISUNA OIKEUSTURVAN ONGELMIIN

Monimutkaisessa itsepalveluyhteiskunnassamme pärjääminen vaatii vahvoja ja riippumattomia yksilöitä. Yksilöiden oikeusturvan toteutumisessa on kuitenkin vakavia puutteita useimmiten siksi, että heillä ei itsellään ole valmiuksia huolehtia oikeuksiensa toteutumisesta tai päättää omista asioistaan ilman apua. Silloin, kun valmiuksia päätöksentekoon tai mahdollisuutta päätöksenteon opetteluun ei ole, asiat päätetään puolesta. Puolesta päättämistä tapahtuu pienissä jokapäiväisissä asioissa yhtä hyvin kuin isommissa elämää koskevissa ratkaisuisissa.

Tuetun päätöksenteon tarkoituksena on kannustaa, opettaa, rohkaista ja tukea henkilöä tekemään omaa elämäänsä koskevia päätöksiä. Tukea tarvitsevan henkilön ympärille kootaan joukko ihmisiä, jotka auttavat häntä elämän pienissä ja suurissa ratkaisuisissa. Tämä ryhmä voi saada virallisen aseman ja oikeuden puhua tuettavan henkilön puolesta. Oikeus rajautuu kuitenkin vain niihin asioihin, joihin henkilö itse ilmaisee tarvitsevansa ja haluavansa apua. Ryhmässä voi olla useampia henkilöitä erilaisia asioita ja tilanteita varten. Näin estetään yksittäisen tukihenkilön mahdollisuus vaikuttaa liikaa omilla mielipiteillään.

Tuetun päätöksenteon järjestelmää on kehitetty viime vuosina useissa maissa ja sitä on toteutettu käytännössä eri tavoin. Järjestelmän tavoite on varmistaa, että yhteiskunnassa toteutuu yhdenvertaisesti täysi oikeustoimikelpoisuus, mikä edellyttää riittävää tukea oman päätöksenteon pohjaksi ja suojelua henkilön oman päätöksenteon negatiivisilta vaikutuksilta ja toisten henkilöiden hyväksikäytöltä. Suurin osa ulkomailla kehitetyistä järjestelmistä perustuu käytännön malleihin ja toimintatapoihin. Lainsäädännön tasolla tuettu päätöksenteko on viety pisimmälle Englannissa ja Kanadassa.

Artikkeli on kirjoitettu pääasiassa kehitysvammaisten henkilöiden näkökulmasta. Kehitysvammaisilla henkilöillä tuetun päätöksenteon tarvetta aiheuttavat erityisesti puutteelliset tiedon käsittelytaidot. Asioiden havaitseminen, tiedon vastaanottaminen ja sisäistäminen sekä soveltaminen uudessa tilanteessa ovat usein vaikeita. Tuetun päätöksenteon järjestelmä voisi olla hyvä toimintamalli muillekin täysi-ikäisille henkilöille, joilla on puutteita kognitiivisissa (ajattelun) taidoissa.

## Voimassa oleva sääntely ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Yhteiskunnallisten muutosten myötä käsitys vammaisista henkilöistä osana yhteiskuntaa on vähitellen muuttunut. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa tunnustetaan vammaisten ihmisten täysi ihmisarvo ja velloitetaan edistämään heidän oikeuksiensa toteutumista lainsäädännön, päätöksenteon ja käytännön tasolla. Suomi on allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista 30.3.2007. Sopimus edellyttää, että osapuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöön panemiseksi. Sopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnyntäisen arvon kunnioittamista. Yleissopimuksen periaatteena on yksilöllisen itsemääräämisoikeuden ja riippumattomuuden kunnioittaminen, yhdenvertaisuus, täysimääräinen ja tehokas osallistuminen sekä osallisuus yhteiskuntaan. Tämä edellyttää vapautta tehdä omia valintoja.

YK:n sopimuksen artikla 12 koskee yhdenvertaisuutta lain edessä. Se vahvistaa vammaisten henkilöiden oikeuden tulla kaikkialla tunnustetuiksi henkilöiksi lain edessä sekä edellyttää, että vammaiset henkilöt ovat oikeustoimikelpoisia yhdenvertaisesti muiden kanssa kaikilla elämänaloilla. Sopimusvaltioiden tulee järjestää tuki, jota vammaiset henkilöt mahdollisesti tarvitsevat oikeustoimikelpoisuutta käyttäessään. Henkilön oikeuksia, tahtoa ja mieltymyksiä tulee kunnioittaa siten, ettei esiinny eturistiriitoja eikä asiatonta vaikuttamista. Toimien tulee myös olla oikeasuhtaisia ja henkilön olosuhteisiin sopivia.

Suomessa on olemassa laillakin turvattuna järjestelmiä, jotka turvaavat tietyissä tilanteissa avun saantia myös avuttomille ryhmille. Jokainen järjestelmä vastaa tuetun päätöksenteon tarpeeseen kuitenkin vain osaksi. Esimerkiksi laajasti lainsäädäntöön kirjattu neuvonta ja ohjaus eivät aina ole puolueettomia, jos neuvonajana on esimerkiksi päätöksentekijä, jota sitovat tiukat budjettiraamit tai jos neuvonantajana on samalla sopimuksen toinen osapuoli. Silloin tarvitaan puolueetonta neuvonantajaa oman päätöksenteon tueksi. Myös kiire estää usein asian riittävän selvittämisen. Hallintolaki antaa myös mahdollisuuden käyttää asiamiestä tai avustajaa. Tuettua päätöksentekoa tarvitaan kuitenkin jo ennen kuin avuton henkilö kykenee tekemään päätöksen edustajan käyttämisestä. Henkilön pitää pystyä sanomaan, mitä hän haluaa asiamiehensä tekevän. Hänen pitää myös ymmärtää, kuka viranomainen mitäkin asiaa hoitaa.

Oikeuksien toteutumisessa on suuria puutteita, jotka osittain johtuvat siitä, että taloudelliset tekijät vaikuttavat muita tekijöitä vahvemmin poliittisiin päätöksiin. Suurin osa viime aikojen lainsäädäntöuudistuksista on tehty tai tehdään joko tavoitteena leikata kustannuksia tai vähintään kustannusneutraalisti. Kunnat eivät arvioi tekemiensä yleisten leikkauspäätösten vaikutusta yksittäisten ihmisten elä-

mään. Erityisesti avuttomien henkilöiden asema on arjessa monin tavoin heikentynyt. Jotta henkilö voisi ymmärtää erilaisten vaihtoehtojen merkityksen ja käyttää yleisiä palveluita, tulisi luoda henkilön tilanteen huomioon ottava kokonaisvaltainen järjestelmä avun ja tuen saamiseksi. Tuettu päätöksenteko on vaihtoehtoinen mahdollisuus tällaisen järjestelmän luomiseen.

## Holhoustoimilaki

YK:n sopimus edellyttää, että sellaisista holhousjärjestelmistä luovutaan, joissa henkilön oma päätösvalta siirretään kokonaan toiselle, ja siirrytään järjestelmiin, joissa tuetaan henkilön omaa päätöksentekoprosessia. Jokaisen itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisen kohtelun lain edessä pitää toteutua ilman rajoituksia. Oikeustoimikelpoisuutta ei voi sopimuksen tiukimman tulkinnan mukaan missään tilanteessa poistaa. Tämän sijaan tulee kehittää erilaisia ratkaisuja, joilla päätöksentekoa voidaan tukea. Siksi Suomenkin tulee arvioida holhoustoimilakimme ja siihen sisältyvän edunvalvontajärjestelmän sopimuksenmukaisuus.

Kysymys toimintakelpoisuuden rajoittamisesta on vaikea. YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskeva sopimus lähtee siitä, että keneltäkään ei voi täysin riistää oikeustoimikelpoisuutta. Suomessa tuleekin harkita, onko vastaisuudessa mahdollista tai tarpeellistakaan säilyttää holhoustoimilain antamaa oikeutta julistaa henkilö vajaavaltaiseksi. Käytännössäkin tämä on nykyään hyvin harvinaista, ja toimenpidehän tulee tehdä vain asianomaisen oman edun suojaamiseksi. Tilanteita, joissa vajaavaltainen henkilö pystyisi toimimaan oman etunsa vastaisesti, on vaikea löytää, koska toimintakyky on muutenkin kovin rajallinen.

*Suomen holhoustoimilaki* täyttää säädöstasolla ehkä minimissään YK:n sopimuksen vaatimuksen tuesta, jota vammaiset henkilöt mahdollisesti tarvitsevat oikeustoimikelpoisuutta käyttäessään. Käytännössä edunvalvontajärjestelmä ei täytä YK:n sopimuksen vaatimuksia.

Holhoustoimilain 37 §:n mukaan edunvalvojan on pidettävä silmällä sitä, että päämiehen varoja käytetään hänen hyödykseen ja tyydyttämään hänen henkilökohtaisia tarpeitaan. Edunvalvojan tulisi näin olla tietoinen päämiehensä toiveista ja tarpeista. Vaikka holhoustoimilain mukaan edunvalvojan tehtävien luonne on pääasiassa taloudellinen, täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena (42 §). Edunvalvojan on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä ennen päätöksen tekemistä, jos asiaa on pidettävä päämiehen kannalta tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta.

Edunvalvonnasta pääosan hoitavat yleiset edunvalvojat virkatyönä, pienempi osa heistä on yksityisiä henkilöitä, jotka vastaavat vain yhden henkilön edun-

valvonnasta. Ottaen huomioon yleisten edunvalvojien asiakasmäärät (60–400 päämiestä), heillä ei ole mitään mahdollisuuksia tutustua päämiehiin ja heidän tarpeisiinsa ja hoitaa asianmukaisesti kaikkien asioita. Käytännössä edunvalvojien tehtävä on rajattu hyvin tarkasti taloudellisten asioiden hoitoon, jolloin kyseessä on lähinnä laskujen maksusta huolehtimista. Oma elämä on kuitenkin paljon muuta kuin taloudenhoitoa. Edunvalvoja ei ehdi pohtia päämiehen kanssa asumiseen, henkilökohtaiseen terveyteen tai koulutukseen liittyviä asioita.

Vaikka kehitysvammaiset ihmiset olisivat muodollisesti oikeustoimikelpoisia, he eivät kykene käyttämään oikeuksiaan ilman asianmukaista apua ja tukea. Siksi virallisen edunvalvontajärjestelmän rinnalle tulee luoda järjestelmä, joka tukee arkipäivän elämän ratkaisuisissa ja ohjaa itsenäiseen päätöksentekoon ja asioiden hoitamiseen. Vain näin voidaan aidosti vahvistaa itsemääräämisoikeutta.

## Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu

Vammaispalvelulain 1.9.2009 voimaan tullut muutos turvaa vaikeavammaisen henkilön oikeuden välttämättömään henkilökohtaiseen apuun sellaisissa asioissa, joita henkilö ei itse kykene tekemään ilman apua. Laajasti nähtynä henkilökohtainen apu hyvin pitkälle vastaisi myös tuetun päätöksenteon tarpeisiin. Nykymuodossaan laki ja sen tulkintakäytännöt eivät kuitenkaan toimi tuettua päätöksentekoa vastaavalla tavalla. Suurin ongelma on, että henkilökohtainen apu on vammaispalvelulaissa rajattu koskemaan vain sellaisia vaikeavammaisia henkilöitä, joilla on voimavaroja määritellä tarvitsemansa avun määrä ja sisältö. Lakia tulkitaan kuitenkin vastoin lain tarkoitusta siten, että kaikki kehitysvammaiset henkilöt saatetaan rajata henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Toisaalta kaikkein eniten apua tarvitsevat henkilöt jäävät joka tapauksessa avun ulkopuolelle siksi, että heillä ei ole tarvittavia voimavaroja avun määrän ja sisällön määrittämiseen.

## Kehitysvammalain nojalla myönnettävä tukihenkilö

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain perusteella pieni määrä kehitysvammaisia henkilöitä on saanut tukihenkilön, joka on osin voinut auttaa myös päätöksentekoon liittyvissä kysymyksissä. Pääasiassa tukihenkilöt ovat toimineet apuna vapaa-ajan toimintoihin liittyvissä asioissa. Monilla eri alueilla toimivilla järjestöillä on tukihenkilöitä, joiden toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen. Tukihenkilön asemaa ei ole kuitenkaan laissa riittävän selvästi määritelty.

## Muu lainsäädäntöön perustuva tuki

Muut sääntelyyn perustuvat palvelut tai tuki on tarkoitettu lähinnä vain tiettyjä tilanteita varten. Esimerkiksi oikeusapua voi saada tiettyä oikeudellista ongelmaa (max 100 h) varten, mutta ei jatkuvana. Tuetun päätöksenteon tarkoitus on auttaa kaikenlaisissa, myös aivan arkisimmissa asioissa.

Puhevammaisella henkilöllä, jolla on vaikeuksia ilmaista itseään puheen avulla tai jolla on vaikeuksia ymmärtää puhuttua tai kirjoitettua kieltä, on mahdollisuus saada tulkkipalvelua vammaispalvelulain (valmisteilla uusi tulkkauspalvelulaki) nojalla. Tulkki voi myös selventää viranomaisasiakirjoja, joita puhevammaisen henkilö ei ymmärrä. Tulkki ei kuitenkaan saa ohjata päätöksentekoa.

## Ulkomaisia esimerkkejä tuetusta päätöksenteosta

### Tuetun päätöksenteon järjestelmä Englannissa

Simon Cramp ja Simon Duffy englantilaisesta InControl-järjestöstä ovat luoneet paikallisille viranomaisille tarkoitetun toimintaohjelman, jonka tavoitteena on parantaa kehitysvammaisten ihmisten itsemääräämisoikeutta. Perusperiaatteena on, että jokainen voi tehdä omaa elämäänsä koskevia päätöksiä, jos hänelle annetaan riittävästi aikaa, huomiota ja tukea.

Toimintaohjelmassa korostetaan seuraavia periaatteita:

- ◆ Ensinnäkin *jokaisen tulee kontrolloida omaa elämäänsä niin pitkälle kuin mahdollista*. Toiseksi *henkilön pitää itse voida päättää, kuka auttaa häntä päätöksenteossa*, ellei päätöstä ole mahdollon tehdä tai on syytä epäillä vallan väärinkäyttämistä. Erilaiset tukihenkilöt sopivat eri elämänalueille. Hyvä edustaja tuntee henkilön mieltymykset ja olemassa olevat vaihtoehdot, on käytettävissä oikeassa paikassa oikeaan aikaan ja niin kauan kuin tarvitaan. Samaa henkilöä avustavilla ei saa olla eturistiriitoja avustettavan kanssa.
- ◆ *Henkilöllä itsellään on aina oikeus osallistua päätöksentekoon*, jos tämä on kohtuullista ja mahdollista.
- ◆ *Edustajan tulee toimia henkilön edun mukaisesti*. Edustajan on tehtävä päätös, jonka luulisi henkilön itse tekevän. Hyvä päätös auttaa henkilöä saavuttamaan päämääränsä ja mieltymyksensä, kunnioittaa henkilön omaa persoonallisuutta, auttaa henkilöä luomaan ihmissuhteita, lisää henkilön taitoja ja kykyjä, parantaa henkilön asemaa yhteisössä, pitää henkilön itsensä ja muut terveinä ja turvassa, eikä perustu edustajan ennakkoluuloihin. Silloin, kun ei ole mahdollista toteuttaa näitä periaatteita, päätöksistä pitää kantaa vastuu. Edustajan rooli pitää harkita uudelleen, mikäli hän toistuvasti epäonnistuu ottamaan nämä periaatteet huomioon.



- ♦ *Kaikki päätöksentekosopimukset pitää arvioida.* Niin avustettavat kuin apua antavat ihmiset muuttuvat, heidän kykynsä ja intressinsä sekä ihmissuhteensa muuttuvat. On välttämätöntä, että jokainen päätöksentekosopimus arvioidaan säännöllisesti uudelleen, vähintään vuosittain, ja henkilölle annetaan mahdollisuus valita uusi edustaja.

## Positiivinen riskienottopolitiikka

Ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen edellyttää jokaiselle kuuluvaa vahvaa itsemääräämisoikeutta. Englantilainen Cumbria Learning Disability Services on jo vuosia puhunut positiivisesta riskienottopolitiikasta, joka liittyy vahvasti tuettuun päätöksentekoon. Riskejä ei tarvitse välttää, mutta niiden pitää olla hallittavissa. Jokaisella ihmisellä on luonnostaan tahto ja kyky tehdä päätöksiä. Henkilöllä on vain oltava tieto, aikaa ja tarvittava tuki päätöksentekoa varten.

Positiivinen riskien otto ei tarkoita riskien kieltämistä tai sitä, että niitä ei ajattele lainkaan. Riskien otto voi antaa mahdollisuuden itsenäistymiseen, itseluottamukseen ja vastuunottoon omasta elämästä. Aina ei voi valita turvallisinta vaihtoehtoa, jos se ei ole henkilölle parasta. Päätöksenteon tuki pitää antaa henkilölle itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla.

## Kanadan tuetun päätöksenteon malli

Yokonin territoriossa Kanadassa on käytössä lakiin perustuva tuetun päätöksenteon malli (supported decision-making). Halutessaan täysi-ikäinen henkilö voi allekirjoittaa tukea antavan henkilön (associate/assistant) kanssa sopimuksen, jossa määritellään ne asiat, joissa kumppani antaa apua, ja myös ne asiat, jotka henkilö haluaa päättää ilman apua. Esimerkkejä asioita, joihin voi tarvita apua, ovat rahaasiat, asumiseen ja terveyteen liittyvät kysymykset, palveluiden tai etuuksien hakeminen, työhön liittyvät asiat. Henkilöllä on oikeus saada apua niissä asioissa, jotka hän itse katsoo tarpeelliseksi.

Tukea päätöksentekoon voidaan antaa monella tavalla. Henkilö voi auttaa tiedon ja vaihtoehtojen etsimisessä, ratkaisun etujen ja haittojen punnitsemisessä sekä selvittää vaikeita asioita selkokielellä. Kun henkilö ymmärtää eri päätösvaihtoehdot ja niiden seuraukset, on hänen helpompi päättää omasta elämästään. Tukea tulee saada tarvittaessa myös henkilön toiveista kertomisessa ja päätösten täytäntöönpanoon laittamisessa. Järjestelmän avulla henkilö, jolla on vaikeuksia valintojen tekemisessä, päätöksen muotoilussa ja kommunikaatiossa, voi tehdä itse elämäänsä koskevia päätöksiä.

Tuettu päätöksentekojärjestelmä lähtee siitä, että henkilö päättää asioista itse eli käyttää omaa itsemääräämisoikeuttaan. Missään tapauksessa ei ole tarkoitus

päittää asioita henkilön puolesta. Tuettu päätöksentekojärjestelmä pitää ehdottomasti rakentaa henkilön omien tarpeiden ja toiveiden pohjalta eikä sama järjestelmä sovi kaikille. Tärkeintä on luottamus vammaisen henkilön ja häntä tukevan henkilön välillä. Työnjako on selvä: vammaisen henkilö määrää, ja tukea antava henkilö antaa mahdollisuudet omalle päätöksenteolle.

## Tuetun päätöksenteon järjestelmä edellyttää monenlaisia muutoksia Suomessa

Kehitysvammaisten ihmisten itsemääräämisoikeutta voidaan ja pitää vahvistaa monin eri tavoin. Jokaisen viranomaisen ja palveluntuottajan tulee kunnioittaa kaikkia ihmisiä ja nähdä heidän potentiaalinen kykynsä tehdä omia ratkaisuja. Asiat tulee selvittää mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla välttämällä vaikeaa ammattikieltä. Neuvontavelvollisuuteen pitää kiinnittää erityistä huomiota silloin, kun kyseessä on henkilö, jolla on vaikeuksia ymmärtää asioita ja tehdä omia ratkaisuja. Pelkkä toimintakulttuurin muutos ei riitä turvaamaan kaikkein heikoimassa asemassa olevien ihmisten itsemääräämisoikeutta. Laaja toimintakulttuurin muutoskin edellyttää todennäköisesti esimerkiksi hallintolakiin kirjattua laajaa korostettua neuvontavelvoitetta tilanteissa, joissa asiakkaana on avuton henkilö.

### Tuettu päätöksentekojärjestelmä uutena palveluna Suomen lainsäädäntöön

Tuetun päätöksenteon malli voitaisiin rakentaa Suomessa osittain jo olemassa olevien palveluiden sisälle. Pelkästään muutokset olemassa oleviin palveluihin eivät yksistään riitä, vaan tarvitaan rinnalle myös uusi palvelumuoto. Palvelun tarvisijoita olisi muitakin kuin vammaispalvelulain soveltamisalan piiriin kuuluvat henkilöt. Mikäli tuetusta päätöksenteosta halutaan laajasti kaikkia sen tarpeessa olevia henkilöitä koskeva asia, siitä tulee säätää yleislailla.

Laissa tulisi vähintään säätää siitä, ketkä voivat kuulua järjestelmän piiriin, ja siitä, onko järjestelmä joltain osin pakollinen (esimerkiksi julkisen vallan vastuulla) vai täysin vapaaehtoinen. Lailla voitaisiin säätää myös henkilöä koskevista suojaustoimista ulkopuolista hyväksikäyttöä vastaan ja omien päätösten seurausten minimoinnista tietyissä tilanteissa. Jos tukea antaville henkilöille annetaan rinnakkainen päätösvalta henkilön itsensä kanssa, tulee tukea antavien henkilöiden valvonnasta säätää lailla.

Lakiin perustuvaa rekisteröityä tuettua päätöksentekoa tulee soveltaa vain silloin, kun se on tarpeellista – arkipäivän elämä ei aina vaadi niin mittavia toimia. Usein läheiset auttavat joka tapauksessa käytännön asioissa. Niinpä rekisteröityjen tukihenkilöiden tulisi keskittyä suuriin päätöksiin, jotka vaikuttavat kehitysvam-

maisen aikuisen elämään ja jotka ovat lainkäytön ja oikeuksien kannalta merkittäviä, kuten:

- ◆ missä ja kenen kanssa henkilö haluaa elää
- ◆ työtä tai päivätoimintaa koskevat kysymykset
- ◆ terveydenhuoltoon liittyvät päätökset
- ◆ vapaa-ajan toimintojen mahdollisuuksien selvittäminen ja niiden vakiinnuttaminen ja
- ◆ tarpeenmukaisten soveltuvien tukitoimien valinta.

Myös rahankäyttöä liittyvistä kysymyksistä tulisi säätää laissa

- ◆ kenellä on oikeus nostaa rahaa tililtä ja
- ◆ kuinka henkilö itseään voidaan ohjata rahankäytössä puuttumatta liikaa itse-määräämisoikeuteen. Rahankäyttöä koskevien päätösten tueksi tarvitaan jatkuvia tukitoimia.

Myös tuetun päätöksentekojärjestelmän pitää lähteä henkilön omista toiveista ja tarpeista. Siksi sen pitää olla vapaaehtoinen. Suomessakin tulisi Kanadan mallin mukaan lähteä siitä, että henkilö saa itse määritellä asiat, joihin hän tarvitsee ja haluaa tukea. Samalla hän voisi määritellä ne asiat, jotka hän haluaa päättää täysin itsenäisesti.

Tuettu päätöksenteko on palvelu, jota vammaiset henkilöt tarvitsevat vammastaan johtuen. Siksi tuetun päätöksenteon järjestelmästä ei saa aiheutua heille kustannuksia. Suuri osa henkilöistä, jotka mahdollisesti tarvitsisivat tukea, elää minimitoimeentulon varassa. Jokainen ylimääräinen kustannus on tässä tilanteessa kohtuuton. Palvelun kustannukset tulisi säätää valtion maksettavaksi, kuten esimerkiksi tulkkipalveluiden osalta nyt on tehty.<sup>1</sup>

## Tukihenkilöiden valinta ja rekisteröinti

Kanadan kokemusten mukaan järjestelmä toimii parhaiten, mikäli tukihenkilöt tuntevat tuettavan henkilön entuudestaan hyvin. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun henkilöllä on vaikeuksia kommunikoida ja saada itsensä ymmärretyksi. Hyvin monet asiat vaikuttavat mielipiteen muodostumiseen, ja virheellisiä päätöksiä tekee jokainen. Kaikkia päätöksiä on mahdoton perustella järkevästi. Vieraat ihmiset saattavat herkemmin arvioida omista lähtökohdistaan toisen kykyä itsenäiseen päätöksentekoon ja voivat olla kovin varovaisia. Siksi voisi olla hyväksi, jos henkilöt ovat tunteneet toisensa henkilökohtaisesti pidemmän aikaa. Luottamus tukihenkilöihin on ehdoton edellytys järjestelmän toimimiselle.

<sup>1</sup> Vammaispalvelulain (380/1987) mukaisten puhe- ja kuulovammaisten tulkkipalvelujen järjestäminen siirtyy kunnilta Kansaneläkelaitokselle 1.9.2010 alkaen. Kuntien erityinen tulkkipalvelujen järjestämisvelvollisuus jatkuu elokuun 2010 loppuun saakka. Tulkkipalvelujen järjestämisestä tullaan säätämään jatkossa erillisessä lainsäädännössä eikä enää vammaispalvelulaissa. Kunnat ovat jatkossakin vastuussa puhe- ja kuulovammaisten tarvitsemista muista palveluista.

Rekisteröityjen tukihenkilöiden tulee löytää hienovarainen tasapaino, jota heidän tukensa olisi yksilöä voimaannuttavaa. Tukihenkilöiden verkosto ei saa korvata olemassa olevia verkostoja, vaan pikemminkin vahvistaa niitä ja auttaa uusien verkostojen luomisessa. Tukihenkilön ja tuettavan henkilön tulee sopia siitä, missä asioissa tuki on tarpeen.

Myös kehitysvammaisia henkilöitä pitää opettaa ja rohkaista päättämään omista asioistaan. Lapsia ja nuoria tulee jo kotona ja koulussa tukea kasvuun kohti päätöksentekoa. Kotona ja koulussa hyvin varhaisessa vaiheessa alkaa muodostua esimerkiksi käsitys itsestä ja omista kyvyistä ja omasta arvosta. Erilaisten valintatilanteiden myötä lapsi oppii myös hahmottamaan syy-seuraussuhteita.

Henkilölle on annettava mahdollisuus itse koota ympärilleen haluamansa tukihenkilöt. Yhteiskunnan tulisi kuitenkin varmistaa, että kaikilla henkilöillä on mahdollisuus saada tukea omaan päätöksentekoonsa. Kaikilla ei ole läheisiä tai muita sopivia henkilöitä, jotka voisivat sitoutua tehtävään. Kaikilla ei myöskään ole voimavaroja itse koota ympärilleen tarvittavaa ryhmää. Siksi pitää luoda järjestelmä, joka varmistaa kaikkien avun saannin.

Tuetun päätöksenteon idea on, että henkilö aidosti päättää asioista itse sen jälkeen, kun hänelle on kerrottu asian taustat, erilaiset ratkaisuvaihtoehdot ja mahdolliset erilaisista ratkaisuista aiheutuvat seuraukset. Tukea antavien henkilöiden pitää voida kuvata asioita mahdollisimman neutraalisti vaikuttamatta lopulliseen päätökseen. Siksi voisi olla perusteltua, että henkilöllä olisi mahdollisuus useamman henkilön ryhmään. Esimerkiksi asuntolan vaihdosta eivät välttämättä ole parhaita keskustelijoita sen asuntolan työntekijät, jota vaihtopäätös tulee koskemaan. Usein omat vanhemmat ovat parhaita tukijoita, mutta eivät välttämättä aina. Joskus oman ikäiset ystävät ymmärtävät tilanteita paremmin. Useampi tukihenkilö vähentää puolesta päättämisen riskiä ja mahdollisuutta väärinkäytöksiin. Se myös vähentää tukihenkilöiden työtaakkaa ja liian kiinteiden riippuvuussuhteiden muodostumista.

Joissain tilanteissa on tarpeen, että tukea antavien henkilöiden asema on laillistettu ja rekisteröity. Tämä saattaa olla tärkeää esimerkiksi pankissa tai lääkärissä asioitaessa jo pelkästään vaitiolosäännösten ja toisen osapuolen suuren vastuun vuoksi. On tärkeää myöntää tukihenkilöille laillinen asema, jolloin he voivat tarvittaessa toimia myös henkilön puolesta ja saada tarvittavia tietoja. Rekisteröinti on tarpeen erityisesti silloin, kun henkilö ei kykene ilman apua tekemään pieniäkään päätöksiä. Jos tuettu päätöksentekojärjestelmä korvaa edunvalvontajärjestelmän, saattaisi olla perusteltua, että maistraatti tai käräjäoikeus selvittäisi tukihenkilöiden taustat ja antaisi määräyksen.

## Tuettavan henkilön oikeusturvan suhteessa tukihenkilöön

Tuetun henkilön oikeusturvan varmistamiseksi on luotava keinoja, jotka suojaavat tuettua henkilöä väärinkäytöksiltä. On luotava sellainen järjestelmä, joka jo itsessään ehkäisee väärinkäytöksiä. Toisaalta on luotava keinot puuttua asioihin väärinkäytöksen tapahtuttua. Suojatoimien on oltava oikeassa suhteessa siihen, miten tällaiset toimet vaikuttavat henkilön oikeuksiin ja etuihin. Tämä tarkoittaa sitä, että suojatoimien on oltava sitä vahvempia, mitä heikommat henkilön omat päätöksenteon kyvyt ovat ja mitä enemmän päätökset vaikuttavat henkilön elämään.

Tukihenkilön vastuu tulee olla tarkkaan määritelty. Samoin tulee miettiä vastuuvakuutuksen mahdollisuutta. Tukihenkilöiden pitää olla valmiita selvittämään, kuinka laajasti tuettavalle henkilölle on kerrottu asian eri puolista ja erilaisista ratkaisuvaihtoehdoista. Tukihenkilöiden omat arvot ja asenteet eivät saa vaikuttaa tuetun henkilön päätöksiin.

Kaikkea tukihenkilöiden toimintaa ei ole mahdollista eikä tarpeenkaan säätää lailla. Käytännön toimintaohjeena voisivat olla eettiset ohjeet.

## Muita tarvittavia lakimuutoksia

Kun vammaispalvelulain henkilökohtaista apua koskevaa säännöstä on tulkittu tarkoitettua suppeammin, valtaosa kehitysvammaisista henkilöistä on jäänyt ilman apua. Hyvin usein kyse on vuorovaikutuksesta. Valitettavan usein sellaisten henkilöiden päätöksentekokyky, jotka eivät kommunikoi puheella, asetetaan hyvin kyseenalaiseksi. Tämä näkyy jo lyhyen kokemuksen perusteella henkilökohtaisen avun ratkaisukäytännössä. Ruotsissa henkilökohtaista apua myönnetään nimenomaan hyvinkin vaikeasti kehitysvammaisille henkilöille. Siellä avun on todettu lisänneen huomattavasti henkilöiden elämänlaatua ja mahdollistaneen itsenäistymisen.

Henkilökohtaista apua tulee vammaispalvelulain mukaan antaa päivittäisiin toimiin, työhön, opiskeluun, harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen sekä sosiaalisten suhteiden ylläpitämiseen. Jotta säädös turvaisi yhdenvertaisen avun saannin myös niille vammaisille henkilöille, joilla on puutteita ajattelun taidoissa, lakiin tulee lisätä velvoite antaa apua myös itsenäiseen päätöksentekoon ja oman elämän hallintaan.

Viranomaisilla on velvollisuus järjestää henkilökohtaista apua vastaavaa palvelua niille vammaisille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja henkilökohtaiseen apuun. Vastaavaa palvelumuotoa tai apua ei ole käytännössä saatavissa. Tuettu päätöksenteko voisi vastata tähän avuntarpeeseen. Siitä voisi olla apua myös muille kuin vammaisille henkilöille, jotka eivät pääse vammaispalvelulain mukaisten palveluiden piiriin.

Tukihenkilötoimintaa järjestää lähinnä kolmas sektori. Koska oikeutta saada tukihenkilö ei ole selkeästi kirjattu lakiin ja koska tukihenkilöt ovat yleensä palkatta tai hyvin pientä korvausta vastaan toimivia vapaaehtoisia, tukihenkilön saaminen on hyvin epävarmaa. Toiminta rajoittuu myös yleensä vain vapaa-ajan toimintaan. Yksi kehittämiskohde voisi olla tukihenkilötoiminnan kehittäminen lakisääteiseksi palveluksi, joka olisi tarkoitettu myös muille kuin vammaisille (esim. mielenterveysongelmaiset, lastensuojeluperheet).

Myös *edunvalvontajärjestelmää* voisi kehittää tuetun päätöksenteon suuntaan. Holhoustoimilain edunvalvojalle asettamaa päämiehen kuulemisvelvoitetta tulisi laajentaa siten, että päämies saa aidon mahdollisuuden tehdä itse päätökset edunvalvojan tukemana. Edunvalvojien tehtävänä olisi edelleen kaikkein suurimpien elämää koskevien ratkaisuiden tekeminen yhdessä päämiehen kanssa. Nykyisen kaltainen edunvalvontajärjestelmä toteuttaisi tuetusta päätöksenteosta lähinnä sen osan, joka suojaa henkilöä väärinkäytöksiltä ja hyväksikäytöltä sekä omilta ratkaisuilta, jotka ovat selkeästi haitallisia tai vaarallisia. Tämän lisäksi pitäisi järjestää päätöksenteon tuki arjen asioihin.

Koska vammaisten ihmisten on kyettävä elämään osana yhteiskuntaa ja koska elämä koostuu paljon muustakin kuin palveluista, tuen järjestäminen muuna kuin sosiaalihuollon palveluna voisi olla perusteltua. *Oikeusaputoimistoista* voisi olla oikeusavun ja edunvalvontapalveluiden lisäksi saatavissa tukea päätöksentekoon sekä arjen asioissa että sellaisissa elämän suurissa ratkaisuisa, jotka eivät liity taloudellisiin asioihin. Vaikka järjestämisvastuu olisi oikeusaputoimistoilla, itse palvelu olisi mahdollista järjestää myös ostopalveluna. Tuki vastaisi siihen avun tarpeeseen, jonka oikeusavustajat ja edunvalvojat usein näkevät, mutta joihin heillä ei ole resursseja vastata. Asiakassuhteiden tulisi olla pysyviä ja asiakasmäärien sellaisia, että aito vuorovaikutus on mahdollista. Tukea antava henkilö voisi tehdä tiivistä yhteistyötä henkilön itse keräämän tukiverkoston kanssa. Maistraatin valvontavastuu voisi säilyä nykyisellään, koska henkilöllä tulee aina olla joku taho, jonka puoleen kääntyä, mikäli tukihenkilöt eivät toimi toivotulla tavalla. Suurissa taloudellisissa kysymyksissä tulee varmistaa henkilön oman edun toteutuminen.

Hyvin toimiva edunvalvontajärjestelmä ja siihen liitetty tuetun päätöksenteon järjestelmä antaisivat kaikille mahdollisuuden tehdä omaa elämäänsä koskevat päätökset ja toisaalta suojelisivat henkilöä omien haitallisten päätösten ja tekojen vahingollisilta seurauksilta sekä joutumisesta toisten ihmisten hyväksikäyttämäksi. Toimiva järjestelmä mahdollistaa myös sopimusten tekemisen siten, että myös sopimuskumppanit voivat luottaa sopimusten pysyvyyteen.

Vaikka tuetun päätöksentekojärjestelmän rakentaminen Suomeen voi tuntua haastavalta ja hankalalta, käytännön ongelmat ovat ratkaistavissa, mikäli vain tahoa löytyy. Suomi ei voi tinkiä YK:n sopimuksen sisällön ja tavoitteiden toteuttamisesta.

## OIKEUSAVUN PALVELUT JA ASIAKKAAN OIKEUSTURVA

Oikeusapujärjestelmä sisältää sekä hallintopäätöksiä oikeusavun antamisesta että tuomioistuimen päätöksiä niistä asioista, joissa henkilöä on avustettu. Tässä kirjoituksessa näkökulmana on erityisesti näitä päätöksiä ja ratkaisuja koskeva muutoksenhaku silloin, kun oikeusavun saaja ei ole niihin tyytyväinen.

Jo vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren mukaan ”henkilö, joka on saanut oikeudelta luvan ajaa oikeusasioita, oli velvollinen tuomarin määräyksestä auttamaan köyhiä oikeudessa ilman maksua. Oikeudenkäyntivaltuusmiesten tuli olla ”hyvämaineisia, kunniallisia ja ymmärtäväisiä miehiä”. Tällä pykälällä haluttiin jo lähes 300 vuotta sitten varmistaa, ettei törkeitä oikeudenloukkauksia pääsisi tapahtumaan oikeudenkäynnissä syytetyn vahingoksi.

1800-luvun loppupuolella Helsingissä perustettiin 42 kaupunkilaisen aloitteesta sovintolautakunta ja lainopillisesti sivistyneen köyhäinavustajan virka. Köyhäinasianajajan piti ”pienestä palkkiosta ja erittäin hellyttävissä tapauksissa ilmaiseksi antaa Helsingin kaupunkikunnassa oleville vähävaraisille henkilöille sopivaa lainopillista apua sekä oikeusistuimessa että sen ulkopuolella”. Ensimmäinen kaupungin oikeusaputoimisto perustettiin Helsinkiin vuonna 1911. Tampereelle asianajaja varattomia varten palkattiin vuonna 1885, ja myös Lahti on saanut oman kunnallisen toimistonsa varhaisessa vaiheessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kokouksessa vuonna 1902 J. K. Paasikivi piti esitelmän oikeusavusta varattomille. Valitettavasti esitelmää ei ole saatavilla. Jo varhain on siis ymmärretty se, että oikeudenmukainen yhteiskunta edellyttää, että ihmisten tulee saada maksutontakin oikeusapua. Lähtökohta on kuitenkin ollut ja on edelleen, että jokainen huolehtii itse omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Laki maksuttomasta oikeudenkäynnistä oli voimassa noin puoli vuosisataa, 1950-luvulta vuoteen 2002, jolloin laki kumottiin. Sen avulla vähävaraiset henkilöt saattoivat saada tuomioistuinasioissa itselleen valtion varoin oikeudenkäyntiavustajan eli yksityisen asianajajan tai muun lakimiehen hoitamaan oikeudenkäyntiään. Pääasiaa käsittelevä tuomioistuin määräsi avustajan ja hänen palkkionsa. Kunnan sosiaalitoimistossa vahvistettiin tulo- ja varallisuusselvitys maksuttoman oikeudenkäynnin saamiseksi vuoteen 1998 asti, jolloin tuo tehtävä siirtyi valtion oikeusaputoimistoille. Hylkäävästä ratkaisusta tämän lain nojalla oli käytössä normaalit muutoksenhakutiet ylempiin oikeusasteisiin, alioikeudesta hovioikeuteen ja jopa korkeimpaan oikeuteen asti.

1970-luku oli suurten yhteiskunnallisten uudistusten vuosikymmen. Epäkohdaksi oli havaittu, että varakkaat henkilöt kykenivät hoitamaan oikeudelliset ongelmansa yksityisten asiamiesten avulla ja käräjäjuttuja varten oli maksuttoman oikeudenkäynnin järjestelmä, mutta muissa asioissa eli ns. ulkoprosessuaalisissa asioissa vähävaraiset ja varattomat henkilöt eivät voineet käyttää lainoppineen avustajan palveluja oikeuksiinsa päästäkseen. Niinpä rakennettiin järjestelmä, jossa suurten valtionapujen turvin perustettiin kuntiin oikeusaputoimistoja, joihin palkattiin lakimiehiä, yleisiä oikeusavustajia. Laki yleisestä oikeusaputoiminnasta tuli voimaan vuonna 1973, jolloin otettiin aimo harppaus eteenpäin kohti oikeudenmukaisempaa yhteiskuntaa.

Oikeusaputoimistoja oli enimmillään lähes 170. Oikeusapu oli ”lähipalvelua”, jossa oikeusavustaja oli yleensä helposti tavoitettavissa. Avun saamiseen liittyvä tulorajojen tulkinta oli oikeusministeriön ohjeen varassa. Yleiset oikeusavustajat päättivät oikeusavun myöntämisestä ja perittävistä palkkioista ja hoitivat erilaisia kuntalaisten oikeudellisia asioita. ”Oikeudellisen asian” -tulkinta saattoi olla väljä kulloisistakin toimiston resursseista riippuen. Pienemmissä yksiköissä kysyntää oli vähemmän, isoissa kaupungeissa jouduttiin olemaan tiukempia.

Mikäli oikeusavun hakija ei ollut tyytyväinen yleisen oikeusavustajan päätökseen oikeusavun myöntämisestä, hän saattoi viedä asian kunnallisen oikeusapulautakunnan ratkaistavaksi. Valituksia ei tehty paljon, vaan asiakkaat olivat yleensä tyytyväisiä saamaansa oikeusapuun. Jos tyytymättömyyttä ilmeni, se ei niinkään kohdistunut hallinnolliseen päätökseen oikeusavun myöntämisestä vaan avustetun jutun asianajolliseen hoitamiseen. Siitä saattoi kannella Suomen Asianajaliittoon, joka valvoi myös yleisten oikeusavustajien toimintaa. Nämäkin kantelut olivat varsin harvinaisia.

## Valtion oikeusaputoimistot oikeusapupalveluiden tuottajina

1.6.1998 tuli voimaan lainmuutos, jolla kunnallinen oikeusaputoiminta lakkautettiin ja oikeusaputoimistot siirtyivät valtion virastoiksi. Laki yleisestä oikeusavusta siihen liittyvine asetuksineen ei paljoa muuttanut itse järjestelmää mutta määritteli entistä tarkemmin muun muassa palkkioiden perinnän perusteet. Lailla säädettiin oikeusapumaksusta, toimistojen määrää vähennettiin. Samassa yhteydessä annettiin myös muita lainsäädännöllisiä muutoksia.

Myös yksityisten avustajien hoitamiin tuomioistuinasioihin maksuttomissa oikeudenkäynneissä voitiin myöntää oikeusapua. Tulo- ja varallisuusselvitysten teko siirtyi sosiaalitoimistoilta oikeusaputoimistoille maksutonta oikeudenkäyntiä koskevissa asioissa. Valtiolle siirtymisen myötä oikeusaputoimistoille tuli selkeästi kaksi eri roolia. Toinen niistä koski hallinnollista päätöksentekoa siitä, saako oikeusavun pyytjä oikeusapua. Tämä päätös sisälsi kysymykset siitä, annetaanko oikeusapua rajoitetusti, millä korvausprosentilla apua myönnetään ja kenet haki-



ja saa avustajakseen. Tämä päätös tehdään ennen jutun varsinaisen hoidon aloittamista. Myönteisen oikeusapupäätöksen jälkeen vasta alkaa jutun asianajollinen hoitaminen eli se työ, jota varten oikeusaputoimistoissa julkisten oikeusavustajien virkoja lähinnä on ja jota varten asiakas oikeudellista apua hakee tai tarvitsee.

Oikeusaputoimistossa tehty oikeusapupäätös oli ratkaisu, johon ei saanut hakea muutosta valittamalla, vaan siitä piti esittää oikaisuvaatimus oikeusaputoimistolle. Vasta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla läänioikeuteen, sittemmin hallinto-oikeuteen. Varsinainen asianajotyö ei ole hallinnollisia ratkaisuja, vaan lakien, asetusten, hyvän asianajajatavan ja muiden määräysten mukaisesti tapahtuvaa tosiasiallista toimintaa, josta ei voi hakea muutosta. Siitä voi kuitenkin kannella Suomen Asianajajaliittoon sekä myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille. Oikaisuvaatimusten määrä oikeusapupäätöksistä oli hyvin alhainen. Omakohtainen kokemukseni Lahden oikeusaputoimiston päällikkönä on, että niitä tuli korkeintaan muutama vuodessa.

Toiminnan siirryttyä valtiolle asiakkaat ovat edelleen olleet tyytyväisiä saamaansa oikeusapupalveluun, jos sen voidaan katsoa olevan pääteltävissä vähäisestä muutoksenhakuhalukkuudesta. Kanteluita juttujen hoitotavasta on tehty vielä tätäkin vähemmän.

## Nykyinen oikeusapujärjestelmä

1.6.2002 lainsäädäntö jälleen muuttui. Laki yleisestä oikeusavusta ja laki maksutomasta oikeudenkäynnistä kumottiin ja säädettiin oikeusapulaki, joka kattaa sekä oikeusaputoimistoissa hoidetut oikeusapuasiat että yksityisten avustajien oikeusapulain nojalla hoitamat tuomioistuinasiat. Lainmuutoksen yhteydessä muutettiin myös oikeusavun myöntämisen tulorajoja. Kun aiemmin vain vähävaraiset olivat voineet saada oikeusapua, apu ulotettiin nyt koskemaan myös keskituloisia. Laskelmien mukaan noin 70 prosenttia kotitalouksista oli julkisen oikeusavun piirissä. Ennen lainmuutosta vastaava luku oli noin 40 prosenttia.

## Muutoksenhaku oikeusapupäätöksestä

Oikeusapulain 24 §:n mukaan oikeusaputoimiston tekemä päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi niin sanotulla ratkaisupyynnöllä. Ratkaisupyynnö on toimitettava päätöksen tehneelle oikeusaputoimistolle. Oikeusaputoimisto voi muuttaa tekemäänsä päätöstä ns. itseoikaisulla ratkaisupyynnön johdosta esim. saatuaan lisäselvityksiä. Mikäli oikeusaputoimisto ei muuta tekemäänsä ratkaisua, toimisto toimittaa ratkaisupyynnön päätöksensä kera pääasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle, tai jos pääasiaa ei käsitellä tuomioistuimessa eli ulkoprosessuaalis-

sa asioissa, ratkaisupyynnö toimitetaan hallinto-oikeudelle. Vasta tuomioistuimen päätöksestä voi käyttää muutoksenhakutietä valittamalla siitä.

Ratkaisupyynnöjä on vuosittain vähän. Esimerkiksi Lahden oikeusaputoimistossa vuonna 2009 tehdyistä yli 2000 oikeusapupäätöksestä ratkaisupyynnöjä tehtiin 14 tapauksessa. Pääasiassa ne koskivat päätöksiä, joissa oikeusaputoimisto ei ollut määrännyt hakijalle yksityistä avustajaa tuomioistuimessa käsiteltävään juttuun. Tiedossani ei ole tilastoja siitä, kuinka paljon tuomioistuimet muuttavat oikeusaputoimistojen ratkaisuja, määräävät avustajan tai muuten myöntävät edun, jonka oikeusaputoimisto on evännyt. Käytännön tuntuma kuitenkin on, että tuomioistuimet oikeusaputoimistoa helpommin katsovat oikeusapuun oikeutetun oikeusturvan edellyttävän myös avustajan käyttöä, vaikka oikeusaputoimisto on evännyt avustajan.

Mikäli alioikeus ei hyväksy ratkaisupyynnöä, tuomioistuimen päätöksestä on mahdollista valittaa. Tilastoja valituksista ei ole, mutta kokemuksen perusteella on niin, että mikäli pääasiasta valitetaan, valitetaan samalla oikeusapupäätöksestäkin. Myös irrallisia oikeusapupäätösvallituksia on, koska niitä silloin tällöin tulee tiedoksemme hovioikeudesta. Korkeimmasta oikeudesta tulee vuosittain arviolta 2–3 ratkaisua, jotka koskevat oikeusavun myöntämisen edellytyksiä.

Omia asiakkaitamme koskeviin oikeusapupäätöksiin tulee ratkaisupyynnöjä erittäin harvoin. Oikeusapulain nojalla julkinen oikeusavustaja määrittää oikeusavun ulottuvuuden eli sen, mitä toimenpiteitä kussakin asiassa on tarpeen suorittaa. Asiakas ei ehkä saa aivan sitä apua, mitä on luullut tarvitsevansa, mutta hallinnon näkökulmasta hän saa myönteisen oikeusapupäätöksen. Asianajollisista toimenpiteistä ei voi hakea muutosta. Oikeusapulain muutoksenhakumenettely on nykyaikainen ja ratkaisupyynnötlomake on helppo täyttää. Sen jälkeen, kun lomake on toimitettu oikeusaputoimistoon, hakija voi odottaa ratkaisua joko oikeusaputoimistosta tai tuomioistuimesta. Mahdollinen valitus tuomioistuimen päätöksestä edellyttää uutta valitusta.

## Muutoksenhakujärjestelmän toimivuus

Toimiiko järjestelmä siis hyvin? Kyllä ja ei. Päästyään järjestelmän piiriin hakija voi olla melkoisen vakuuttunut siitä, että hän saa oikeanlaista oikeusapua, oikeaan hintaan ja oikeamääräisenä asianajopalveluna ammattitaitoisen ja työhönsä sitoutuneen henkilöstön avulla.

Siitä, kuinka paljon apua ei osata lainkaan hakea, tai osaako hakija esittää ansa niin, että hänelle annetaan aika oikeusaputoimistoon, ei ole tutkittua tietoa. Oikeusapujärjestelmään hakeudutaan sihteerien hoitaman ajanvarauksen kautta. Heillä on suuri vastuu yhtäältä siitä, että hakija saa tarvitsemansa palvelun, toisaalta siitä, ettei aikoja anneta liikaa, jolloin vähiä resursseja kulutetaan asioihin, joiden hoitaminen ei oikeusaputoimistoille kuulu. Käytännön työssä yli 30 vuotta oikeus-

aputoimistoissa työskennelleenä luotan sihteerien kykyyn havaita oikeusongelma ja toimia oikealla tavalla joko varaamalla aika tai ohjaamalla hakija eteenpäin siten, ettei oikeudenmenetyksiä tule.

Jonotusaika oikeusaputoimistoihin on noin puolitoista viikkoa, kiireellisissä tapauksissa asiakas voi saada ajan nopeamminkin. Oikeusapupäätöksen saaminen yksityisille avustajille kestää 1–2 päivää. Oikeusapupalvelujen saatavuus ja oikea-aikaisuus on vähintään tyydyttävä, jollei jopa hyvä.

## Muut oikeusavun keinot

### Oikeudellinen neuvonta, erityisesti puhelinneuvonta

Oikeusministeriön tavoitteiden mukaan Suomi on maa, jossa jokainen voi luottaa oikeuksiensa toteutumiseen ja siihen, että ongelmat ratkaistaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa mahdollisimman vähin kustannuksin. Oikeusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2009–2011 todetaan, että ”oikeusturvan saatavuutta parannetaan kehittämällä myös oikeudellista neuvontaa”.

Oikeusaputoimistoissa on perinteisesti annettu oikeudellista neuvontaa. Esimerkiksi Lahden oikeusaputoimistossa vuonna 2009 hoidetuista jutuista noin 26 prosenttia päättyi annettuun oikeudelliseen neuvontaan, koska se oli riittävä avun hakijan auttamiseksi. 1.12.2009 oikeusapulakia muutettiin siten, että vähäistä oikeudellista neuvontaa voidaan antaa puhelimitse tai muuta sähköistä etäviestintä käyttäen. Tällöin kysyjän tuloja ei tarkisteta eikä häneltä peritä palkkiota. Varsinaista oikeusapupäätöstä ei tehdä, vain mahdollinen esteellisyys tarkistetaan. Tulevaisuus näyttää, madaltaako tämä asiakkaiden kynnystä hoitaa oikeudellisia ongelmia aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa. Etäneuvontamahdollisuus lisää oikeusaputoimistojen palveluvalikoimaa. Myös neuvontapalveluissa oikeusapusihteerien panos on merkittävä. Sihteerit valitsevat yhteydenotoista ne, jotka ohjataan toimiston julkisille oikeusavustajille. Suoraa linjaa oikeusavustajille tuskin perustetaan mihinkään toimistoon ainakaan lähiaikoina.

### Sähköinen asiointi

Vuoden 2010 alkupuolella otetaan käyttöön sähköinen asiointi. Tällöin sekä yksityiset avustajat päämiestensä puolesta että oikeusapua itse hakevat voivat hakea oikeusapua oikeusaputoimistosta internetin kautta. Sähköisen haun käyttöönotto vähentää oikeusministeriön käsityksen mukaan oikeusaputoimistoissa postin käsittelyä ja tietojen oikeellisuuden tarkistusta. Hakemukseen syötettyjen tietojen siirtyminen automaattisesti oikeusapupäätöksen tiedoiksi vähentää myös tallennustyötä ja virhemahdollisuuksia oikeusapupäätöksissä. Käytäntö on ministeriön

käsityksen mukaan myös osoittanut, että sähköisesti täytetyt hakemukset ovat selkeämpiä kuin käsin tehdyt hakemukset. Asiakkaiden käyttöön tuleva oikeusavun tulorajoja koskeva oikeusapulaskuri vähentää asiakaskyselyitä oikeusavun saamisesta. Palvelun käyttöönotto vaikuttaa siten suoraan neuvonnan ja puhelinpalvelun kuormittavuuteen.<sup>1</sup>

Koska yksityiset avustajat eivät saa palkkioitaan valtion varoista, ellei heidän laskunsa etene sähköisessä järjestelmässä, myös yksityiset avustajat ja heidän päämiehensä ovat melko joustavasti siirtyneet uuden sähköisen asiointijärjestelmän käyttäjiksi. Kansalaisten halu, mahdollisuudet ja kyky käyttää internetiä oikeusapuhakemusten tekemiseen jää nähtäväksi. Vaikka hakemuksen tekeminen onnistuisikin, sähköisen oikeusapuhakemuksen tehnyt hakija kutsutaan oikeusaputoimistoon päätöksen tekemistä varten. Hakija voi edelleen asioida myös suoraan oikeusaputoimistossa. Ministeriön ohjeen mukaan asiakkaalle tulee kuitenkin aina kertoa sähköisestä asiointimahdollisuudesta esimerkiksi hänen ottaessaan puhelimitse yhteyttä toimistoon.

Kynnys hakea oikeusapua saattaa sähköisen asiointimahdollisuuden myötä alentua. Varsinainen asian hoitaminen tästä eteenpäin ei poikkea aikaisemmasta silloin kun juttu tarvitsee muutakin kuin puhelinneuvontaa. Pelättävissä on, että oikeusaputoimistojen sihteereiltä kuluu entistä enemmän aikaa muun muassa puutteellisten hakemusten selvittelyyn ja täydennyttämiseen, asiakkaiden tavoittamiseen päätöksentekoa varten ym. Tämä olisi päinvastoin kuin mitä järjestelmää luotaessa on arvioitu ja minkä perusteella sihteerityövoimaa on jo oikeusaputoimistoissa karsittu.

## Hakemusmenettely yksinkertaistuu

Sähköisen asioinnin myötä asiointi yksinkertaistuu, koska siinä ei annetun asetusmuutoksen perusteella voida edellyttää liitteitä. 1.1.2010 jälkeen oikeusavun hakijan on esitettävä tositteet tuloistaan ja menoistaan vain oikeusaputoimiston pyynnöstä. Annettujen tietojen oikeellisuutta tarkistetaan hakijoilta pistokokein. Hyvin pienituloisten hakijoiden osalta selvitykseksi riittävät viimeksi vahvistetun verotuksen tiedot. Oikeusaputoimisto voi myös edelleen aina pyytää hakijaa tuomaan tositteet ja muut selvitykset tuloistaan ja menoistaan oikeusapupäätöksen tekemistä varten. Nähtäväksi jää, kuinka paljon tilanne tosiasiasa muuttaa oikeusaputoimistojen käytäntöjä ja muodostuuko tästä eriarvoisuutta yksityisten avustajien ja oikeusaputoimiston avustamien asiakkaiden välillä. Pienituloisten asiakkaiden kannalta muutos helpottaa asiointia oikeusaputoimistossa, koska oikeusapuhakemusta varten tarvitaan vain verotustiedot.

<sup>1</sup> OM:n tiedote 18.1.2010 oikeusaputoimistoille.

## Julkisen oikeusavun laatu

Oikeusapujärjestelmän tuottama oikeusturva muodostuu saavutettavuuden lisäksi myös palvelun laadusta. Huonosti tai väärin hoidettu juttu voi aiheuttaa suuriakin oikeudenmenetyksiä. Tällä hetkellä julkisen oikeusavun laatua turvaavia tekijöitä ovat avustajan kelpoisuusvaatimukset oikeusapuasioissa, vapaus valita avustaja ja avustajan riippumattomuus, valvonta, ratkaisupyyntö ja muutoksenhaku sekä avustajien koulutus.

Oikeusministeriön asettama työryhmä on jättänyt mietintönsä oikeusministeriölle 30.6.2009.<sup>2</sup> Työryhmän tehtävä oli määritellä julkisen oikeusavun laatutekijät ja tehdä ehdotus niiden arviointijärjestelmäksi. Perustelujen mukaan ”Julkinen oikeusapu on kokonaan tai osittain valtion varoin rahoitettua palvelua, mistä syystä toiminnan vaikutuksesta on pystyttävä raportoimaan aiempaan tarkemmalla tasolla. Tällä hetkellä käytävissä olevilla lähinnä laatua turvaavilla keinoilla ei oikeusavun laatua voida arvioida, kehittää eikä laadun kehitystä seurata”.

Työryhmän mukaan arviointijärjestelmää tultaisiin käyttämään välineenä laadun tason seuraamisessa ja että se tulisi olemaan avustajien kouluttautumisen ja kehittämisen apuväline. Julkisen oikeusavun arviointijärjestelmä sisältäisi esityksen mukaan viisi arviointialuetta, jotka puolestaan sisältäisivät kaikkiaan 38 laatukriteeriä.

Arviointialueet ovat:

1. luottamus oikeusapuun asiakassuhteessa (4 laatukriteeriä)
2. asiallinen ja kunnioittava kohtelu (5 laatukriteeriä)
3. asian käsittelyn tehokkuus ja kustannusten kohtuullisuus (9 laatukriteeriä)
4. oikeusapuasian hoito menettelynä (14 laatukriteeriä)
5. avustajan osaaminen ja ammattitaito (6 laatukriteeriä).

Työryhmä ehdottaa, että laatua arvioitaisiin julkisessa oikeusavussa neljällä menetelmällä eli avustajan itsearvioinnilla, asiakaskyselyllä, kyselyllä tuomioistuinten puheenjohtajalle, syyttäjälle ja vastapuolen avustajalle sekä vertaisarvioinnilla. Työryhmän esityksistä on käyty lausuntokierros. Jatkotoimina tultaneen tämän jälkeen harkitsemaan järjestelmän pilotointia ainakin joissakin oikeusaputoimistoissa. Hoitaapa toimeksiantoja valtion varoin julkinen oikeusavustaja tai yksityinen asiamies, on hyvä, että toiminnan rahoittaja on kiinnostunut paitsi juttumäärästä ja kustannuksista myös palvelun laadusta.

---

2 Julkisen oikeusavun laadun...OM työryhmämietintö 2009:14.

## Oikeusapujärjestelmä osana oikeusturvaa

Suomessa on maailmanlaajuisestikin arvioiden tunnettu ja tunnustettu oikeusapujärjestelmä. Oikeusministeriön ja oikeusaputoimistojen henkilökuntaa on ollut laajalti mukana oikeusapujärjestelmien kehittämistyössä muun muassa Venäjällä ja Kiinassa. Nykyinen järjestelmä takaa siihen oikeutetuille lainopillista apua sekä tuomioistuinasioissa että muissakin asioissa, joihin yksityinen ihminen elämänsä aikana saattaa joutua. Oikeusapujärjestelmän sisällä osana muuta oikeusturvaa huolehditaan myös siitä, että kansalaisten perusoikeudet ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuvat. Apua tarjoavat niin valtion oikeusaputoimistojen julkiset oikeusavustajat kuin yksityiset asiamiehet.

Oikeusavun suuruusluokasta kertoo, että valtion osittain tai kokonaan maksamaa oikeusapua käytetään vuosittain noin 75 000 tapauksessa. Oikeusaputoimistoissa hoidettiin valtakunnallisesti noin 52 000 toimeksiantoa. Vuonna 2008 valtion oikeusaputoimistojen nettomenot olivat noin 22 miljoonaa euroa.

Yksityisille avustajille maksetut palkkiot ja kulukorvaukset olivat n. 37,5 miljoonaa. Yksityinen avustaja määrättiin noin 33 500 asianosaiselle joko oikeusapulain, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain tai eräiden muiden lakien perusteella. Nämä menot asianosaista kohden olivat 1011 euroa.

Järjestelmää on kehitetty kautta vuosikymmenien, oikeusapupalvelut asianajotyönä elävät ajan muutosten mukana. Perinteiset oikeudenalat, perhe-, perintö- ja rikosjutut ovat aina muodostaneet valtaosan julkisten oikeusavustajien työstä, mutta lainmuutokset ja ihmisten muuttuvat tarpeet muuttavat myös työn sisältöä ja osaamisvaatimuksia. Uudehko ilmiö on oikeusaputoimistojen asiakaskunnan kansainvälistyminen. Ulkomaalaistaustaisia asiakkaita on useissa toimistoissa ja asioimiskieliä valtakunnallisesti useita kymmeniä.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän tutkimuksen mukaan julkinen oikeusapujärjestelmä on kokonaisuutena oikeudenmukainen ja hyväksyttävä järjestelmä. Tätä mieltä tutkimuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä vuodelta 2005 oli 65 prosenttia vastaajista.<sup>3</sup> Tilanne lienee tutkimuksen jälkeenkin pysynyt samantapaisena. Oikeusapua saaneet ovat valtaosin tyytyväisiä palveluiden laatuun ja saatavuuteen.

## Tulevaisuudennäkymiä

Lainsäädäntöuudistuksilla oikeusapujärjestelmää on kehitetty rakenteiltaan samalla, kun työn sisältö on muuttunut asiakkaiden tarpeiden ja yhteiskunnallisten muutosten mukana. Uhkakuvia järjestelmän romuttumisesta ei ole näköpiirissä. Muutoksia on kuitenkin jo tullut ja tulossa lisää. Toimistojen määrä supistetaan vuoteen 2013 mennessä noin 40 oikeusaputoimistoon. Tämä merkitsee asiakkaille

<sup>3</sup> Oikeusapu-uudistuksen ....2007.

pidempiä asiointimatkoja, mutta saattaa parantaa palvelua muun muassa erikoistumisen myötä. Toisaalta pidentyvät asiointimatkat vaikeuttavat palvelujen piiriin hakeutumista erityisesti niillä henkilöillä, joilla muutenkin saattaa olla vaikeuksia selviytyä yhä monimutkaistuvammassa yhteiskunnassa.

Valtion tuottavuusohjelma vuosina 2008–2011 edellyttää oikeusaputoimistoissa henkilöstövähennyksiä 7 prosenttia eli 35 virkaa. Osa vähennyksistä on jo toteutettu, osa toteutetaan tuottavuusohjelman loppuvuosina. Kunnallinen yleinen edunvalvonta siirtyi valtion oikeusaputoimistoille vuoden 2009 alussa, jolloin lähes 500 uutta henkilöä siirtyi oikeusaputoimistojen palvelukseen. Tämä merkitsi huomattavasti lisääntyvää hallinnollista työtä toimistojen johtajille ja hallintosih-teereille. Lisääntynyt työpanos hallinnossa on poissa asianajotyöstä. Myös valtion talouden yleinen tiukkuus merkitsee virkojen vähennyksiä oikeusaputoimistoissa. Toisaalta asiakkaiden mahdollisuus käyttää yksityisiä avustajia tuomioistuinasioissa antaa joustonvaraa vaikka kokonaiskustannusten kannalta säästöä tuskin syntyy.

## Lähteet

Oikeuspolitiikan strategia ja kehitysnäkymiä vuosiksi 2003–2012. Oikeusministeriön julkaisu 2003:2, tausta-aineistot 2003:10. Oikeusaputoimistojen toimintakertomus vuodelta 2008. Oikeusministeriö, Toiminta ja hallinto 2009:7.

Oikeusapu-uudistuksen seurantalutkimuksen osaraportti II. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 77, Helsinki 2007.

Julkisen oikeusavun laadun arvioinnin kehittäminen. Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2009:14. Helsinki 2009.

## ONKO YLIVELKAANTUNUT OIKEUSTURVAN TARPEESSA?

Takuu-Säätiö on myöntänyt takauksia yksityishenkilöille velkojen uudelleenjärjestelyä varten jo vuodesta 1995. Säätiön takausta hakevien asiakkaiden elämäntilanteissa on jo vuosia näkynyt selvästi osin jo hallitsemattoman velkaantumisen seuraukset. Osaamattomuus, avuttomuus, elämäntilanteiden rajutkin vaihtelut, ylioptimistisuus sekä halu näyttää menestystä tai hyvinvointia muille, vaikka taloudellisia resursseja siihen ei olisi, ovat monissa asiakastapauksissa tyypillisiä piirteitä velkaantumisen syissä ja taustoissa. Takausta hakevien asiakkaiden tulotaso vaihtelee hyvin pienituloista hyvinkin kohtuullisesti toimeentuleviin henkilöihin.

Velkaantumisen taustat liittyvät sekä tulojen riittämättömyyteen peruselämisen menoihin että vain harkitsemattomaan kulutukseen. Osalla asiakkaista on eriasteisia vakavia toimintakykyyn vaikuttavia sairauksia tai riippuvuuksia. Taloudelliset ongelmat vaikuttavat väistämättä myös velallisen terveyteen ja/tai ihmissuhteisiin. Velallisen lähipiiri voi olla takaajina tai vakuudenantajina osallisena velallisen veloissa. Sama lähipiiri on voinut myös lainata rahaa velalliselle. Rahaasioiden setviminen lähisukulaisten kesken voi olla hyvinkin haasteellista. Taloudelliset vaikeudet, huoli pärjäämisestä sekä erilaiset velkoihin tai perintään liittyvät uskomukset ja pelot lisäävät osaltaan mielenterveysongelmia. Huolestuttavaa on myös se, että taloudelliset ongelmat näyttävät jo ”periytyvän”: entistä enemmän yhden sukupolven talouden hallitsemattomuus tai osaamattomuus siirtyy myös seuraavalle sukupolvelle ja velkaantumiskierrettä on vaikea katkaista.

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos julkaisi vuonna 2009 kotitalouksien velkaongelmien nykytilaa ja kehitystä koskevan tutkimuksen. Tutkimuksessa tulevat esille samat havainnot velkaantumiskehityksestä ja velkaongelmien syntytekijöistä. Valtaosalla suomalaisista menee edelleen hyvin ja velkaantumiseen tai maksuvaikeuksiin liittyvät mahdolliset ongelmat ovat helposti ratkaistavissa. Maksuhäiriöiden määrä kasvaa kuitenkin tasaisesti ja velkaantumisen rakenne on olennaisesti muuttunut: velkaongelmat aiheutuvat pääosin hallitsemattomasta kulutusluottojen käytöstä. Kulutuskeskeinen yhteiskunta, elämisen menojen rahoittaminen luotolla ja eriasteiset elämänhallintaan liittyvät ongelmat vaikeuttavat velkojen järjestelyä ja entisestään pahentavat jo syntynyttä ylivelkatilannetta (Rantala ja Tarkkala 2009).

Kirjoituksessa ei pyritä tyhjentävään tarkasteluun ylivelkaantumiseen liittyvistä oikeusturvaongelmista eivätkä kirjoituksessa esitetyt näkemykset välttämättä kuvasta Takuu-Säätiön kantaa asiasta. Jo oikeusturvan käsite ylivelkaantuneen yksityishenkilön kohdalla on ongelmallinen. Lainsäädäntöön kirjatussa velallisen oikeusturvassa ei välttämättä ole puutteita, mutta velallinen ei syystä tai toisesta



halua, kykene tai osaa käyttää asiaan liittyviä oikeusturvakeinoja. Usein kyse on halusta. Tiedetään kyllä, että esimerkiksi lakisääteinen velkajärjestely olisi ratkaisu tilanteeseen, mutta takaajan suojelemiseksi tätä keinoa ei haluta käyttää. Myös osaamattomuus talousasioissa voi olla ylivelkatilanteen taustalla. Ennakoiva puuttuminen ja oikea-aikainen apu ovat sekä velalliselle että yhteiskunnallisesti usein kustannustehokkaampi toimintatapa kuin jälkikäteen puuttumisen keinot.

## Velkaantumiskehitys 2000-luvulla

Suomalaisten velkaantumistaso on voimakkaasti kasvanut koko 2000-luvun. Vuonna 2000 kotitalouksien koko luottokanta oli vajaat 40 miljardia euroa. Asuntoluottoja oli vajaat 26 miljardia ja kulutusluottoja reilut 6 miljardia euroa. Vuonna 2008 asuntoluottojen määrä oli jo lähes 70 miljardia euroa ja kulutusluottojen määrä yli kaksinkertaistunut reiluun 13 miljardiin euroon. Suomalaisten velkaantumistaso nousi vuonna 2007 ensimmäisen kerran yli 100 prosentin (kotitalouksilla oli velkaa enemmän kuin mitä ne vuoden aikana ansaitsivat). Velkaantumistasoen nousu yli 100 prosentin ei sinänsä tarkoita sitä, että suomalainen yhteiskunta olisi ylivelkaantunut. Velkaa otetaan kuitenkin keskimäärin enemmän kuin on tuloja maksaa sitä takaisin. Tämä ei koske luonnollisestikaan kaikkia kotitalouksia. Maksuvaikeuksiin ajautuvissa talouksissa velkaantuminen on yleensä jo pitkään ollut korkeammalla tasolla kuin talouden takaisinmaksukyky ja pienikin häiriö talouden tulorahoituksessa (työttömyys tai sairaus) aiheuttaa pahimmillaan vakavan velkaongelman.

### Asuntolainat

Asuntolainojen merkittävään kasvuun on vaikuttanut paljon 2000-luvun hyvä taloudellinen kasvu sekä matala korkotaso. Asuntojen hintakehitys on ollut nouseva (paikoin on jo ruvettu puhumaan hintakuplista) ja rahoitusta asunnon ostoon on ollut helppoa saada. Kun korkotaso on ollut matala, asuntolainan maksamisen kuukausittainen rasite on pysynyt kohtuullisena. Säästämisen merkitys asunnon hankinnassa on käytännössä hävinnyt, kun asunnon on voinut hankkia kokonaan velkarahoituksella (joskus tähän päälle myönnetään vielä remonttilainaa tai muuta vastaava kulutusluottoa). Asuntolainoihin liitetään usein erilaisia ja eritasoisia takaisinmaksuturvavakuutuksia, joilla velallinen voi vakuuttaa itsensä esim. tilapäisen työttömyyden tai vakava sairauden varalta. Jos velallisen maksukyky tilapäisesti heikkenee esim. työttömyyden johdosta, vakuutuksesta maksetaan vakuutusmaksun ehtojen mukaisesti vaihtelevasti lainojen maksueriä.

Asunnon hankintaa helpottavat erilaiset pankkien tarjoamat takaustuotteet hankintahinnan ja ostettavan asunnon vakuusarvon (yleensä 70–80 prosenttia ostettavasta kohteesta) välisen rahoitusvajeen kattamiseksi. Selvä trendi 2000-luvun asuntolainoissa on myös ollut takaisinmaksuaikojen pidentyminen. Asuntolainan takaisinmaksuaika on parhaimmillaan jopa 60 vuotta. Finanssivalvonnan tekemän tutkimuksen mukaan vuonna 2008 yli puolessa asuntolainoissa takaisinmaksuaika oli 21–30 vuotta. Tällaisten lainojen osuus oli kasvanut 44 prosentista 52 prosenttiin (vuodesta 2005). Yli 30 vuoden laina-aikoja oli peräti kuusi prosenttia asuntolainoista ja näiden lainojen osuus oli kolminkertaistunut. Pitkät laina-ajat vaikeuttavat maksujärjestelyjä, koska jo valmiiksi pitkä laina-aika ei voi enää joustaa. Asunnon ostaminen on ollut vaivatonta, eikä kaikkia asuntolainaan liittyviä riskejä kotitalouden kannalta ole välttämättä kunnolla harkittu tai tiedostettu.<sup>1</sup>

Asuntolaina kuitenkin harvemmin aiheuttaa itsessään ylivelkatilanteen. Ongelmat syntyvät siitä, että asuntolainan kuukausittainen maksurasite on arvioitu liian tiukaksi ja korkojen nousulle jätetty puskuri on jäänyt olemattomaksi. Vielä tavallisemmin ongelmaksi muodostuvat kotitalouden (huomattavatkin) kulutusluotot, joita on otettu asuntolainan nostamisen jälkeen ja joiden takaisinmaksuun ei jää riittävästi varoja asuntolainalyhennysten jälkeen.

## Kulutusluotot

Kulutusluottojen tarjonta on lisääntynyt voimakkaasti koko 2000-luvun. Kulutusluottoa on mahdollista ottaa kaikessa kulutuksen rahoittamisessa. Perinteisempien isojen kulutushyödykkeiden (esim. auto tai kesämökki) rinnalle on tullut päivittäistavaroiden hankinta velkarahalla: kodinkoneet, lomamatkat, vaatteet, harrastukset, ruoka yms. Luottojen käyttö isompien kulutushyödykkeiden hankkimiseen on sinänsä järkevää. Kotitalous ei joudu kerralla panostamaan suuria summia esimerkiksi auton hankintaan. Uutena ilmiönä 2000-luvulla on tullut kulutusluottojen käyttö olemassa olevien luottojen kuukausierien maksamiseen. Maksetaan siis velkaa velalla. Huolestuttavaa on, että osa hyvin pienituloisista talouksista käyttää luottoja peruselämisen maksamiseen (sairaushoitoikustannuksiin, vuokraan, ruokaan), tilanteissa, joissa talouden tulot perustuvat eläkkeeseen, työttömyyskorvaukseen tai muuhun toimeentuloturvaan kuuluvaan etuuteen. Uusi ilmiö ovat myös Suomessa muutaman vuoden saatavilla olleet tekstiviestilainat (pikavipit, pay day -loans), joiden yhteiskunnallinen hyväksyttävyys on ollut jatkuvasti kyseenalainen. Pikavippejä käytetään myös peruselämisen rahoittamiseen, kun palkan tai muun tulon maksupäivään on vielä vähän aikaa, mutta rahat ovat lopussa.

Kulutusluottojen tarjoajia on nykyään kymmeniä, ellei satoja. Esimerkiksi kotimaiset luottolaitokset, ulkomaiset rahoitusyhtiöt, osamaksurahoitusta tarjoavat kaupat sekä pienlainayhtiöt tarjoavat kuluttajille mitä moninaisimpia, eri käyt-

<sup>1</sup> Kotitalousluottokysely 2008.

tötarkoituksiin suunnattuja ja hyvin erihintaisia luottotuotteita. Leimallista koko 2000-luvun velkaantumiselle on ollut kuluttamisen yleinen kasvu, kulutuksen rahoittaminen velalla, säästämisen merkityksen väheneminen tuotteiden hankinnassa ja kulutusluottojen helppo saatavuus.

## Vuoden 2008 finanssikriisi ja sen vaikutukset

Vuonna 2008 alkanut maailmanlaajuinen finanssikriisi aiheutti rahoitusmarkkinoille ennennäkemättömän epävarmuuden tilan. Suuria kansainvälisiä finanssilaitoksia ajautui konkurssiin ja pankkien välillä vallitseva luottamus kärsi vakavan kolauksen. Lainahanat hyytyivät monella sektorilla aiheuttaen suuria ongelmia esimerkiksi yritysten lyhyt- ja pitkäaikaisen rahoituksen saamisessa. Suomen talouden maailmanlaajuinen rahoituskriisi tuli viiveellä. Suomen bruttokansantuote supistui vuonna 2009 ennätyksellisesti lähes 8 prosenttia. Työttömyysaste on nousut viimeisimmän työministeriön työllisyyskatsauksen (1/2010) mukaan jo 9,5 prosenttiin. Entistä useammalla kotitaloudella riski jäädä työttömäksi on kasvanut merkittävästi. Kun osalla kotitalouksista velkarasitus on viety äärimmilleen, lyhyt-kin työttömyysjakso voi olla velkojen maksamisen kannalta kohtalokas.

## Lainsäädännön muutokset ja vireillä olevat muutoshankkeet

Velkaantumiseen ja maksukyvyttömyysmenettelyihin on tehty merkittäviä lainsäädännöllisiä muutoksia koko 2000-luvun ajan. Keskeisimpiä muutoksia ovat

- A. Talous- ja velkaneuvonnan säätäminen lakisääteiseksi palveluksi kunnissa. (Laki talous- ja velkaneuvonnasta 4.8.2000/713)
- B. Velan yleisen vanhentumisajan lyhentäminen kolmeen vuoteen. Vanhentumisen katkaisu tehtiin kuitenkin samalla aiempaa helpommaksi. Tätä ennen yleinen velan vanhentumisaika oli 10 vuotta ja sen katkaiseminen aloitti uuden 10 vuoden vanhentumisajan. Velkavastuu oli siis teoriassa elinikäinen. (Laki velan vanhentumisesta 15.8.2003/728)
- C. Ulosottoon liittyvän säännösten vaiheittainen kokonaisuudistus. Muun muassa ulosottooperusteet (maksutuomiot) säädettiin määräaikaisiksi ja velkojen aineellisoikeudellinen vanhentuminen sidottiin tähän määräaikaisuuteen. Velan ulosottooperuste on voimassa 15 tai 20 vuoden ajan perusteen syntymisestä (esim. tuomion antaminen), eikä tätä aikaa voida katkaista. Yksittäiseen velkaa liittyvä maksuvelvoite vanhenee lopullisesti 15 vuodessa siitä, kun sitä koskeva maksutuomio on annettu. (Ulosottokaari 15.6.2007/705)
- D. Luottotietolainsäädännön kokonaisuudistus. Luottotietolaissa määritellään muuan muassa luottotietorekisterien tietosisältö ja tietojen säilyttämisajat. Maksuhäiriöiden säilyttämisajat porrastetaan sen mukaan, onko merkinnän

aiheuttanut saatava suoritettu ja tuleeko rekisteröidylle uusia maksuhäiriöitä. Rekisteriin voidaan tallettaa myös tiedot maksuhäiriön taustatekijöistä, kuten sen liittymisestä takausvastuuseen. (Luottotietolaki 11.5.2007/527)

- E. Pikaluottoihin liittyvän lainsäädännön uudistaminen
- a. Kuluttajasuojalain (38/1978) 7 luvun muutokset. Myös pieniä ja lyhytaikaisia luottoja markkinoitaessa on ilmoitettava luoton todellinen vuosikorko. Lisäksi luotonantaja on velvollinen todentamaan huolellisesti lainanhakijan henkilöllisyyden. Erikseen kielletään kulutusluottosopimuksen nojalla myönnettävien varojen välitön maksaminen kuluttajalle silloin, kun kulutusluottoa haetaan ja se myönnetään myöhään illalla tai yöllä (23–07 välisenä aikana).
  - b. Rikoslain luottokiskontaa koskevien säännösten (36:6 ja 7) ajanmukaistaminen. Otettua tai edustettua korkoa ei verratta julkisen valvonnan alaisen rahalaitosten vastaavassa luotonannossa ottamaan korkoon, vaan koron kohtuuttomuutta arvioidaan suhteessa luotonantajan suoritukseen.
  - c. Korkolain (633/1982) viivästyskoron perimistä ja määrää koskevat tarkennukset: velkojan oikeutta periä lakisääteistä viivästyskorkoa korkeampaa korkoa rajoitetaan ajallisesti. Rajoitukset koskevat tilanteita, joissa velallisen sitoumus liittyy kulutusluottoa tai muuta kulutusyhdykettä koskevaan elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan väliseen sopimukseen taikka sellaiseen sopimukseen, jonka perusteella velallinen ostaa tai vuokraa asunnon itseään tai perheenjäseniään varten. Viivästyskorko laskee lakisääteisen viivästyskoron tasolle 180 vuorokauden kuluttua siitä, kun velka on kokonaisuudessaan erääntynyt tai silloin, kun velasta annetaan maksutuomio.
- F. Yksityishenkilön velkajärjestelyyn liittyvät osittaisuudistukset
- a. Vuonna 2003 muun muassa sidottiin välttämättömien elinkustannusten vuosittainen tarkistus ja niiden muuttuminen kansaneläkeindeksiin. Sallittiin velkajärjestelyn myöntäminen mahdollisesta esteestä huolimatta painavien syiden (mm. velkaantumisesta kulunut aika, velallisen omat toimet velkojen maksamisessa ja velallisen olosuhteet) johdosta. Mahdollistettiin maksuohjelman vahvistaminen lyhyemmäksi ajaksi kuin viideksi vuodeksi (mikä on pääsääntö). Lievennettiin lisätilityssäännöstöä siten, että velalliselle jää aiempaa enemmän lisääntyneistä tuloista; mahdollistettiin kertyneiden lisätilitysten vahvistaminen erillisellä tuomiolla sekä velkajärjestelyn raukeamisen sijaan.
  - b. Vuonna 2006 lievennettiin edelleen lisätilityssäännöstöä siten, että velallinen saa pitää puolet maksuohjelman aikana lisääntyneistä tuloistaan. Velallisen kuollessa maksuohjelma ei enää automaattisesti raukea.
  - c. Vuonna 2008 säädettiin ulosottooperusteiden vanhentumisen vaikutuksesta maksuohjelmaan. Vanhentunut velka poistuu maksuohjelmasta ja velalle vahvistettu maksukertymä jaetaan muille veloille. Samalla maksuohjel-

man raukeamista koskevia säännöksiä selvennettiin siten, että velallinen voi aina maksuohjelman aikana luopua velkojensa järjestelyistä ja hakea maksuohjelman raukeamista.

- d. Vireillä on muutosehdotus maksuohjelman keston lyhentämiseksi nykyisestä viidestä vuodesta pääsääntöisesti kolmeen vuoteen (Oikeusministeriö. Velkajärjestelytyöryhmä. Maksuohjelman kesto. 2009:20). Työryhmämuistio on osa velkajärjestelylain laajempaa kokonaisuudistusselvitystä. Finanssialan Keskusliitto ja Suomen Perimistöimistöjen liitto ovat jättäneet ehdotukseen eriävän mielipiteen. Ehdotus on tätä kirjoittaessa lausuntokierroksella. Poliittisen tahdon voi kuitenkin sanoa olevan ehdotuksen suuntainen. Esitetty muutos maksuohjelman keston lyhentämisestä viidestä vuodesta kolmeen vuoteen on olennainen muutos velkajärjestelyiden nykyiseen sisältöön. Maksuohjelman kestoja tulisi kuitenkin arvioida vasta sen jälkeen, kun muut lainsäädännön muutokset on selvitetty.
- G. Vireillä on myös kulutusluottosopimuksia koskevan EU direktiivin 2008/48/EY täytäntöönpano. Sen kansalliseen lainsäädäntöön liittyvien vaikutusten selvittämiseksi asetettu oikeusministeriön työryhmä sai mietintönsä valmiiksi 2009 (OM 2009:15). Työryhmä ehdottaa uudistettavaksi kuluttajasuojalain 7. luvun kulutusluottoja koskevia säännöksiä. Luotonantajan olisi vertailun helpottamiseksi annettava kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä keskeiset luottoa koskevat tiedot ”Vakiomuotoiset eurooppalaiset kuluttajaluottotiedot” -lomakkeella. Muutoksia ehdotetaan myös luoton todellisen vuosikoron laskentatapaan sekä luottosopimuksen peruuttamista ja luoton ennenaikaisesta takaisinmaksusta koskeviin säännöksiin. Lisäksi lukuun lisättäisiin säännökset hyvästä luotonantotavasta, luotonantajan velvollisuudesta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus sekä velvollisuudesta antaa tietoja luottosopimuksen kuluessa. Kulutusluottoja koskevaa säännöstöä sovellettaisiin jatkossa myös asuntoluottoihin ja pieniin, alle 200 euron suuruisiin luottoihin. Direktiivin ulkopuolella työryhmä ehdottaa uuden luotonantajarekisterin perustamista. Kuluttajaluottoja saisi tarjota vain luotonantajarekisteriin merkitty luotonantaja. Rekisteröinnin edellytyksenä olisi muun muassa, että ilmoituksen tekijä on luotettava ja että tällä on riittävä luottotoiminnan tuntemus. Rekisteri- ja valvontaviranomaisena toimisi ehdotuksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Lainsäädäntömuutosten taustalla on ollut selkeästi velallismyönteinen lähestymistapa. Pitkäkestoista ”velkavankeutta” ei enää käytännössä ole, ellei velallisen velkaantuminen ole toistuvaa. Velallisen kevytmielisen velkaantumisen vastakohtaksi on lainsäädäntöhankkeiden taustalla aistittavissa kehityssuunta, jota kirjoittaja kutsuu ”kevytmielisen velanannon” sanktioiksi.

## Rahoitusmarkkinat ja velallinen

Rahoitusmarkkinoita tarkastellaan seuraavassa yksittäisen velallisen ja luottoa myöntävän rahoituslaitoksen välisenä (oikeus)suhteena. Rahoituslaitosten yleinen valvonta Suomessa kuuluu Finanssivalvonnalle (entinen Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto). Sen tehtävät on määritelty laissa finanssivalvonnasta. Kuluttajavirasto puolestaan valvoo kuluttajansuojalain näkökulmasta kuluttajille tarjottavien rahoitustuotteiden markkinointia, myyntiä yms. (KSL 7. luku). Yksittäisiin ongelmatilanteisiin kuluttaja voi saada apua myös Finanssialan sopimuspohjaiselta asiakasorganisaatiolta (FINE). Organisaation ovat perustaneet 1.1.2009 Kuluttajavirasto, Finanssivalvonta ja Finanssialan Keskusliitto ry ja se on muun muassa korvannut entisen Pankkialan asiakasneuvontatoimiston. Luotonantajille on annettu useissa eri laeissa velvollisuus informoida kuluttaja-asiakasta (velallista) luottosuhteen merkityksestä ja sisällöstä.

Voisikin väittää, että luoton merkityksestä, hinnasta, maksun laiminlyönnistä ja sen seurauksista sekä erilaisista kohtuullistamismahdollisuuksista eräänymistilanteissa on lähes poikkeuksetta annettu tietoja kuluttaja-asiakkaalle ennen luottosopimuksen tekemistä (tässä voi tosin olla luotonantajakohtaisia eroja). Oikeudelliset ongelmat syntyvät sitä kautta, että yksittäisessä riitatilanteessa velallinen on aina heikomman osapuolen asemassa verrattuna pankkiin tai muuhun rahoituslaitokseen. Mahdolliset erimielisyydet pitää viime kädessä ratkaista käräjäoikeudessa yksityisoikeudellisena riitakysymyksenä. Oikeudenkäyntikulut tällaisessa oikeudenkäynnissä voivat olla huomattavasti korkeampia kuin asiassa saavutettava hyöty.

Vaikka velalliselle olisi selvitetty velkasuhteeseen liittyvät asiat ennen velan ottoa asiallisesti, velallisen ymmärrys asiasta voi olla rajallinen. Luottosuhteisiin liittyvä lainsäädäntö sekä käytettävät termit voivat olla vaikeasti avautuvia. Velallisen koulutuksella, iällä ja velan tarpeella voi olla merkitystä silloin, kun velallisen pitäisi tehdä kuluttajana ”valistunut” päätös siitä, minkä rahoituslaitoksen kanssa hän sopimussuhteen solmii. Osa Takuu-Säätiön takausta hakevista velallisista ei miellä kaikkia velkasuhteita edes veloiksi. Tyypillisesti pieneen osamaksurahoitukseen perustuvat sopimukset ”unohtuvat” velkaluetteloista.

Luotonantajan tulee varmistua velallisen takaisinmaksukyvystä ennen luoton myöntämistä. Luotonantajalla on myös käytössään negatiivisia luottotietoja (maksuhäiriömerkintöjä) koskevat rekisterit luottokelpoisuutta arvioitaessa. Nämä rekisterit eivät kuitenkaan kerro koko totuutta velallisen taloudellisesta tilanteesta. Luottopäätöstä tehtäessä luotonantaja joutuu vain luottamaan velallisen antamaan tietoon siitä, kuinka paljon hänellä on muita luottoja vastattavanaan. Perinteinen velkaantumiskierre säätiön asiakkailta on tilanne, jossa uutta kulutusluottoa joudutaan ottamaan vanhojen, voimassa olevien luottojen maksusuunnitelmien mukaisesti maksuihin. Tätä jatketaan niin kauan, kunnes ensimmäiset häiriömerkinnät ilmaantuvat rekistereihin eikä uutta luottoa enää saa. Tässä tilanteessa velallisen

kokonaistaloustilanne on jo yleensä niin huono, että vapaaehtoisia menettelyjä sen korjaamiseen ei juuri ole enää käytettävissä.

## Ylivelkaantuneen avustaminen

Ylivelkatilanteeseen ajautunut henkilö voi saada apua taloudellisen tilanteensa ratkaisemiseksi erilaisista lähteistä. Osa velkaantuneista yrittää itsenäisesti hankkia tietoa esimerkiksi Internetin välityksellä. Riskinä on, että saatu tieto ymmärretään tai tulkitaan virheellisesti, jolloin velallinen voi tehdä oman tulkintansa mukaisia, itselleen epäedullisia ratkaisuja. Velallisten käsityksiin velka-asioissa vaikuttavat myös edelleen yllättävän usein (esim. takaushakemusasiakkaiden tai neuvontanumeron soittaneiden asiakkaiden) vanhentunut tieto tai jopa myyttiset näkemykset velallisen asemasta. Ulosottoon tai velan perintään liittyy väärinkäsityksiä esimerkiksi vankilaan joutumisesta, mikä voi estää järkevän toiminnan taloudellisen tilanteen helpottamiseksi.

Taloudelliseen tilanteeseen ja sen selvittämiseen saa apua oman kotikunnan talous- ja velkaneuvontapalveluista, jotka ovat lakisääteisiä. Velkaneuvonnan järjestäminen on yksittäisen kunnan vastuulla. Siihen panostaminen on kunnan harkinnassa ja palveluiden saatavuus sekä laatu vaihtelevat kunnittain. Nykyinen taloudellinen taantuma on lisännyt neuvontapalveluiden kysyntää voimakkaasti. Jonotusajat ovat paikoin venyneet hyvinkin pitkiksi. Tämä sellaisenaan voi johtaa velkatilanteen ajautumiseen umpikujaan. Tosin velkaantuminen on prosessina pitkä eikä ylivelkatilanteeseen yleensä jouduta nopeasti.

Tapauskohtaisesta on, kuinka paljon nopealla avun saamisella voidaan tosiasiallisesti vaikuttaa velkaantuneen asiakkaan tilanteen ratkaisuun. Liian nopea ”helpotus” ei välttämättä ole aina tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Myös velkojat tiedottavat ja neuvovat maksuvaikeuksiin ajautuneita velallisia. Neuvonnan taso on kuitenkin pääasiassa ollut velkojaystävällistä ja pyrkinyt enemmänkin velkojan saatavan kotiuttamiseen kuin velallisen kokonaistaloudellisen tilanteen ratkaisemiseen. Askel yleisempään tiedottamiseen on muun muassa perintätoimisto Lindorff Oy:n ylläpitämä vuonna 2009 avattu verkkopalvelu [www.maksumyohassa.fi](http://www.maksumyohassa.fi), jossa kuvataan maksuvaatimus- ja perintäprosessien kokonaisuutta.

Jos velallisella on maksukykyä, hän voi palkata myös yksityisen asianajajan tai avustajan selvittämään talousvaikeuksien ratkaisemisesta. Toimeksiantosuhteen liittyvät oikeudellisia ongelmia, joita ei tässä kuitenkaan käsitellä.

## Ylivelkaantuneen taloustilanteen korjaaminen

Ylivelkatilanteeseen ajautuneella velallisella ei välttämättä ole nykyään monta realistista vaihtoehtoa velkaongelman ratkaisemiseksi. Kun ylivelkatilanne aiheutuu suuresta määrästä (euroja tai erillisiä velkoja) vakuudettomia kulutusluottoja, ei vapaaehtoiseen neuvotteluratkaisuun välttämättä ole hedelmällisiä lähtökohtia. Ne velalliset, joilla on arvokkaampaa varallisuutta, voivat helpottaa taloustilannettaan varallisuutta realisoimalla tai käyttämällä sitä uuden lainan vakuutena. Myös velalliset, joilla on hyvä maksukyky ja kohtuullinen määrä velkoja, voivat pyrkiä vapaaehtoiseen maksusopimukseen velkojensa kanssa. Usein vapaaehtoiset ratkaisut kuitenkin pohjautuvat sopimusoikeudellisiin neuvotteluihin, joissa yksittäisen velallisen aidot sopimisen mahdollisuudet ovat rajalliset. Maksusopimukset kaatuivat myös usein omaan mahdottomuutensa. Velallinen sopii velkojensa kanssa niin suurista maksueristä, ettei sopimuksen onnistumiselle tai siinä pysymiselle ole realistisia mahdollisuuksia. Sopimukseen halutaan velallisen puolelta päästä esimerkiksi ulosoton tai luottotietomerkintöjen välttämiseksi.

Paras vaihtoehto vapaaehtoisen järjestelyyn kaikkien osapuolten näkökulmasta olisi kokonaisvaltainen ratkaisu, jossa ongelmaluotot maksetaan kerralla pois ja velallinen aloittaa tavallaan ”puhtaalta pöydältä”. Esimerkiksi Takuu-Säätiön takaa-ama järjestelylaina on tältä osin hyvin käyttökelpoinen instrumentti.

Joillekin velallisille toistuvaistulon ulosmittaus (palkka, eläke) ja sitä kautta velkojen maksu voi olla luonteva tai käytännöllinen tapa hoitaa ongelmaluotot pois. Tilanteissa, joissa erillisiä velkoja on useita, mutta niiden yhteissumma euromääräisesti on pieni, voi olla helpompaa maksaa velat ulosoton kautta. Toisaalta ulosoton kautta maksaminen voi viivästyskorkoineen ja tilitysmaksuineen olla velalliselle kallista. Kun toimeentulotuesta paikataan ulosmittauksen mahdollisesti aiheuttamaan alijäämää tuloissa, ulosmittaus voi lisätä toimeentulotukimenoja. Pysyvämpänä tai pitkäaikaisena vaihtoehtona ulosotto ei ole järkevää. Euromääräisesti suuret tai pitkäaikaiset talous- ja velkaongelmat onkin järkevintä ratkaista tuomioistuimen menettelyn kautta yksityishenkilön velkajärjestelyssä.

### Yksityishenkilön velkajärjestely

Yksityishenkilön velkajärjestelystä 1990-luvun laman aikana annetun lain (57/1993) perusteella ylivelkaantunut yksityishenkilö voi saada tuomioistuimen vahvistaman maksuohjelman tiedossa olevien velkojensa maksamiseksi. Vahvistettuun maksuohjelmaan sisältyvät velat saavat uuden velallisen maksukyvyn mukaan määritellyn takaisinmaksuohjelman ja ajan (yleensä 5 vuotta). Velallinen vapautuu siitä osasta velkojaan, joille ei maksuohjelman mukaan kerry suoritusta. Jos velallisen maksukyky on niin heikko, ettei veloille kerry lainkaan suoritusta, velallinen vapautuu veloista kokonaan maksuohjelman päätyttyä. Jos velallisen mak-



sukyky paranee (tulojen nousemisen tai kertaluonteisten tulojen, esim. perinnön kautta) maksuohjelman aikana, parantuneesta tulosta osa pitää tilittää maksuohjelman velkojille. Lakia on muutettu useita kertoja, aluksi velalliselle ankarampaan ja viime vuosina velalliselle myönteisempään suuntaan. Velkajärjestelyyn pääsi vuonna 2008 yhdeksän kymmenestä hakijasta (Tilastokeskus, 2008). Lähes 40 prosenttia maksuohjelmista oli sellaisia, missä velallisen maksuvelvollisuus oli kokonaan poistettu.

Velkajärjestelyä haetaan velallisen kotipaikan käräjäoikeudelta. Mahdolliset oikeusturvaan liittyvät ongelmat ovat vaikeasti havaittavissa. Hakemusprosessissa monet olennaiset asiat, kuten velkajärjestelyn edellytykset ja esteet tai maksuohjelman sisältö, jäävät velallisen ja velkojien väitteiden varaan. Oikeusturvaan liittyviä mahdollisia ongelmakohtia ovat lähinnä velallisen mahdollisuudet ja kyky arvioida velkojan mahdollisesti esittämien väitteiden kelpoisuutta tai perustella omia väitteitään riittävällä tavalla. Myös tiedonpuute menettelystä tai velkajärjestelyn sisällöstä voi johtaa velallisen kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin. Velallisella on kuitenkin yleensä hakemuksen laatimisessa avustajana talous- ja velkaneuvoja. Maksuohjelman laatii yleensä puolueeton selvittäjä. Vaikka velkojilla on yleisesti käytettävissä suuri joukko velkajärjestelyasioiden lainopillisia asiantuntijoita, velallisen asema menettelyssä on vähintäänkin kohtuullinen.

Myös tuomioistuinten ratkaisukäytännöissä voi olla velallisen oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Esimerkiksi velkajärjestelyhakemusten hylkäämisessä oli merkittäviä tuomioistuinkohtaisia eroja vuonna 2008 (Tilastokeskus). Keskimäärin tuomioistuimet hylkäsivät 10,2 prosenttia kaikista hakemuksista. Tuomioistuinkohtaisesti hylkäämisprosentit vaihtelivat nollassa aina 50 prosenttiin. Niissäkin tuomioistuimissa, joissa käsiteltiin paljon hakemusasioita (vertailussa olivat ne tuomioistuimet, joissa käsiteltiin yli 100 hakemusasiaa vuodessa) hylkäämisprosentit vaihtelivat reilusta kahdeksasta prosentista yli 17 prosenttiin. Yksiselitteisesti ei voida sanoa, mistä näin suuret erot johtuvat. Suurinta osaa selittää todennäköisimmin velallisen toimintakykyyn tai hänen elämäntilanteeseensa liittyvät tekijät. Jos esimerkiksi velkoja esittää väitteen siitä, että velallisen velkajärjestelylle on este, eikä velallinen kykene/osaa/pysty perustelemaan painavia syitä järjestelylleen, velkajärjestely hylätään.

Tilastojen perusteella voi myös kysyä, saavatko velalliset yhdenvertaista kohtelua velkajärjestelyasioiden käsittelyssä. Pienimmissä käräjäoikeuksissa voi olla kokemattomuutta asioiden käsittelyyn, koska velkajärjestelyasioita käsitellään vuosittain vähän. Suurempien käräjäoikeuksien kohdalla olisi mielenkiintoista tietää, mistä johtuvat yli kaksinkertaiset erot hylkäävien päätösten määrissä. Asiaa olisi syytä selvittää tarkemmin.

## Talouso Ongelmien vaikutus yksilön käyttäytymiseen ja kykyyn hoitaa muita asioitaan

Talouso ngelmat vaikuttavat ihmisten jaksamiseen monella eri tavalla. Maksuhäiriömerkinnät vaikuttavat konkreettisesti esimerkiksi jokapäiväiseen elämään. Vuokra-asunnon, puhelimen, vakuutuksen, työpaikan tms. saaminen voi merkittävästi vaikeutua tai estyä jopa kokonaan merkintöjen takia. Talousvaikeudet vaikuttavat ihmissuhteisiin ja perhe-elämään. Säätiön ylläpitämisen valtakunnallisen neuvontapuhelinpalvelun Velkalinjan (0800 9 8009) asiakasneuvonnassa on tyypillistä asiakkaiden kokemukset häpeästä ja syyllisyydestä talous- ja velka-asioiden epäonnistumisessa. Väärät käsitykset ja uskomukset siitä, miten esimerkiksi maksuhäiriömerkinnät tai ulosoton alkaminen vaikuttavat yksilön pärjäämiseen, elävät tiukassa. Ei ole tavatonta, että asiakasneuvonnassa joudutaan vakuuttamaan sitä, että asiakas ei joudu vankilaan tai menetä lapsiaan ulosmittauksen alkamisen vuoksi. Tämän tyyppiseen epätietoisuuteen voidaan vaikuttaa tiedottamisella ja etukäteen annettavalla neuvonnalla.

Talous- ja velkaongelmien lisäksi ihmisillä on enenevässä määrin eriasteisia mielenterveyshäiriöitä ja riippuvuusongelmia. Esimerkiksi ongelmapelaaminen tai peliriippuvuus velkaantumisen syynä on lisääntynyt. Pelivelkojen takia velkaantuneiden kokonaisvelkamäärät voivat nousta huimiin lukemiin. Pahin yksittäinen asiakastapaus säätiössä oli asiakas, jonka pelivelat lähenivät 200 000 euroa. Myös päihderiippuvuus voi johtaa velkaantumiseen tai olemassa olevien velkojen maksuongelmiin. Riippuvuuden seurauksena voidaan menettää ihmssuhteet, työpaikka ja asunto.

Esimerkiksi kaksisuuntaista mielialahäiriötä sairastavien asiakkaiden velkaantumiskertomuksissa toistuu, että velkaantuminen kiihtyy usein hallitsemattomaksi sairauden maanisessa vaiheessa. Omana ryhmänään säätiön asiakkaista erottuu rikosperustainen velkaantumistausta (rikollisen toiminnan takia aiheutuvat vahingonkorvausvelvoitteet) ja asiakkaan mahdollinen vankeusrangaistus. Entisten vankien on hyvin vaikea järjestellä taloudellinen tilanteensa vankilasta vapautumisen jälkeen. Vankilasta vapautumisen jälkeen on vaikeaa löytää työtä tai asuntoa. Jos velat muodostuvat pääasiassa rikosperäisistä korvauksista tai muista vastuista, lakisääteiseen velkajärjestelyyn pääseminen voi olla hyvinkin vaikeaa. Suuri määrä rikosperäisiä velkoja muodostaa esteen velkajärjestelylle.

Taloudelliset ongelmat ovat usein vain osa isoa ongelmavyöhykettä. Ihmisten moninaiset taustat, sairaudet tai elämäntilanteet johtavat usein tilanteeseen, jossa on vaikea erottaa taloudellisten vaikeuksien syitä tai seurauksia. Jos peliriippuvuudesta tai mielenterveysongelmasta kärsivän yksilön velat järjestellään ilman että henkilö saa sairauteensa samanaikaisesti asianmukaista hoitoa, ei velkojen järjestelystä ole mitään hyötyä. Hoitamaton sairaus itsessään johtaa velkaantumiseen. Tämä asettaa talousvaikeuksien kanssa työtä tekevät ammattilaiset erittäin haasteelliseen asemaan. Entistä useammin korostuu tarve moniammatilliseen yhteistyöhön

eri viranomaisten ja alan muiden toimijoiden kesken sekä ongelmien tunnistamisessa että ratkaisuvaihtoehtojen miettimisessä.

## Johtopäätöksiä

Yleinen johtopäätös on, että jälkikäteinen oikeusturva toteutuu ylivelkaantumisen korjaamisessa vähintäänkin kohtuullisesti. Luottojen markkinointia, luottosopimusten tekemistä, irtisanomista ja perintää säädellään monissa eri laeissa, joiden tavoitteena on yksityisen luotonottajan informointi, suojeleminen ja kohtuuttomien tilanteiden tai kustannusten ennaltaehkäisy. Jo syntyneen ylivelkatilanteeseen ratkaisemiseen yksityishenkilön velkajärjestely on tehokas keino.

Ulosottolainsäädännön muutokset ovat käytännössä poistaneet koko eliniän jatkuvan ylivelkaisuuden teoreettisenkin uhan. Jälkikäteisen oikeusturvan toteutuminen on tavallisesti enemmän kiinni siitä, ymmärtääkö tai osaako velallinen valita tai hakea eri vaihtoehtojen väliltä itselleen sopivaa ratkaisukeinoa, saako hän riittävästi neuvontaa tai apua ratkaisuvaihtoehtojen miettimisessä tai apua menettelyn aikana esiin tulevien ongelmien kanssa. Resurssien puuttumiseen tai olemassa olevien resurssien käytön kohdentamiseen tulisi julkishallinnossa kiinnittää entistä tarkempaa huomiota. Myös ennakollisessa oikeusturvassa on usein kyse resurssien riittämättömyydestä ja käytössä olevien resurssien tehokkaasta kohdentamisesta. Velallisia ohjeistaa ja neuvoo kirjava joukko viranomaisia, järjestöjä, yksityisiä ja yrityksiä. Velallisen näkökulmasta kokonaisuus jää usein kaiken neuvonnan takia hahmottomatta. Neuvoa saa tiettyyn yksittäiseen asiaan, mutta velallinen voi jäädä lopulta yksin miettimään monille ammattilaisillekin vaikeita kysymyksiä.

Omat haasteensa asiakastyöhön ja moniammatilliseen yhteistyöhön tuovat asiakkaiden lisääntyneet elämänhallinnan ongelmat ja moniongelmaisuus. Heidän auttamisekseen ei yleensä riitä pelkkä talousongelman korjaaminen. Valmiuksia talousongelmista puhumiseen ja niihin tarttumiseen tulisi lisätä kaikissa niissä paikoissa, joissa velallinen syystä tai toisesta asioi. Talousvaikeudet voivat olla velallisen muiden mahdollisten ongelmien (työllistymisvaikeudet, ihmissuhdeongelmat, sairaudet). syy tai seuraus.

Mikä sitten avuksi? Oikotietä onneen ei ole. Velkaantumisprosessi kestää yleensä pitkään. Ylivelkatilanteeseen ajautuminen ei valitettavasti käy vahingossa. Velkaantumisen syyt ovat kuitenkin niin moninaiset, ettei joka tilanteeseen sopivaa ”yleistyökälyä” ole järkevää (tai edes mahdollista) kehittää. Ylivelkatilanteen korjaaminen kestää myös vuosia. Tähän väliin voi tapauskohtaisesti tulla myös vuosia kestävä odottamisen tila, jonka aikana pitkäaikaisempia velkojen järjestykkeitä ei voida vielä käyttää. Tyypillisesti ne ovat työttömyydestä, opiskelusta, perhevapaista tai sairaudesta aiheutuvia elämänjaksoja, jolloin velallisen maksukyky on väliaikaisesti heikentynyt. Tämän odottamistilan aikana talousvaikeudet usein kasvavat tulojen alentumisesta johtuen. Velkajärjestely ei myöskään korjaa

tulojen riittämättömyydestä johtuvia maksuvaikeuksia tai talousongelmia. Moni pienituloinen velkaantuu jatkuvasti siitä syystä, että tulot ja etuudet eivät tosiasiallisesti riitä kattamaan peruselämisen menoja. Tätä ongelmaa ei myöskään maksukyvyttömyysmenettelyillä voida ratkaista.

## RUTIINIRATKAISUJA JA LAIN TULKINTAA — OIKEUSTURVA ULOSOTOSSA

Oikeusturvan toteutuminen ulosotossa on monitasoinen kysymys. Ratkaisujen lainmukaisuutta tai oikeusturvan toteutumista voidaan tarkastella muodolliselta tai asialliselta kannalta. Muodollinen tarkastelutapa on tässä yhteydessä liian yksinkertainen, koska jokainen ratkaisu, jonka oikeellisuutta asianosainen ei kiistä, on lainmukainen. Asialliselta kannalta tilanne on monimutkaisempi. Muodollisesti lainmukainen ratkaisu voi olla asiallisesti joko lainmukainen tai lainvastainen. Se, että asianosainen ei reagoi ratkaisun lainvastaisuuteen, voi johtua asianosaisen tietämättömyydestä, osaamattomuudesta, välipitämättömyydestä tai muusta passiivisuudesta.

Seuraavassa tarkastellaan ratkaisujen asiallista lainmukaisuutta siltä kannalta, miten ulosotto olisi järjestettävä, jotta voitaisiin perustellusti olettaa mahdollisimman monen ratkaisun olevan muutoseikkojen ohella myös asiallisesti lainmukainen. Ulosotto on viranomaistoimintaa. Oikein järjestettynä sen pitää tuottaa lainmukaisia ratkaisuja riippumatta siitä, mitä asianosaiset tekevät tai jättävät tekemättä ja mitä asianosaiset osaavat tai ovat osaamatta. Asiallinen lainmukaisuus on kuitenkin aina suhteellista. Myös oikeusturvan toteutuminen on aina suhteellista, vaikeasti arvioitavaa ja vielä vaikeammin mitattavaa. Vaatimus lainmukaisuudesta on kuitenkin ulosottolainsäädännössä tietoisesti nostettu korkeaksi. Jokaisen yksittäisen ratkaisun on ollakseen lainmukainen vastattava myös asianmukaisuuden vaatimusta (UK 1:19). Asianmukaisuuden vaatimus voidaan ja tuleekin nähdä kaikkia ulosotossa tehtäviä ratkaisuja koskevana laatuvaatimuksena. Oikeusturva toteutuu yksittäisessä ratkaisussa ja ratkaisu on asiallisesti lainmukainen, vain jos se vastaa laissa asianmukaisuuden vaatimuksen kautta määriteltyä laatutasoa.

### Rutiiniratkaisuja vai tulkintaa

Oikeusturvan toteutumista ulosotossa tulee tarkastella paitsi yhtä yksittäistä ratkaisua koskevan ratkaisun lainmukaisuutena myös kaikkien ratkaistavien asioiden muodostaman kokonaisuuden lainmukaisuutena. Laajempi tarkastelu on välttämätön, jotta metsä ei pääse katoamaan puilta, kuten usein tapahtuu oikeudellisia ilmiöitä tarkasteltaessa.

Ulosotossa tehdään vuositasolla miljoonia ratkaisuja. Vireille tulee vuodessa yli kaksi miljoonaa uutta ulosottoasiaa. Kaikissa niissä tehdään päätös asian täytäntöönpanokelpoisuudesta. Lähes kaikissa asioissa lähetetään myös ulosottovelalli-

selle vireilletuloilmoitus ja maksukehotus. Asioissa, joita ei makseta maksukehoituksella, tehdään selvitys velallisen ulosmittauskelpoisista tuloista ja omaisuudesta olosuhteiden edellyttämässä laajuudessa. Selvityksen sisältöä koskevia ratkaisuja on satojatuhansia. Sadoissa tuhansissa asioissa tehdään edelleen päätöksiä ulosmittauksesta ja muista täytäntöönpano-toimenpiteistä. Suurimmassa osassa niistä asioista, joissa suorituksia kertyy, tehdään päätöksiä varojen jakamisesta ulosottovelkojien kesken ja kertyneiden varojen tilityksistä.

Lähes puolet noin viidestäsadastatuhannesta ulosottovelallisesta todetaan varattomiksi. Oikeusturvan toteutumisen edellytys on, että kaikki nämä ratkaisut tai pikemminkin mahdollisimman monet niistä ovat lainmukaisia. Todellisuudessa ei voida päästä siihen, että aivan kaikki päätökset ovat oikeita ja lainmukaisia. Käytännössäkin väriiden ratkaisujen määrä on kuitenkin päätösten kokonaismäärään verrattuna pieni.

Valtaosa tehtävistä päätöksistä on rutiiniratkaisuja, joissa oikeaan ratkaisuun päätyminen on helppoa tai lähes itsestään selvää. Hyvin suuri osa niistä tehdään täysin automaattisesti. Oikeusturvan toteutuminen on silloin lähinnä tietojärjestelmän ominaisuus. Tällä tasolla oikeusturva toteutuu ulosotossa hyvin. Myös toimitusmiesten tekemistä päätöksistä valtaosa on rutiiniratkaisuja. Oikeaan ratkaisuun päätyminen on helppoa tai suhteellisen helppoa. Tästä huolimatta aitoa laintulkintaakin edellyttäviä ratkaisuja tehdään ulosotossa *kymmeniätuhansia vuodessa*.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta päätösten suuruusluokan ja sen merkityksen ymmärtäminen on olennaista. Siitä seuraa, että oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä on toiminnan järjestäminen niin, että yksilöllistä laintulkintaa vaativat asiat on erotettava rutiiniasioista. Tälläkin tasolla oikeusturva toteutuu ulosotossa vähintään kohtuullisesti. Toiminnan organisoinnin näkökulmasta keskeinen haaste on kuitenkin tässä. Toimintaprosessit on suunniteltava niin, että aitoa laintulkintaa edellyttävät asiat ja sellaiset asiat, joissa kaavamainen rutiiniratkaisu riittää, erotetaan toisistaan. *Asioiden erottelun vaikeutta lisää se, että etukäteen ei ole mahdollista tietää, kuuluuko asia rutiiniratkaisuihin vai tulkintaa edellyttäviin asioihin. Asian tulkinnanvaraisuus voi tulla esille myös missä tahansa menettelyn vaiheessa.*

Ratkaisukäytännön lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden ohella oikeusturvan toteutuminen edellyttää myös päätöksenteon yhtenäisyyttä. Asianosaisten yhdenvertaisuuden vaatimuksesta seuraa, että samanlaisissa tapauksissa tehtävien ratkaisujen tulee olla samansisältöisiä. Tähän vaatimukseen vastaaminen on vaikeaa, koska ratkaisukäytännön yhtenäisyys on aina suhteellista. Kun asianosaisten yhdenvertaisuus otetaan vakavasti, sitä ei kuitenkaan voida tarkastella pelkästään yksittäisten päätösten kautta. Oikeusturvan toteutumisen vaatimus edellyttää, että samanaikaisesti tarkastellaan sekä yksittäisten päätösten asianmukaisuutta että ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä. Ulosotossa vaatimus korostuu siitä syystä, että siellä käsitellään sekä massaluonteisia että oikeudellisesti monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia asioita. Kummassakin kategoriassa on keskenään erilaiset vaatimukset

sekä päätösten asianmukaisuuden että ratkaisukäytännön yhtenäisyyden suhteen. Kumpaakin kategoriata koskevat lisäksi keskenään erilaiset tehokkuusvaatimukset, jotka edellyttävät oikeaa organisointia, oikeita toiminnallisia tavoitteita ja toiminnan jatkuvaa arviointia.

Oikeusturvan ulottuvuuksia ovat paitsi ratkaisun asiasisältö myös sen tekemiseen kuluva aika. Liian myöhään toteutuva oikeus ei ole oikeutta, vaan sen vastakohta vääryys. Erityisen kriittinen asia on ulosotossa ja muussa täytäntöönpanossa. Se, että päätöksen tekemiseen käytetään mahdollisimman lyhyt aika ulosotossa, on oikeusturvan kannalta helposti ymmärrettävissä. Jos rutiiniasioihin, käytetään liikaa aikaa, kaikkien asioiden ratkaiseminen viivästyy ja oikeusturva huononee. Tästä syystä ulosotossa, kuten muissakin massaratkaisuisissa (esim. verotus), rutiiniratkaisut on hyvin pitkälle automatisoitu. Päätöksentekoon käytettävä aika ja asianosaisten yhdenvertaisuus on otettava ratkaisujen asiasisällön lisäksi vakavalla tavalla mukaan ratkaisujen lainmukaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin.

Hieman yksinkertaistaen voidaan sanoa, että oikeusturva toteutuu sitä paremmin, mitä kaavamaisempaa ratkaisutoiminta on. Ulosoton rutiiniratkaisuisissa, joiden sisällöt ovat kaavamaisia, oikeusturva, asianosaisten yhdenvertaisuus ja ratkaisujen joutuisuus toteutuvat varsin hyvin ehkä jopa kiitettävästi. Samalla kun asioiden nopea ja kaavamainen käsittely parantaa oikeusturvaa, se parantaa toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta. Ei siis ole niin, että tehokkuus jotenkin vähentäisi oikeusturvaa, kuten usein ajatellaan.

Asia näyttää päinvastaiselta, jos kuvitellaan, että kaikki ratkaistavat asiat ovat yksilöllisiä ja vaativat yksilöllistä laintulkintaa tai näytönarviointia, jolloin niiden käsittely vie myös pidemmän ajan. Silloin näyttää, että myös rutiiniasiat vaativat saman käsittelyajan ja resursoinnin kuin muut, yksilöllistä laintulkintaa, näytön arviointia tai muuta harkintaa vaativa asiat. Missään oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa näin ei kuitenkaan ole, vaan suurin osa asioista on aina tavalla tai toisella rutiininomaisia. Syy siihen, että kaikki asiat näyttävät yksilöllistä laintulkintaa tai näytönarviointia vaativilta on joko siinä, että ratkaisutoiminta on organisoitu väärin tai että asian käsittelijällä ei ole ammattitaitoa arvioida käsiteltävien asioiden vaatimaa panostusta.

Lainmukaisuuden ja oikeusturvan toteutumisen edellytykset ovat erilaiset rutiiniasioissa ja yksilöllistä laintulkintaa tai näytönarviointia edellyttävissä asioissa. Rutiiniasioissa päätösten tekemisessä tarvittavien tietojen hankinta ja käsittely on pitkälle automatisoitu. Päätökset tehdään nopeasti, oikeiden tietojen perusteella ja oikein. Vaikka virheitä tapahtuu, niitä on tehtävien ratkaisujen kokonaismäärän nähden vähän. Esimerkki rutiiniratkaisuun liittyvästä virheestä on tilanne, jossa ulosotolla on ulosottovelallisen osoitteesta väärä tieto. Velallinen ei tiedä ulosottoasian vireillä olosta. Ulosottomies tekee velallisesta hankittujen rekisteritietojen perusteella pankkitilin ulosmittauksen, josta velallinen saa tiedon vasta, kun ulos-

mitatut varat on otettu hänen tililtään. Tämän kaltaisia virheitä esiintyy, mutta ne oikaistaan viran puolesta, kun ulosottoviranomainen saa oikean tiedon.

## Oikeusturva laintulkintaa vaativissa asioissa

Yksilöllistä harkintaa edellyttävissä asioissa tilanne on rutiiniratkaisuja vaativampi. Nämä tapaukset on ensinnäkin tunnistettava. Vaikka virheet ovat harvinaisia, kaikkia harkintaa vaativia tapauksia ei tunnisteta ulosottomenettelyssä. Aina ei päädytä myöskään oikeaan ratkaisuun. Tämä koskee kaikkia ulosottomenettelyn vaiheita.

Seuraavassa on esitetty tyypillisimpiä ulosottoon liittyviä tilanteita, joissa virheitä saattaa tapahtua. Esimerkiksi täytäntöönpanoperustetta voidaan tulkita väärin. Ulosottovelalliselta voidaan myös periä liikaa tai liian vähän. Vaikka tällaiset virheet ovat harvinaisia, ne ovat mahdollisia. Velallisen nimissä olevaa omaisuutta ja velallisen tuloja koskevien tietojen hankinta on koko maailmankin mittakaavassa tehokasta ja kattavaa. Kaikkea velallisen omaisuutta, joka kuului täytäntöönpanon piiriin, ei kuitenkaan aina löydetä. Virheitä tässä suhteessa tapahtuu todennäköisesti tosiasiallisesti hyvin vähän. Jos velallisen omaisuutta on siirretty velallisen lähimpiin nimiin tai tehty muita vilpillisiä järjestelyjä velkojien vahingoksi, tällaisia järjestelyjä ei ulosotossa läheskään aina havaita. Jos odotetaan, että tällaiset tapaukset selvitetään, asianmukaisuuden vaatimus nostetaan erittäin korkealle. Jos sitä taas ei edellytetä, luovutaan samalla asianosaisten yhdenvertaisuudesta.

Velallisella on tietyn edellytyksin oikeus saada palkan ulosmittauksessa ns. vapaakuukausi, jolloin palkasta ei tehdä pidätystä ulosottoon. Vapaakuukautta koskevia säännöksiä koskeva tulkintakäytäntö vaihtelee, minkä vuoksi velalliselta voidaan periä liikaa tai liian vähän. Kertyneitten varojen jakaminen ulosottovelkojien kesken tilanteissa, joissa velallisen tulot vaihtelevat ja uusia velkoja tulee ulosottoon voi olla hyvinkin monimutkaista ja siinä voidaan tehdä virheitä. Ulosottomenettelyn lopputulos on kaikissa edellä esitetyissä esimerkeissä väärä eli se ei ole lain mukainen. Jommankumman asianosaisten osalta oikeusturva ei ole toteutunut, vaikka hän ei ole siitä tietoinen.

Oikeusturvan toteutuminen ulosotossa ja ulosoton vaikuttavuus ovat saman kolikon kaksi puolta ja pohjimmiltaan rakenteellinen kysymys. Kriittinen tekijä on toiminnan ohjaaminen ja johtaminen. Sen hyvydestä tai huonoudesta riippuu sekä oikeusturvan toteutuminen että ulosoton tehokkuus ja vaikuttavuus. Oikeusturvan toteutuminen voi tosiasiallisesti olla myös enemmän sidoksissa käytettävissä olevien resurssien laatuun kuin niiden määrään. Rakenteellisesti oikeusturvan samoin kuin tehokkuudenkin toteutuminen ulosotossa on riippuvainen tietojen käsittelyn tehokkuudesta ja teknologian tasosta. Hieman yksinkertaistaen rutiiniasioissa sekä tehokkuuden että oikeusturvan taso on riippuvainen vain teknologian tasosta. Harkintaa vaativissa asioissa ratkaiseva tekijä on henkilöstön osaaminen ja ammattitaito. Teknologian taso ja henkilöstön osaaminen ovat siis



kriittiset menestystekijät sekä tehokkuuden että oikeusturvan näkökulmasta. Teknologia ja osaaminen taas ovat johtamisen ja ohjauksen funktioita, riippuvat sen onnistumisesta. Oikeusturvan taso, oikeiden ratkaisujen todennäköisyys ulosotossa sekä rutiiniasioissa että harkintaa vaativissa asioissa riippuvat siitä, kuinka hyvin ulosottolaitosta johdetaan ja ohjataan.

Muutoksenhaussa tai laillisuusvalvonnassa annetuilla ratkaisuilla on ulosotossa vähäinen merkitys. Asioiden käsittelyajat muutoksenhaussa ovat aivan liian pitkiä, jotta oikeusturvan toteutumisesta voitaisiin puhua asiallisessa mielessä. Voittava osapuoli joutuu aivan kohtuuttoman pitkään odottamaan oikeutensa toteutumisesta. Ratkaisukäytäntö vaihtelee. Myös laillisuusvalvonnan käsittelyajat ovat kohtuuttoman pitkiä. Ehkä näistä syistä muutoksenhaku suhteessa käsiteltävien asioiden määrään on ulosotossa hyvin harvinaista; noin tuhat ulosottovalitusta vuodessa. Valituksista suuri osa on kantelutyyppejä tai ei koske lainkaan oikeudellisia kysymyksiä. Kanteluita laillisuusvalvojille tehdään vielä vähemmän. Ratkaisujen ohjaava merkitys on melko vaatimaton. Muodollisesti muutoksenhaku ja laillisuusvalvonta ovat oikeusturvan kulmakiviä. Käytännössä niiden merkitys on ulosotossa pieni. Oikeusturvan toteutuminen riippuu enemmän siitä, kuinka hyvin toiminta on organisoitu ja kuinka osaavaa henkilöstö on.

# AVUTON JULKISEN JA YKSITYISEN MUUTOKSESSA

## Julkisen ja yksityisen toimeenpanon suhde

Yhteiskunnan eri toiminnot ovat sangen periaatteellisesti ja perusteellisesti jakautuneet yksityiseen ja julkiseen toimintaan. Nämä ovat olleet siten selkeitä, että poikkeava toimintatapa tai toiminnan järjestämisen peruste on ollut jopa huomiota herättävää. Niinpä opetustoimi sekä sosiaali- ja terveydenhuolto ovat perinteisesti julkisen vallan, viime vuosikymmeninä nimenomaan kuntien järjestämiä, kun taas työvoimapalvelut ja yliopistot ovat olleet valtion vastuulla. Vastaavasti yksityisiä ovat eräät jokapäiväiseen elämään liittyvät alat, tärkeimpänä asuminen. Poikkeukset näissä suhteissa olivat takavuosina harvinaisia. Opetustoimessa oli yksityinen oppikoululaitos, joka tosin oli lähes 90-prosenttisesti valtion rahoittama, ja loppurahoitus tuli lukukausimaksuina. Terveydenhuollossa on 1960-luvun alkupuolelta saakka ollut julkisen vallan sairausvakuutuksella osittain rahoittama yksityinen toiminta, ja asumista on tuettu julkisin varoin sekä rakentamisen että omistamisen ja asumisen suhteen. Työelämän puolella julkisen vallan palvelusuhteisiin sovellettiin lähes poikkeuksetta virkasuhdetta.

Historiallinen asetelma on murtunut ja murtumassa. Yksityisten sosiaalipalveluiden määrä on muuttunut henkilöstön määrällä mitattuna vuodesta 2000, jolloin se oli 21 prosenttia, vuoteen 2006 mennessä lähes 29 prosentiksi alan henkilöstöstä. Terveydenhuollossa vastaava muutos on ollut 16,6 prosentista 18,8 prosenttiin. Vuonna 1990 yksityiset sosiaalipalvelut olivat 12,1 prosenttia ja yksityiset terveyspalvelut 14,3 prosenttia. Yksityisissä palveluissa erityisesti yritysten osuus on noussut ja terveyspalveluissa järjestöjen osuus on jopa supistunut. Sosiaalipalvelujen kustannuksista 27,7 prosenttia ja terveyspalvelujen kustannuksista 23,4 prosenttia oli yksityisiä vuonna 2006. Yhteensä yksityisen toiminnan osuus oli 25,1 prosenttia kustannuksista ja 23,7 prosenttia henkilöstöstä.<sup>1</sup>

Työnvälityspalvelut eivät enää ole valtiovallan yksinoikeus. Julkinen valta käyttää yhä suppeammin virkasuhdetta. Vakaasti julkisen vallan toimintana on pysynyt opetus- ja koulutustoimi. Oppilaitoksista vajaalla kahdeksalla prosentilla oli yksityinen ylläpitäjä.<sup>2</sup> Syynä tähän on luultavasti se, että perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta ei saa lain mukaan harjoittaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Yksityistäminen on tapahtunut lähinnä siten, että kunnat ovat todennäköisesti joustavamman hallinnon tavoittelun vuoksi muuttaneet erityises-

1 [www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto](http://www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto)

2 <http://www.tilastokeskus.fi/til/kjarj/index.html>

ti ammatillista koulutusta osakeyhtiömuotoon. Uudet oppilaitokset, kuten ammatikorkeakoulut, on perustettu pääosin vastaavaa menettelyä noudattaen. Perusopetuksen yksityisten oppilaitosten laajentuminen on perustunut lähinnä ideologisiin seikkoihin, käsitykseen Steiner-opetuksen tai kristillisen opetuksen erityisestä tarpeesta. Julkisen vallan opetuksen viimeinen linnake, yliopistot, ovat vuoden 2010 alusta saaneet rinnalleen kaksi säätiömuotoista periaatteellisesti yksityistä yliopistoa. Koulutuksen rahoitus on kuitenkin koko ajan pysynyt vakaasti julkisena, lukuun ottamatta ylimpien opinahjojen tutkimusrahoitusta ja oppilaitosten maksullista palvelutoimintaa.

Meneillään oleva kehitys asettaa tarpeen tarkastella julkisen ja yksityisen toiminnan eroja. Yhtenä perustuslaillisena lähtökohtana on perustuslain 124 §, jonka nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos 1) se tapahtuu lailla tai lain nojalla, 2) jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä 3) perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset eivät vaarannu. Pykälässä on myös kieltö antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä muulle kuin viranomaiselle. Tämän säännöksen asettamiin ehtoihin en lailla säätämisen ja tarkoituksenmukaisuuden osalta enempää puutu. Oletan myös, että tarkasteltavaan palvelujärjestelmään ei merkittävää julkisen vallan käyttöä sisälly.

Perusoikeuksien tarkastelu näissä yhteyksissä liittyy lähinnä niihin palveluihin, joista perustuslaissa on säädetty, koska nämä ovat kiistatta sellaisia palveluja, joissa on kyse julkisesta tehtävästä. Keskeisimmät perustuslain säännökset tässä suhteessa ovat perustuslain 16 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusopetus ja mahdollisuus saada muuta kuin perusopetusta, perustuslain 19 §:n 3 momentti julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä sekä perustuslain 18 § julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Myös esimerkiksi 19 §:ssä säädetty välttämättömän huolenpidon ja lapsen hyvinvoinnin ja kasvun turvaaminen sekä 20 §:n säännökset ympäristöstä sisältävät julkisen vallan palvelutehtäviä.

Kaikkeen toimintaan vaikuttavat perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja 21 §:n oikeusturvaa koskevat säännökset. Oikeusturvasäännökset tosin koskevat vain mahdollisuutta saattaa julkisen vallan päätös, joka koskee yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia, tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sekä yleisesti julkisen vallan velvollisuutta turvata hyvä hallinto ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Asiaan liittyvä, mutta erillinen kysymys on kilpailuttajan, käytännössä kunnan, taito ja kyky kilpailuttaa yksityinen palvelutuotanto siten, että palvelun käyttäjät eivät kärsi palvelujen laadusta.

Kun perustuslain 124 §:n mukaisesti tehtävä annetaan yksityiselle, on tarkastelun kannalta olennainen käsite välillinen julkishallinto. Välillisessä julkishallinnossa yksityinen toimija tekee julkisen vallan asemesta julkisen vallan tehtäviä. Tavanomaisinta on, että välillistä julkishallintoa koskevat samat palvelujen sisältöä,

menettelyjä, rahoitusta ja oikeusturvaa koskevat säännökset kuin julkisia palveluja.<sup>3</sup> Tilanteessa ei oikeastaan ole eroja ja kysymys on siitä, että julkinen valta täyttää velvollisuutensa tällä menetelmällä. Palvelunkäyttäjän asema ei muutu. Palvelun käyttäjän kannalta tässä menettelyssä julkisella ja yksityisellä toiminnalla ei ole merkittävää eroa.

Tilanne muuttuu, kun toiminta on kokonaan yksityistä ja kyse on kahden yksityisen välisestä suhteesta tai suhteesta, jossa julkinen valta toimii yksityisoikeudellisena subjektina. Tavallisimmin näissä tilanteissa kysymys on sellaisista palveluista, jotka eivät välttämättä kuulu julkisen vallan toimintaan, kuten kulutustavaroiden kauppa tai julkinen liikenne. Tässäkin suhteessa tilanne on alkanut muuttua ja murtua, kun julkista toimintaa on muutettu yksityiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on otettu käyttöön palvelusetelijärjestelmä, jossa kunta ei enää käytä palvelun tuottajana yksityistä toimijaa, vaan sopimussuhde syntyy palvelun käyttäjän, yksittäisen kansalaisen, ja palvelun tuottajan, elinkeinonharjoittajan, välille. Kunnan roolina on vain hyväksyä palvelujen tuottajat ja rahoittaa toimintaa palvelun käyttäjää rahoittamalla. Vain kysymys palvelun piiriin ohjaamisesta on julkisen vallan tehtävänä ja esimerkiksi yhdenvertaisuutta ja oikeusturvaa koskevin perustuslain 6 ja 21 §:n mukaisina kysymyksinä käsitellään vain näitä seikkoja.<sup>4</sup> Ratkaisu on jossain määrin yllättävä, kun ei pohdita perustuslain 124 §:n asettamia edellytyksiä palvelun antamisesta yksityiselle, vaikka kyse on perusoikeudesta.

Perustuslain 124 §:ssä säädetystä tehtävän yksityiselle antamista koskevista näkökohdista tarkastellaan vain kunnan ja palvelusetelin käyttäjän välistä suhdetta. Perustuslain 124 §:ssä asetetuista ehdoista lailla säätäminen ja tarkoituksenmukaisuus lienevät selviä, kun asiasta säädetään lailla ja kun julkisen vallan järjestämisvastuulla olevia palveluja yleisesti on katsottu voitavan siirtää yksityisten toimeenpantavaksi. Perusoikeuksien toteutumista, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon edellytyksiä perustuslakivaliokunta tarkastelee perustuslain 19.3 §:n tarkoittaman riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen, 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja 21 §:n mukaisen oikeusturvan osalta siltä osin, kun kyse on kunnan ja palvelusetelin käyttäjän suhteesta. Sen sijaan sen, toteutuvatko nämä edellytykset perusoikeutena olevien palvelujen osalta myös yksityisen palvelun tuottajan ja palvelusetelin käyttäjän välisessä suhteessa, perustuslakivaliokunta jättää käsittelemättä. Voidaan ajatella, että kunta hyväksyessään palvelusetelillä maksettavien palvelujen tuottajat samalla myös selvittää ne laadulliset ja määrälliset seikat, jotka ovat olennaisia perusoikeuden toteutumisen kannalta.

Näiden palvelujen on toisaalta oltava myös yhdenvertaisia, ja tätä näkökohtaa perustuslakivaliokunta ei käsittele kuin maksujen määräytymisen kannalta ja siltäkin osin kunnan toimintana. Se ei käsittele hyvää hallintoa eikä oikeusturvaa. Voi-

<sup>3</sup> Mäenpää 2003, 116–120.

<sup>4</sup> HE 20/2009 vp, 33–34 ja PeVL 10/2009 vp, 2–4 käsittelevät palvelusetelisiä koskevan lainsäädännön säätämisyjärjestystä. HE 20/2009 vp käsittelee säätämisyjärjestyksen osalta elinkeinovapautta, julkisten palvelujen tarjoamista sekä siihen liittyvän setelin arvoa, seteliä koskevaa muutoksenhakua ja yhdenvertaisuutta setelin kannalta.

daan kuitenkin pitää perusteltuna, että perusoikeutta toteutettaessa julkisen vallan perusoikeuden suojaamis- ja toteuttamisvastuu ulottuu myös yksityiseen suhteeseen tällaisessa rakenteessa. Palvelusetelissä oikeusturva on rakennettu lähinnä kulluttajasuojan varaan, mitä voitaneen alustavasti pitää riittävänä. Ongelmia saattaa olla yleisten tuomioistuinten käyttämisessä palvelun käyttäjän ja tuottajan välisissä riitakysymyksissä, mutta niitä ei ole tässä yhteydessä tarpeen käsitellä. Hyvän hallinnon toteuttaminen jää epäselvemmäksi. Pääosin tämä lienee tyydyttävästi säännelty.

Julkinen valta on harjoittanut laajasti toimintaa, jossa se toimii tosiasiallisesti elinkeinoharjoittajan tapaan. Tällaisia palveluja ovat erityisesti niin sanotut verkostopalvelut, kuten edellä mainittu julkinen liikenne, sähkön- ja kaasunjakeilu, puhelin- ja televerkko, posti, rautatiet ja osa muusta liikenneinfrastruktuurista sekä vesi- ja viemärlaitokset. Näitä toimintoja on Suomessa perinteisesti hoidettu julkisen vallan viranomaistoimintana ja laitoksissa, liikelaitoksina ja julkisen vallan omistamissa osakeyhtiöissä. Merkittävä osa on viime vuosikymmeninä yksityistetty, joissakin tapauksissa valtion kokonaan omistamiin yhtiöihin ja joissakin valtioenemmistöisiin yhtiöihin. Myös yhtiöitä on loppujen lopuksi myyty yksityisille omistajille. Tätä on tapahtunut jopa luonnollisissa monopoleissa. Tämän kehityksen kannalta merkittäviä ovat Euroopan unionin kilpailusäännökset, jotka julkisen vallan toiminnan osalta eivät yleensä kilpailua edellytä, mutta jotka eivät tee eroa yksityisen toiminnan omistussuhteiden osalta. Euroopan unionin perussopimukset tuntevat toisaalta myös yleistä taloudellista etua koskevat palvelut (ns. yleishyödylliset palvelut), joissa tietyin edellytyksin sallitaan myös monopolit.

Pyrin seuraavassa vertailemaan julkista ja yksityistä toimintaa. Näkökulmana ovat erot yleisesti, mutta erityistä huomiota kiinnitän avuttoman henkilön toimintamahdollisuuksien ja -edellytysten muutokseen toiminnan perustan muuttuessa. Tarkastelussa ovat toiminnan motiivi ja tavoite, menettelysäännökset, mahdollisuus muutokseen palvelussa (julkisessa toiminnassa tavallisimmin muutoksenhaku) sekä toiminnan valvonta- ja vastuukysymykset. Vertailukohtana ovat nimenomaan julkinen ja yksityinen toiminta siten, että välillinen julkishallinto katsotaan julkiseksi toiminnaksi sen mahdollisesta yksityisestä toimeenpanoperustasta riippumatta. Yksityiseksi toiminnaksi katsotaan sellainen toiminta, joka ei enää muodosta yksilölle julkisoikeudellista suhdetta, vaan jossa tämä suhde on yksityisoikeudellinen joko siitä syystä, että julkinen valta toteuttaa toiminnan yksityisoikeudellisena tai siirtää julkiselle vallalle kuuluvat tehtävät yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella tehtäväksi.

## Julkisen ja yksityisen toiminnan päämäärä

Julkisen toiminnan perustana on periaatteessa yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin edistäminen tarjoamalla palveluja ja muita etuuksia sekä organisoimalla toimintaa. Tavoitteenasettelussa painottuu usein koko yhteisön edun huomioon ottaminen, joskus jopa yksilön kustannuksella. Eräällä tavalla toteutetaan julkisen oikeudenmukaisuuden ajatusta.<sup>5</sup> Kehitys tässä suhteessa on jatkuvasti siirtynyt korostamaan yksilöä, yksilön itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta valintojen tekemiseen jopa siinä määrin, että julkisen vallan edellytetään rakentavan valinnaisia menettelymuotoja.

Valinnanvapauden lisääntymisen oletetaan lisäävän palvelujen avoimuutta ja kilpailua ja tätä kautta myös alentavan kustannustasoa. Esimerkiksi palveluseleille asetetaan myös elinkeinotoiminnan edistämisen odotus.<sup>6</sup> Samaan aikaan on heikentynyt aiemmin keskeisenä ollut suojeluperiaate. Se on aina koskenut ensisijaisesti heikoimpia ja haavoittavissa olosuhteissa eläviä henkilöitä. Suojeluperiaate on korostanut erityisesti lasten, vammaisten ja muiden toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden oikeuksien julkista valvontaa. Periaate on kuitenkin ulotettu koskemaan myös yhteiskunnan rakenteellisia seikkoja ja sen soveltamisessa on pyritty ottamaan huomioon yksilöiden tosiasiallinen asema eri suhteissa.<sup>7</sup>

Yksityiselle toiminnalle leimaa antava piirre on elinkeinovapauden toteuttaminen ja perustuslain 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus hankkia elantonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kun kyse on erityisesti toimeentulon hankkimisesta, yksityisessä toiminnassa, ja usein myös välillisessä julkishallinnossa, painottuvat taloudelliset tavoitteet, erityisesti elinkeinonharjoittajan ja hänen palveluksessaan olevien ansioiden hankkiminen. Tavoitteenasettelun keskipisteenä ei niinkään ole yhteiskunnan etu ja yhteisön kokonaisuus kuin rajoitetumman joukon toimeentulo. Silloin kun toimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa, jossa omistaja ei välttämättä työskentele elinkeinonharjoittajan palveluksessa, korostuu erityisesti taloudellisen voiton tavoittelu. Viimeksi mainittu näkökulma on myös tullut näkyvämmäksi viime vuosikymmeninä.

Edellä mainitusta tavoitteenasettelusta on myös poikkeuksia. Julkisen vallan yhtiömuotoisena tai elinkeinotoimintana harjoittama toiminta ei välttämättä perustu pelkkään ansaintalogiikkaan, vaikka siinä tämä piirre olisikin. Esimerkiksi sähköntuotanto ja -jakelu, vesi- ja viemärilaitos, liikennejärjestelmien ylläpito ja monet muut toiminnat palvelevat samalla myös muuta yhteiskuntaa ja luovat infrastruktuurina perustaa yleiselle yhteiskunnan toiminnalle. Useimmiten järjestöpohjaisena toteutettua välillisen julkishallinnon toimintaa leimaa pyrkimys voittoa tavoittelematta tuottaa palveluja esimerkiksi vammais- tai potilasryhmille. Jopa

5 Rawls 1973, 453–454.

6 HE 20/2009 vp., 16–20.

7 Heikomman suojaa kuluttaja-, vuokralais- ja työsuhdekysymyksissä pitää Thomas Wilhelmsson suorastaan hyvinvointivaltion perusarvona, Wilhelmsson 1993, 31. Heikomman suojasta kuluttajakysymyksissä Mononen 1993, 277 ja Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen asiakkaan oikeusasema 2006, 3 sekä työelämän heikkomuusoloista ja suojeluperiaatteesta Kairinen 2009, 42–43.

puhtaita julkisen vallan toimintoja, kuten koulutus ja terveydenhuolto, voidaan tarkastella toimintaedellytysten luomisena yhteiskunnalle yleensä ja sen myötä myös elinkeinon harjoittamiselle. Vastaavasti yksityisessä elinkeinotoiminnassa saattaa olla yhteiseen etuun pyrkiviä piirteitä, kuten pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistäminen.

## Menettelytavat

Julkisen toiminnan taustalla on vahva laillisuusperiaate. Toiminta perustuu aina lakiin, ja toiminnan menettelymuodot on säädelty joskus yksityiskohtaisesti. Painoa on ennakkollisella oikeusturvalla, jota toteutetaan muun muassa muutosidonnaisuudella, esteellisyyssäännöksillä ja toimijoita koskevilla kelpoisuusehdoilla. Tavoitteena on ennakkollisesti varmistaa lainmukainen ja mieluummin vielä asiallisesti lainmukainen lopputulos. Muutosidonnaisuus ehkäisee mielivaltaa, esteellisyyssäännökset varmistavat objektiivisuutta ja kelpoisuusehdot takaavat laadullisia seikkoja. Järjestely pyrkii samalla myös ehkäisemään hallinnon korruptiivisia rakenteita.

Yksityisessä toiminnassa ei vastaavaa säädännäistä menettelyä ole lukuun ottamatta sellaisia aloja, joilla yleinen turvallisuus tai muu vastaava seikka edellyttää esimerkiksi tiettyä koulutusta. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi terveydenhuollon monet ammatit ja asianajotoiminta. Muutosidonnaisuuden säännökset voivat koskea lähinnä kohtuuttomia sopimusehtoja, joista on säädetty paitsi yleisesti oikeustoimilaissa myös esimerkiksi työsopimusten ja joidenkin kuluttajasopimusten osalta. Näissä tavoitteena on yksilön suojaaminen väärinkäytöksiltä ja kohtuuttomuudelta, mutta toiminnan sääntely on olennaisesti keveämpää kuin julkisessa toiminnassa.

Julkisessa toiminnassa on hallintomenettelystä yksityiskohtaisia säännöksiä. Viranomaisella on tilanteesta ja lainsäädännön alasta riippuen hieman erilainen neuvonta- ja selonottovelvollisuus, velvollisuus antaa mahdollisuus hakemuksessa olevan puutteen poistamiseen, henkilö voi käyttää asiamiestä, yksilöä on kuultava ja päätökset on perusteltava. Näillä muutosidonnaisuuteen liittyvillä seikoilla pyritään osaltaan korvaamaan sitä, että kysymys on yksiasianosaissuhteesta, jossa julkinen valta tilanteen mukaan voi käyttää jopa pakkovaltaa. Toisaalta lähes kaikki julkisen vallan palveluista ovat sellaisia, että henkilön on niitä haettava. Tahdosta riippumattomia hallintotoimia on suhteellisen vähän. Niiden kohdalla korostuvat erityisesti edellä mainitut menettelylliset seikat, ja lisäksi niiden suhteen saattaa olla säädetty erityisistä, pidemmälle menevistä julkisen viranomaisen menettelyvelvollisuuksista.

Yksityisen toiminnan menettelytapoja koskevaa sääntelyä on suhteellisen vähän. Keskeisiä ovat erilaiset hyvää kauppatapaa ja kuluttajansuojaa koskevat säännökset. Tyypillisiä ovat kohtuuttomien ehtojen kiellot, markkinointia koskevat

säännökset sekä kilpailua ja kilpailun rajoittamista koskevat säännökset. Viime vuosina ovat yksityisessä toiminnassa lisääntyneet erilaisen neuvonnan velvoitteet esimerkiksi luottojen ja eräiden kauppatapojen yhteydessä.<sup>8</sup> Tavoitteena on parantaa kuluttajan asemaa, mutta seurauksena on osittain ollut myös vastuun siirtyminen kuluttajalle. Neuvonta on poistanut elinkeinonharjoittajan vastuuta kohtuuttomasta toiminnasta. Useilla oikeuden aloilla, muun muassa kuluttajansuojassa, vallalla ollut heikomman suojaa koskeva periaate on tosiasiansa heikentynyt siksi, että neuvonnan seurauksena toimijoiden katsotaan olevan aiempaa tasavertaisemmassa asemassa.

Yksityiseen toimintaan on tullut myös tiettyjä kvalifikaatioita. Kun kunta käyttää sosiaali- ja terveystoimissa niin sanottuja palveluseteleitä, sen on palveluntuottajaa hyväksyessään todettava, että palveluntuottaja on muun muassa merkitty ennakkoperintärekisteriin, täyttää eräät laadulliset vaatimukset ja on vakuuttanut toimintansa. Palveluntuottajan on myös täytettävä mahdolliset erilliset kunnan asettamat vaatimukset. Kunta voi myös peruuttaa palvelusetelillä rahoitettujen palvelujen tuottajan asemaa koskevan hyväksymisensä. Näillä seikoilla on merkitystä arvioitaessa perusoikeuksien toteutumista. Terveystoimissa, jossa vuosikymmeniä on yksityisiä palveluntuottajia rahoitettu sairausvakuutuksella julkisin varoin, on vastaavatyypistä hyväksyntää edellytetty yksityisestä terveystoiminnasta annetun lain (152/1990) nojalla. Palvelusetelijärjestelmään verrattuna menettely on kuitenkin siten erilainen, että palveluja tuottavia henkilöitä tai laitoksia ei ole nimenomaisesti hyväksytty sairausvakuutuskorvaukseen oikeuttaviksi palvelujen tuottajiksi.

Julkisen toiminta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisesti avointa. Julkisuutta koskevan lainsäädännön mukaisesti salaista on vain se osa toiminnasta, minkä nimenomaan on päätetty olevan sellaista. Lainsäädännössä on rajoituksia sille, mitä toimintaa ylipäätään voidaan salaiseksi julistaa. Yksityisen toiminnan nimenomaisesti julkisuudesta tai salassapidosta ei ole säännöksiä. Harkinnan mukaan yksityinen toiminta voi olla esimerkiksi liikesalaisuuden piirissä, jolloin lähinnä rajoitetaan yrityksen hallintoelinten jäseniä ja sen palveluksessa olevia julkistamasta tietoa, jolla on kaupallista merkitystä. Samantapainen tilanne on suhteessa kielilainsäädäntöön. Julkisessa toiminnassa tulee palvelua tarjota molemmilla kotimaisilla kielillä ja eräissä tapauksissa muillakin kielillä, kun yksityisen toiminnan kielenosaamisen vaatimukset perustuvat lähinnä kaupallisiin näkökohtiin. Viranomaisella on jopa velvollisuus muidenkin kielten kuin suomen, ruotsin ja saamen kielen käyttämiseen silloin, kun kyseessä on viranomaisaloitteinen hallintotoimi.

<sup>8</sup> Tala 1993, 306–312 käsittelee kauppaan liittyvien luottosopimusten, kuten osamaksun vaikutuksia ja siihen liittyvää heikomman suojaa.



## Päätöksen muuttaminen ja toiminnan valvonta

Merkittävä ero julkisen ja yksityisen toiminnan välillä on silloin, kun palvelunkäyttäjä ei ole tyytyväinen tai muutoin samaa mieltä palveluntuottajan kanssa. Julkisisa palveluissa ei julkinen valta voi kieltäytyä antamasta palvelua, jos henkilöllä on oikeus palvelun saamiseen. Tässä suhteessa tosin myös toiminta on lähenemässä yksityistä palvelua, kun esimerkiksi työvoimapalveluissa viranomaisille on luotu mahdollisuus arvioida palvelujen tarjoamista ja tarjota vain minimimäärä, käytännössä ei lähes lainkaan palveluja silloin, jos viranomainen arvioi, että henkilö ei voi työvoimapalveluja hyödyntää. Tämänsuuntainen menettely on julkisessa palvelussa arveluttavaa. Viranomaiselle ei voitane luoda oikeutta arvioida yksilön oikeutta julkisen palvelun saamiseen viranomaisohjeella tai ainakaan ohjetta ei perustuslain 107 §:n nojalla saane soveltaa.

Yksityinen toimija voi pidättäytyä palvelun tarjoamisesta, joskin eräät palvelut katsotaan siten perustavanlaatuisiksi, että yksilöllä on niiden yksityisestä luonteesta riippumatta oikeus niihin.<sup>9</sup> Julkisen toiminnan olennainen piirre on myös se, että palvelu voidaan pakkotäytäntöönpanna myös suhteessa kolmanteen osapuoleen.

Julkisen toiminnan merkittävä piirre on oikaisu- ja valitusjärjestelmä. Tähän liittyy asia-, kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamismenettely. Päätöksiin voidaan käyttää myös ylimääräistä muutoksenhakua eräissä tapauksissa ja hallintoriita-asiana voidaan ratkaista esimerkiksi kustannusvastuuseen liittyviä kysymyksiä. Eräillä aloilla on erilaisia järjestelmän erityispiirteisiin liittyviä menettelyjä, kuten sosiaalihuollon ja terveydenhuollon muistutus. Näitä vastaavaa menettelyä ei yksityisessä toiminnassa ole. Yksityisessä toiminnassa voidaan sitä vastoin sopimalla varsin joustavasti muuttaa toimintaa, jos asiasta on yksimielisyys.

Eräissä kauppatavoissa, kuten kotimyyynnissä ja postimyyynnissä, on kuluttajan asemaa vahvistettu eri menetelmin. Kuluttaja-asioissa kuluttajariitalautakunta on periaatteessa tehokas menettely, joka tosin tekee vain suositusratkaisuja. Käytännössä niiden merkitys on suuri. Viime kädessä kyse on yleisessä tuomioistuimessa ratkaistavasta riita-asiasta. Yksityisen ja julkisen toiminnan tärkeä ero muodostuu myös oikeudenkäyntikuluista. Yksityisessä toiminnassa oikeudenkäynnin hävinnyt osapuoli maksaa paitsi omansa myös vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Hallintoprosessissa oikeudenkäyntikulut tuomitaan erittäin poikkeuksellisesti yksilön maksettaviksi.

Julkista toimintaa ja myös julkista tehtävää hoitavia yksityisiä valvovat ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Heidän toimivaltansa ei yleensä ulotu yksityisten toimintaan. Yksityisen toiminnan valvonta puolestaan on muun muassa tietosuojaviranomaisilla, kuluttajaviranomaisilla ja kilpailuviranomaisilla, joista tietosuojan valvonta koskee myös julkista toimintaa. Järjestelmän valvonta on julkisella sektorilla julkista. Niinpä talouden valvonta ja tilintarkastus on julkista. Yksityisen sektorin ja sen myötä myös

<sup>9</sup> Avuttomuus lainsäädännössä 2008, 76–80 käy läpi tällaisia palveluja. Osa niistä on perinteisesti julkisen vallan ylläpitämiä palveluja, mutta mukana on myös täysin yksityisiä palveluja.

julkisen vallan omistaman yksityisen sektorin talouden valvonta ja tarkastus on yhteisön sisäistä ja omistajan intressiin keskittyvää. Valtiolla ulottuu esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston ja ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta myös valtion omistamien yksityisten yritysten talouden tarkastamiseen silloin, kun julkinen valta rahoittaa toimintaa. Kuntien talouden tarkastus tapahtuu kuntalain mukaisesti. Se on julkista hyvin samantapaisesti kuin valtiollinen toiminta.

Julkisessa toiminnassa henkilöt toimivat virkavastuulla. Virkavastuu käsittää sekä vahingonkorvausvastuun että rikosoikeudellisen vastuun. Vahingonkorvausvastuu on julkisella vallalla ja virkamiehellä sangen laaja. Sen sijaan julkiseen toimintaan ei yleensä sovelleta tuotevastuuta koskevia säännöksiä. Yksityisen toiminnan virkavastuu koskee vain välillistä julkista hallintoa. Vahingonkorvausvastuu vastaa yksityisellä sektorilla yleistä vahingonkorvauslainsäädäntöä. Yksityiseen toimintaan ulottuu myös tuotevastuu. Terveys- ja hyvinvoinnin luonne ja tarve potilaan erityiseen turvaamiseen aiheuttaa pakollisen vakuutuksen, potilasvakuutuksen, käyttämisen sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa.

## Yksilön aseman muuttuminen

Yksityinen ja julkinen toiminta eroavat toisistaan monessa kohdassa sangen perustavanlaatuisella tavalla. Julkisen vallan toiminta voi olla selkeästi viranomais-toimintaa tai välillisen julkishallinnon toimintaa. Yksityinen toiminta voi olla julkisen vallan omistaman yhtiön tai puhtaasti yksityistä, mutta näillä ei periaatteessa ole eroa. Yksityinen toiminta, joka luetaan välttämättömyystoiminnaksi, on tavaltaan vielä neljäs kategoria. Yksilö, valistunutkaan, ei välttämättä miellä asemaansa näissä suhteissa, vaikka asialla saattaa olla merkitystä taloudellisissa, oikeudellisissa tai muussa suhteissa. Meneillään oleva kehitys, jossa syntyy kahdenlaista tai eräällä tavalla jopa neljänlaista toimintaa, ei varsinaisesti helpota yksilön tilannetta palvelujen käyttäjänä.

Toiminnan julkinen tai yksityinen perusta taikka siitä seuraavat toiminnan päämäärät eivät välttämättä vaikuta yksittäisen henkilön asemaan ja hänen saamaansa palveluun. Periaatteessa menettelyt ja organisointitavat tietysti eroavat yhteiseen etuun perustuvassa toiminnassa elinkeinotoiminnasta. Merkitys saattaa kuitenkin olla suhteellisen vähäinen, kun elinkeinotoiminnan on otettava huomioon yksilön subjektiivisetkin kokemukset ainakin silloin, kun kyse on pyrkimyksestä mahdollisimman suureen (taloudelliseen) menestykseen. Tässä suhteessa saattaa julkinen toiminta osoittautua jopa heikommaksi. Julkisen toiminnan toisenlainen vastuu tuloksista ja tieto siitä, että myös epäonnistuneen julkisen ja yksityisen toiminnan kustannukset tulevat julkiselle vallalle, saattaa toisaalta parhaimmillaan johtaa julkisen vallan varsin vahvaan pyrkimykseen toimenpiteiden muodollisen ja asiallisen asianmukaisuuden varmistamiseksi. Järjestämisen perustaan voimakkaastikin vaikuttaa se näkökohta, mikä toiminta ylipäänsä on järjes-

tettävissä yksityiseksi ja onko yksityinen toiminta organisoitavissa taloudellisesti kannattavaksi.

Julkisen ja yksityisen toiminnan erilainen vaikutus yksilöön on todennäköisesti vahvimmillaan menettelytavoissa. Julkisen toiminnan lainalaisuusperiaate toisaalta vahvistaa yksilön asemaa ja toisaalta asettaa hänet erilaisten muotovaatimusten kahleisiin tiukemmin kuin yksityinen toiminta. Byrokratia hyvässä (enakollinen oikeusturva) ja pahassa (virkavaltaisuus) vaikuttaa yksilön asemaan. Yksityisen toiminnan vapaammat muodot saattavat merkitä esimerkiksi yhdenvertaisuuden kannalta heikompa tilannetta ja myös julkista toimintaa helpompaa väärinkäytöksen mahdollisuutta. Avuttoman yksilön hyväksikäyttämisen mahdollisuudet ovat suuremmat vapaammassa menettelyssä. Toisaalta muotovaatimusten yksityiskohtaisuus saattaa johtaa sekin oikeuden menetyksiin esimerkiksi tiukkojen määräaikojen takia. Vain julkisessa toiminnassa on huolehtimisvelvollisuus hallintolain 17 §:n 2 momentin mukaisena selvitysvastuuna yksilöön nähden. Virkarikokset perustuvat osittain vain siihen, että henkilö lyö laimin virkavelvollisuutensa. Yksityisessä toiminnassa lainvastaisen menettelyn rajat tulevat vastaan varsin myöhään, joissakin tapauksissa vasta heitteillepanossa tai lahjonnassa. Näiden menettelyllisten tekijöiden merkitys nousee esille erityisesti väärinkäytösten yhteydessä.

Julkisen toiminnan menettelyllinen, taloudellinen ja oikeudellinen valvonta on selkeästi laajempaa, avoimempaa ja tehokkaammin järjestettyä kuin yksityisen toiminnan vastaavat menettelyt. Julkiseen toimintaan liittyy myös muita velvoitteita, kuten kielilainsäädäntö, joita yksityisellä toiminnalla ei ole.

Muutoksenhakumenetelmä on selkeästi erilainen. Julkisen sektorin päätöksiin liitetään oikaisu- tai valitusosoitus, joka antaa tiedon päätöksen muuttamismenetelmästä, tarpeellisista asiakirjoista ja aikarajoista ja muista vastaavista päätöksen muuttamiseen liittyvistä seikoista. Yksityisen sektorin päätöksenteossa ei vastaavaa menettelyä ole. Päätöksenteko perustuu sopimiseen, joten yksilöllä on periaatteellisesti vahva asema, jos hän osaa ja kykenee sitä käyttämään. Monissa palveluissa on käytössä sopimusstandardit, jotka saattavat vahvistaa kuluttajan asemaa, varsinkin jos ne ovat viranomaisten hyväksymät, tai jopa heikentää sitä, jos kyse on vain alan käytännöstä.

Julkisen sektorin tulee myös tarjota palvelut kaikille, joskin käytännössä velvollisuutta saatetaan kiertää sillä, ettei päätöstä anneta, kun hakemus ei muodollisesti ole tullut vireille. Yksityinen sektori puolestaan voi kieltäytyä palvelusta, joskin sillä on asiassa kaupallinen intressi. Yksityisen sektorin välttämättömyyspalveluista ei yksilöllä välttämättä ole tietoa. Virheellisten palvelujen tai tavaroiden, väärinkäytösten ja muiden vastaavien toimien johdosta tapahtuva reagointi jää yksilön itsensä tietojen ja taitojen varaan. Mitään oikaisu- tai valitusosoitusta vastaavaa asiakirjaa ei anneta.

Päätöksen muuttaminen on julkisessa toiminnassa menettelyllisesti suhteellisen hankalaa ja määrämuotoista. Tämän taustalla ovat lähinnä oikeusturvanäkö-

kohdat. Yksityisen sektorin päätöksen muuttaminen osapuolten ollessa yksimielisiä on helppoa, mutta näiden ollessa erimielisiä merkittävästi yksilölle vaativampaa kuin julkisen sektorin muutoksenhaku. Kuluttajankaan asema ei enää ole yksioikoisen selkeä. Eräissä tapauksissa, joissa kuluttajan harkinnan voidaan arvioida olevan heikkoa tai joissa elinkeinonharjoittajan asema on poikkeuksellisen vahva, on luotu erilaisia kuluttajan katumukseen perustuvia kaupan oikaisumenettelyjä. Taustalla on usein yhteisöoikeus.

Merkittävä ero julkisen ja yksityisen toiminnan välillä ovat erilaiset toimintaa valvovat viranomaiset, valvonnan huipulla ylimmät laillisuusvalvojat. Yksityiseen sektoriin ei vastaava valvonta ulotu kuin eräiden erillisasiamiesten toimialoilla. Toisaalta nämä valvonnan muodot edellyttävät yleensä kantelua, joskin valvontaviranomaisilla on monessa tapauksessa oikeus itsenäisesti puuttua saamiensa tietojen perusteella asiaan.

Yksilön kannalta todennäköisesti kaikkein hankalin kysymys on julkisen ja yksityisen sektorin rajan hämärtyminen.<sup>10</sup> Esimerkiksi asumispalveluissa olevalla henkilöllä saattaa itse asuminen olla välillistä julkishallintoa ja jotkin hänen käyttämänsä palvelut yksityistä toimintaa, johon kunnan vastuu ei ulotu. Kun vielä tässä suhteessa syntyy erilaisia markkinoita erilaisilla vastuilla ja erilaisilla kustannusrakenteilla, varsinkin avuton henkilö saattaa olla hyvin ongelmallisessa tilanteessa. Henkilö saattaa yhdessä ja samassa palvelukokonaisuudessa olla tosiasiallisesti palvelun eri osissa oikeudellisesti erilaisissa suhteissa. Tällöin epäkohtiin reagoivien muodot muuttuvat oikeussuhteen perustan mukaan. Samaan aikaan saattavat saman palvelujen tuottajan palvelujen piirissä olevat henkilöt olla keskenään erilaisessa asemassa siten, että yksi saa jonkin osan palveluista kunnallisena ja toinen saman osan yksityisenä.

Viime vuosikymmenien muutos niin sosiaali- ja terveydenhuollon kuin muullakin alalla on ollut omiaan hajauttamaan oikeusjärjestystä ja muodostamaan epäselviä kokonaisuuksia. Vastuu hajautuu usealle eri taholle, rahoitus tulee vaihtelevasti eri lähteestä ja palveluntuottajan velvollisuudetkin saattavat vaihdella perustaltaan ja vastuultaan, vaikka palvelu näyttää käyttäjän kannalta yhdeltä kokonaisuudelta. Suunta on ensisijaisesti ollut julkisten palvelujen muuttumista kasvavassa määrin yksityisiksi. Yhteiskunnan muutos on toisaalta luonut eräistä yksityisistä palveluista, kuten peruspankkipalveluista, sen tyyppisiä välttämättömyyksiä, että yksilölle syntyy yleensä oikeus vähimmäispalveluihin. Vastaavasti mahdollisuus kieltäytyä palvelun antamisesta saattaa käyttäjän maksuvaikeuksissa olla mahdollista vain pidemmällä aikavälillä esimerkiksi sähkö- ja vesihuollossa.<sup>11</sup>

Näyttää siltä, että kokonaisuus ei ole täysin hallinnassa. Palvelujärjestelmät hajautuvat eri viranomaisille ja sekä historiallinen tausta että toiminnan logiikka luovat eri hallinnon aloille keskenään erilaisia ratkaisuja. Julkisten palvelujen suhteellisen suuri, vain perustellut poikkeukset sallinut menettelyllinen yhtenäisyys menetetään vähitellen. Avuton häviää palvelutuotannon näköpiiristä ja sen myö-

<sup>10</sup> Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö 2009, 126–131.

<sup>11</sup> Avuttomuus lainsäädännössä 2008, 76–78.

tä palveluista, eikä keskimääräisen valistunutkaan palvelujen käyttäjä välttämättä selviä. Muutos on todennäköisesti hankalin sosiaali- ja terveydenhuollossa, koska se on aiemmin ollut selkeästi ja kokonaisuudessaan julkista toimintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta erityisen huolestuttavaa on tietysti se, että merkittävä osa koko järjestelmästä on itse asiassa luotu saattamaan heikoimmin voimavaroin varustetut yhdenvertaiseen asemaan muiden kanssa. Pahimmillaan tämä perusta murtuu.

## Lähteet

- Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti I. Stakes. Raportteja 14/2008. Helsinki 2008.
- HE 20/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelystä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- Kairinen, Martti. Työoikeus perusteluineen. Raisio 2009.
- Mononen, Marko. Kohtuuttomat sopimusehdot EY:n ja Suomen kuluttajaoikeudessa. Julkaisussa Wilhelmsson ja Kaukonen (toim.): Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Helsinki 1993, 269–290.
- Mäenpää, Olli. Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.
- PeVL 10/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelystä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta.
- Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 14/2009. Helsinki 2009.
- Rawls, John. A Theory of Justice, Oxford University Press 1973.
- Sosiaali- ja terveystalouden asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisten ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2006.
- Tala, Jyrki. Luottojen sääntely, heikkomman suoja ja EY-integraatio. Julkaisussa Wilhelmsson ja Kaukonen (toim.): Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Helsinki 1993, 291–318.
- Wilhelmsson, Thomas. Sosiaalinen sopimusoikeus ja Euroopan integraatio. Julkaisussa Wilhelmsson ja Kaukonen (toim.). Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Helsinki 1993, 3–146.
- [www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto](http://www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto) (5.1.2010).
- <http://www.tilastokeskus.fi/til/kjarj/index.html> (5.1.2010).

## KULUTTAJAN OIKEUDET MUUTTUVAT

Kuluttajien oikeuksien syntyä pidetään yleisesti presidentti John F. Kennedyn puhetta 15.3.1962, jossa hän määritteli kuluttajien oikeuksiksi oikeuden turvallisuuteen, oikeuden tietoon oikeuden vaihtoehtoihin ja oikeuden vaikuttaa. Tämän jälkeen kuluttajajärjestöjen kansainvälinen liitto, Consumers International (CI) lisäsi tähän luetteloon vielä neljä vaatimusta. Nämä ovat oikeus kohtuulliseen kulutukseen, oikeus hyvitykseen, oikeus kuluttajakasvatukseen ja oikeus puhtaaseen ympäristöön. Virallisen aseman kuluttajien oikeudet saivat vuonna 1985, jolloin YK sisällytti nämä oikeudet hyväksymiinsä kuluttajansuojan yleisohjeisiin. Euroopan unionin komissio puolestaan katsoo yhteisölaainsäädännön tarjoavan kuluttajille kymmenen perusoikeutta, jotka periaatteiltaan vastaavat yllä mainittuja.

Kuluttajaoikeuden muutosten taustalla ovat olleet yhteiskunnalliset muutokset. Suuri vaikutus on ollut siirtymisellä säännöstelytaloudesta kohti markkinataloutta, joka toi mukanaan muun muassa hintasäännöstelystä luopumisen ja hintatietoisuuden ja -vertailujen merkityksen kasvun. Kulutushyödykkeiden massatuotannon mahdollisti tavaroiden ja palveluiden tuotanto- ja jakelujärjestelmien uudistuminen, jonka myötä myös kuluttajien valinnanmahdollisuudet laajenivat. Jakelujärjestelmien keskittyminen ja kilpailun kiristyminen johtivat myös markkinoinnin lisääntymiseen ja uusien markkinointikeinojen käyttöön ottamiseen. Syntyi kulutusyhteiskunta, jonka myötä myös kuluttajien ongelmien ratkaisemiksi tarvittiin uusia keinoja.

Suomessa kiinnostus kuluttajan oikeuksia ja niiden käytännön toteutumista kohtaan heräsi varsinaisesti 1970-luvulla, jolloin keskeiset kuluttajansuojan säännökset ja viranomaisjärjestelmät saatettiin voimaan.

### Kuluttajansuojasääntelyn nykytila

Kuluttajansuojalaki, jota voidaan pitää suomalaisen kuluttajaoikeuden peruskivenä, tuli voimaan vuonna 1978. Lakia on vuosien varrella muutettu ja laajennettu useita kertoja. Lähtökohdiltaan se on edelleenkin kuluttajan ja elinkeinoharjoittajan välistä suhdetta säätelevä perussäännöstö. Kuluttajaa suojaavia lakeja on 1970-luvun jälkeen säädetty runsaasti, esimerkkinä tuoteturvallisuutta, asunokauppaa, vakuutus sopimuksia, perintää ja viestintä- ja sähkömarkkinoita koskevat lait.

Keskeistä suomalaisen kuluttajansuojajärjestelmän kannalta on se, että suoja on rajattu koskemaan vain kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä suhdetta

sillä edellytyksellä, että sen kohteena on kulutushyödyke. Näiden termien sisältöä on myös uudistusten yhteydessä modernisoitu, mutta ei merkittävästi laajennettu.

”Kuluttaja on luonnollinen henkilö, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten.” (KSL 1:4)

Kuluttaja-käsite on lähtökohdiltaan laaja-alainen. Yhteiskunnallisessa keskustelussa käsitteeseen liittyvänä ongelmana on pidetty pienyrittäjän asemaa suhteessa omiin sopimuskumppaneihinsa. Usein kuluttajansuojaa vastaavan suojan tarve olisi pienillä yrityksellä huomattava, sillä asetelmana pienyrittäjä-suuryritys on vastaavan kaltainen kuin kuluttaja–elinkeinonharjoittaja-suhde. Poikkeus on vakuutuslainsäädäntö, jossa pienyrittäjä rinnastetaan kuluttajaan. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kuluttajansuojalaissa

”luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykettä vastiketta vastaan hankittaviksi.” (KSL 1:5)

Keskeistä elinkeinonharjoittajan määritelmässä tämän artikkelin kannalta on tulon tai taloudellisen hyödyn saaminen. Taloudellisen hyödyn saaminen edellyttää yrittäjäriskiä, joka sulkee kuluttajansuojalain elinkeinonharjoittajan käsitteen ulkopuolelle muun muassa kaikenlaisen julkisin (vero)varoin tapahtuvan toiminnan. Rajanveto julkisin ja yksityisin varoin tuotettujen palvelujen välillä voi olla vaikea. Tästä esimerkki ovat palvelusetelit, joita käsitellään myöhemmin.

”Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä käyttävät yksityistä talouttaan varten.” (KSL 1:3)

Kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluu kaikki sellainen elinkeinonharjoittajien toimesta tapahtuva markkinointi ja sopimusehtojen määrittely, joka kohdistuu yksityishenkilöihin. Kulutushyödykkeitä ovat määrittelyn mukaan tavaroiden lisäksi myös asunnot ja kiinteistöt, ammatilliset kurssit, finanssipalvelut, arvopapereit sekä sähkö ja viestintäpalvelut.

Kuluttajansuojajärjestelmä jakaantuu kolmeen osaan. Kuluttajansuojalain markkinointia koskevat säännöt antavat kuluttajille kollektiivista suojaa. Yksittäinen kuluttaja ei voi vedota kuluttajansuojalain markkinointisäännöksiin, vaan niiden noudattamista valvoo kuluttaja-asiamies, joka voi viedä asian Markkinaoikeuteen. Kuluttajansuojalain sopimusoikeudellinen (KSL 4 luku) sääntely määrittelee, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia kuluttajalla on suhteessa elinkeinonharjoittajaan.

Nämä säännöt sopimusehtojen sovittelusta ja tulkinnasta koskevat kaikkia kuluttajasopimuksia. Tuula. Eikö myös kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä sopimuksia koskevat riidat ratkaista viime kädessä tuomioistuimessa? mikä muuten on tämän jaon peruste? Kolmanteen ryhmään kuuluvat riitojen ratkaisemiseen liittyvät säännöt, kuten oikeus viedä asia kuluttajariitalautakuntaan tai toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Tähän ryhmään kuuluvat myös ryhmävalitus ja -kanne.

## Sääntelyn puutteita

Kuluttaja-termi on vakiintunut elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välistä suhdetta tarkoittavaksi lähinnä kuluttajasuojaa koskevassa sääntelyssä. Yleisessä keskustelussa kuluttajana pidetään usein kaikkia asiakkaita tai palveluja käyttäviä ja ostavia yksityishenkilöitä riippumatta siitä, onko kyseessä kuluttajansuojalain tarkoittama kuluttajasuhde. Kuluttajansuojaviranomaisten toimivalta on määritelty kuluttajansuojalain kuluttaja-käsitteen mukaisesti. Tästä johtuen yksityishenkilöt eivät voi saada kuluttajaviranomaisten apua tai neuvontaa esimerkiksi kahden yksityishenkilön välisissä kiistoissa, julkisten palvelujen ongelmissa tai asunto-osakeyhtiötä koskevissa riidoissa.

Kahden yksityishenkilön välisiä oikeustoimia tehdään runsaasti. Käytettyjen moottoriajoneuvojen kaupasta suuri osa tehdään yksityishenkilöiden välillä. Suosituilla Internetin osto- ja myyntipalstoilla käydään vilkasta kauppaa yksityishenkilöiden kesken erilaisista kodin tavaroista, jotka saattavat olla varsin hintavia. Jos kaupan osapuolille tulee kiistaa maksusta tai tavarahan virheestä, ainoa keino ratkaista riita, on viedä asia käräjäoikeuden ratkaistavaksi. Käytännön syistä tämä ei ole realistinen vaihtoehto esimerkiksi nuorten mopokaupoissa.

Elinkeinonharjoittajan määritelmä kuluttajansuojalaissa sulkee julkiset palvelut kuluttajansuojan rakenteiden ulkopuolelle. Verovaroin toteutettu päivähoito, koulutus tai terveydenhoito eivät kuulu kuluttajansuojalain piiriin. Julkisten palvelujen tuottamista valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset ja asiakkaille ovat käytössään hallinnollisen muutoksenhaun keinot. Viranomaisilla on myös laaja lainsäädäntöön perustuva palveluja koskeva neuvontavelvoite. Kuluttajansuojalakia vastaavaa mahdollisuutta esimerkiksi hyvitykseen palvelun laadun puutteen vuoksi ei kuitenkaan ole.

Myös asunto-osakeyhtiöissä ilmenevät ongelmat ovat tyypillisiä kuluttajansuojan ulkopuolelle jääviä kiistoja. Osakas ei ole suhteessa asunto-osakeyhtiöön kuluttajan asemassa, vaan kaikki riidat on käsiteltävä käräjäoikeudessa. Esimerkiksi viime aikoina yleistyneet kosteusongelmat ja niihin liittyvät terveystarvikkeet ovat aiheuttaneet vaikeita tilanteita perheille, joiden olisi haastettava oma asunto-osakeyhtiönsä oikeuteen saadakseen vaikkapa kylpyhuoneen kosteusvaurio korjatuksi.

Vuokra-asumiseen tai asunto- ja kiinteistökauppaan liittyvät ongelmat eivät myöskään varsinaisesti kuulu kuluttajansuojalain piiriin. Kuluttajariitalautakunta



on kuitenkin toimivaltainen käsittelemään niitä koskevia kiistoja. Niitä koskeviin ongelmiin voi myös saada neuvontaa Suomen Kuluttajaliiton neuvonnan lisäksi valtakunnallisesta kuluttajaoikeusneuvonnasta.

## Heikoimpien ryhmien kuluttajansuojan ongelmat

Kansalaiset eivät muodosta kuluttajina taidoiltaan, tiedoiltaan ja muilta kyvyiltään yhtenäistä ryhmää. Kuluttajaoikeudessa on perinteisesti kuluttajalla tarkoitettu keskivertokuluttajaa. Häneltä ei edellytetä erikoistaitoja esimerkiksi arvioitaessa, sitä mitä tämän olisi pitänyt ymmärtää kuluttajan tehdessä sopimuksen tai ostaessa kulutustavaroita tai -palveluksia. Kuluttajalainsäädäntö on siis rakennettu antamaan suojaa vain sellaisille kuluttajille, joilla on valmiudet ymmärtää oikeustoi-  
mien merkitys ja kyky arvioida niitä.

Puutteellinen kyky arvioida oikeustoimen merkitystä tai toimia keskivertokuluttajana voi johtua lukuisista eri syistä. Osalle kuluttajista voi olla vaikea arvioida sopimusten merkitystä esimerkiksi korkean iän takia. Tämä on tyypillistä esimerkiksi vanhuksiin kohdistuvassa puhelinmarkkinoinnissa, jossa myyjä kertoo puutteellisesti tai ei kerro lainkaan sopimuksen todellisesta luonteesta taikka siitä, että kysymyksessä on pitkä määräaikaistilaus, jota ei voi irtisanoa. Myös alaikäisiin kohdistetaan vaikeasti tunnistettavaa markkinointia television ja Internetin maksullisten palvelujen kautta. Yhä monimutkaisemmat sopimusmuodot ja tekniikan mukanaan tuomat uudet osallistumismahdollisuudet ovat hämärtäneet rajan maksullisten tilausten ja maksuttoman ajanvietteen välillä.

Monet keskeiset kuluttajansuojalain ja muiden kuluttajaa suojaavien lakien mekanismit edellyttävät kuluttajalta omaa aktiivisuutta, jotta tämä voisi vedota kuluttajansuojalain sinänsä pakottaviin säännöksiin. Kuluttajansuojalain tavaran virhettä koskevien sääntöjen mukaan kuluttajan on muun muassa osattava reklamoida tai käytettävä tuotetta käyttöohjeen mukaan säilyttääkseen oikeuden vedota tuotteen virheeseen. Laki myös edellyttää sitä, että tuotteessa on oltava suomen- ja ruotsinkielinen käyttöohje, jotta tuotetta voidaan pitää virheettömänä. Jotta kuluttaja voi täyttää lain hänelle asettaman velvollisuuden tutustua käyttöohjeeseen, tulee kuluttajan pystyä lukemaan ja ymmärtämään käyttöohjeita. Käytännön neuvontatyössä on kuitenkin tullut ilmi, että käyttöohjeet ovat niin vaikeaselkoisia, ettei edes keskivertokuluttaja kykene niiden perusteella toimimaan oikein. Suuri ongelma käyttöohjeisiin perehtymisessä on esimerkiksi eri syistä näkövammaisilla ihmisillä, joita Suomessa lasketaan olevan noin 80 000. Näistä yli 65-vuotiaita on 80 prosenttia. Väestön ikääntyessä näkövammaisten kuluttajien ryhmä kasvaa ja on yhä merkityksellisempi.

## Julkiset ja yksityiset palvelut

Kuluttajansuoja perustuu kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliseen sopimukseen. Tästä sekä kuluttajansuojalain omaksumasta elinkeinonharjoittajan määritelmästä johtuu, ettei kuluttajansuojaa voida soveltaa julkisiin palveluihin. Julkiset palvelut eivät perustu sopimukseen vaan lainsäädäntöön, jonka nojalla viranomaisen on velvollinen tarjoamaan palveluja laissa säädetty edellytykset täyttävillä henkilöille. Julkisten ja yksityisten palveluiden erot hämmentävät kuluttajia ja luovat epävarmuutta.

Uudessa palvelusetelitä koskevassa laissa on pyritty ottamaan huomioon myös kuluttajaoikeudellinen näkökulma. Palvelusetelillä hankittavissa palveluissa henkilö ostaa yksityiseltä palvelun tuottajalta kunnan järjestämisvastuun piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja siten, että hän on saanut kunnalta niiden hankkimiseksi palvelusetelin, jonka arvo vastaa joko kokonaan tai osittain palvelun hintaa. Laissa säädetään, että asiakkaan ja palvelutuottajan välistä oikeussuhdetta koskevat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset (6.2 §). Kunta hyväksyy palvelun tuottajat laissa säädettyjen kriteerien pohjalta, joten tuottajien hyväksyntä on viranomaisen päätös. Koska palvelujen tulee vastata laadultaan vähintään sitä, mitä kunnan omana toimintana tuotettu palvelu olisi, kunnalla on palvelujen valvontavelvoite.

Siinä tapauksessa, että kunta sopii palveluntuottajan kanssa esimerkiksi lainsäädännön kriteerit ylittävästä palvelujen laadun tasosta, kunnan ja palvelun tuottajan välille syntyy sopimussuhde. Tähän sopimukseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja hakeva asiakas ei varsinaisesti voi vaikuttaa. Kunnan tulee kuitenkin hallintolain (4.2 §) säännöksen perusteella ottaa huomioon sopimuksen vaikutukset asiakkaaseen. Kunnan ja asiakkaan suhteeseen ei kuluttaja- ja sopimusoikeuden periaatteita voida ilman säädösmuutoksia soveltaa, vaan se määräytyy sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella. Asiakkaan ja palvelun tuottajan välille sen sijaan syntyy aina sopimus silloin, kun asiakas maksaa osan palvelusta. Sekä tilanne, jossa kunta on tehnyt palvelun tuottajan kanssa erillisen sopimuksen, että tilanne, jossa kunnan myöntämä seteli korvaa koko asiakkaan saaman palvelun, on sopimussuhteiden osalta epämääräinen.

Julkisten ja yksityisten palveluiden väliin jää harmaa alue, jolla kuluttajansuojalain periaatteiden noudattaminen olisi asiakkaan oikeussuojan kannalta tärkeää. Palvelusetelitä koskevassa laissa on otettu ensimmäinen askel kuluttajansuojan suuntaan, mutta sitä ei voida pitää riittävänä kuluttaja-asiakkaan oikeusturvan kannalta. Uusia toimintamuotoja syntyy koko ajan eikä lainsäädäntö pysy perässä julkisen ja yksityisen toiminnan uudelleenjärjestelyissä. Julkisen ja yksityisen rajan muutokseen viittaa myös kuluttajariitalautakunnan ratkaisu, jossa lautakunta on katsonut olevansa toimivaltainen käsittelemään julkisin varoin toteutetun joukko liikenteen asiakkaan valituksen koskien matkakorttiehtojen kohtuullisuutta.

## Erityisryhmät julkisen ja yksityisen palvelun välissä

Julkisten palvelujen kuluttajansuojan puutteet tulevat esiin myös esimerkiksi vammaisten apuvälinehankintojen yhteydessä. Suomessa on suuri joukko kansalaisia, jotka tarvitsevat yhteiskunnan kustantamia apuvälineitä vammansa tai muun syyn vuoksi. Osaa näistä apuvälineistä voidaan pitää kulutushyödykkeinä kuluttajasuojalain merkityksessä. Apuvälineeseen oikeutettu voi saada esimerkiksi Kelan tai vammaisjärjestön maksusitoumuksen, jolla hankkii itse apuvälineen elinkeinonharjoittajalta. Mikäli apuväline ei toimikaan odotusten mukaisesti tai osoittautuu vialliseksi, asiakas ei voi kääntyä laitteen myyneen elinkeinonharjoittajan puoleen vaan joutuu asioimaan Kelan tai maksusitoumuksen antajan kautta.

Jos asiakas ostaa laitteen suoraan elinkeinonharjoittajalta ja kustantaa hankinnan itse, hän voi vaatia virhetilanteessa virheettömän tuotteen ja saada vahingonkorvausta ja hinnanalennusta. Kuluttajariitalautakunta on ratkaisukäytännössään ottanut kantaa myös siihen, kuinka kauan laitteen korjaaminen tai uuden laitteen toimittaminen saa kestää. Asioitaessa Kelan kanssa vastaavia sääntöjä ei ole. Myös tältä osin lainsäädäntöä tulisi tarkentaa.

## Kuluttajaviranomaiset ja niiden toimivalta

### Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamies

Kuluttajaviraston tehtävä on kuluttajan aseman turvaaminen ja vahvistaminen. Kuluttajaviraston ylijohdaja toimii kuluttaja-asiamiehenä. Toimintalinjoja ovat kuluttajaoikeus, valmismatkaliikkeiden vakuuksien valvonta, valistus ja viestintä (testaus, selvitykset, kuluttajakasvatus, media- ja verkkopalvelut) sekä alue- ja paikallishallinnon ohjaus ja koulutus. Kuluttajaviraston toimintakeinoja ovat valvonta, vaikutus ja viestintä. Kuluttajaviraston yhteydessä toimii Euroopan kuluttajakeskus, joka auttaa ja neuvoo kuluttajia rajat ylittävän kaupankäynnin ongelmissa Euroopan unionin alueella.

Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa kuluttajille suunnattua markkinointia ja yritysten käyttämien sopimusehtojen kohtuullisuutta. Kuluttaja-asiamiehelle on määrätty valvontatehtäviä myös muussa lainsäädännössä kuten perintälaissa, takauslaissa, sähkömarkkinalaissa ja viestintämarkkinalaissa. Kuluttaja-asiamiehen valvontakeinoja ovat muun muassa neuvottelut elinkeinonharjoittajien kanssa, kiellon määrääminen uhkasakkoineen, asian vieminen markkinaoikeuteen ja asian ilmoittaminen yleiselle syyttäjälle. Asiamies voi myös avustaa yksittäisen riidan hoitamisessa tuomioistuimessa, jos asialla on yleistä merkitystä tai se vahvistaa kuluttajariitalautakunnan päätöstä.

Kuluttaja-asiamies voi viedä kuluttajariitalautakuntaan ryhmävalituksen. Ryhmävalituksella tarkoitetaan valitusta, jossa useiden kuluttajien vaatimukset sa-

maa elinkeinonharjoittajaa kohtaan ratkaistaan yhdellä lautakunnan päätöksellä. Ryhmävalitusta ajaa kuluttaja-asiamies ja se voidaan nostaa kaikissa kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Kuluttaja-asiamies ei ole vielä tehnyt yhtään ryhmävalitusta, vaan kiistat on saatu neuvoteltua elinkeinonharjoittajien kanssa.

Ryhmäkanteen nostaminen on tullut mahdolliseksi kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä riidoissa 1. lokakuuta 2007 lähtien. Uudistuksella saatettiin tämän menettelyn piiriin sellaiset suurta joukkoa koskevat oikeudenkäyntikelpoiset vaatimukset, joita ei ole viety tuomioistuimen tutkittavaksi esimerkiksi oikeidenkäyntikustannusten vuoksi. Asian käsittely ryhmäkanteena edellyttää, että usealla henkilöllä on samaa vastaajaa koskeva vaatimus, joka perustuu samoihin tai samankaltaisiin seikkoihin. Vain kuluttaja-asiamies nostaa ryhmäkanteen ja toimia ryhmän edustajana. Ryhmäkanteen on mahdollinen esimerkiksi kulutustavaran virhettä tai sopimusehtojen tulkintaa koskevissa riidoissa. Myös sijoitustuotteiden ja vakuutusten, esimerkiksi eläkevakuutusten, säästöhenkivakuutusten ja rahasto-osuuksien myyntiä ja markkinointia koskevat kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliset riidat kuuluvat lain soveltamisalaan.

Myös osa sektoriviranomaisista kuten Viestintävirasto, Energiamarkkinavirasto, Finanssivalvonta valvovat omalla toimialueellaan kuluttajan oikeuksien toteutumista ja oman alansa markkinoita ja hinnoittelua. Valvonta tapahtuu yhteistyössä kuluttaja-asiamiehen kanssa.

## Kuluttajariitalautakunta ja kuluttajaoikeusneuvojat

Kuluttajariitalautakunta on puolueeton ja riippumaton asiantuntijaelin, jonka jäsenet edustavat tasapuolisesti kuluttajia ja elinkeinonharjoittajia. Kuluttajariitalautakunta ratkaisee kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä erimielisyyksiä, jotka koskevat kulutustavaroita ja -palveluja, asuntokauppaa, huoneenvuokraa, asumisoikeuden luovutusta ja takaus- ja panttaussitoumuksia. Se ratkaisee myös yksityishenkilöiden välisiä asuntokauppa-, huoneenvuokra- ja asumisoikeuden luovutusta koskevia riitoja. Suurimmat asiaryhmät Kuluttajariitalautakunnassa ovat asumiseen (asunto- ja kiinteistökauppa sekä remonttiriidat), kodinkoneisiin - ja elektroniikkaan sekä autokauppaan liittyvät kiistat. Lautakunnan ratkaisut ovat suosittuja, jotka eivät sido osapuolia. Käsittely lautakunnassa on kirjallista eikä lautakunta voi kuulla todistajia. Kuluttajariitalautakuntaan asian voi viedä vain kuluttajaosapuoli.

Kuluttajaoikeusneuvonnassa annetaan yleisneuvontaa kaikissa kuluttajien oikeudellisissa kysymyksissä, sovitellaan riitoja kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan kesken ja avustetaan kuluttaja-asiamiestä markkinoinnin ja sopimusehtojen seurannassa. Kuluttajaneuvonta on maistraattien tehtävä, toimipisteitä on noin kolmekymmentä. Kuluttajaneuvonnasta ks. Rakenteet, avuttomuus... 2009.

## Markkinaoikeus

Markkinaoikeus on erityistuomioistuin, joka suojaa kuluttajia kollektiivina. Kuluttajansuojalakiin perustuva asia tulee markkinaoikeudessa vireille kuluttaja-asiamiehen hakemuksella. Kuluttaja-asiamies voi vaatia markkinointitoimenpiteen tai sopimusehdon kieltämistä sekä markkinointitoimenpiteen oikaisua. Mikäli elinkeinonharjoittaja on rikkonut sille asetettua kieltoa, hakija voi vaatia kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi. Markkinaoikeus ei voi määrätä hyvitystä kuluttajalle.

## Käräjäoikeudet

Kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiä riita-asioita käsitellään myös käräjäoikeudessa. Kumpi tahansa osapuolista voi viedä asian käräjäoikeuteen joko ennen kuluttajariitalautakuntamenettelyä tai sen jälkeen. Käräjäoikeus voi myös pyytää kuluttajariitalautakunnalta lausuntoa sen käsiteltävänä olevasta asiasta. Kuluttajariita-asiassa intressi on yleensä suhteellisen pieni, useimmiten muutamia kymmeniä, korkeintaan muutamia satoja euroja, joten kalliiksi mielletty käräjäoikeusprosessi ei ole todellinen vaihtoehto tavallisessa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä kiistassa.

## Muut toimijat

Kuluttaja-asioissa on viranomaisten lisäksi monia muitakin toimijoita sekä kuluttaja- että elinkeinonharjoittajien puolella. Suomen Kuluttajaliiton ry on puolueeton ja riippumaton kuluttajien edunvalvontajärjestö, joka muun muassa antaa neuvontaa kuluttaja-asioissa, asumisasioissa ja eettiseen kuluttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Suomen Kuluttajaliitto ja sen noin kuusikymmentä paikallisyhdistystä eri puolilla Suomea järjestävät yleisötilaisuuksia ajankohtaisista aiheista. Toiminta-alueina ovat kuluttajan oikeudet ja asuminen, kuluttajan talous, elintarvikkeet ja ravitsemus, terveyspalvelut sekä eettinen kuluttaminen ja ympäristö. Suomen Kuluttajaliitto on kansalaisjärjestö, jonka toimialan määrittävät yhdistyksen säännöt, mistä johtuen järjestön toimiala on viranomaisten toimialutta laajempi. Suomen Kuluttajaliiton asumisneuvonta käsittää huoneenvuokrasuhteeseen liittyvien ongelmien lisäksi myös asunto-osakeyhtiön osakkaan ja yhtiön tai naapureiden väliset kiistat. Neuvontaa annetaan huoneenvuokrakiistoissa sekä vuokralaiselle että vuokranantajalle ja asunto-osakeyhtiöriidoissa asunto-osakeyhtiön osakkaalle.

Kuluttajien vakuutustoimisto, Vakuutuslautakunta, Pankkialan asiakasneuvontatoimisto ja Arvopaperilautakunta yhdistyivät 1.1.2009 Finanssialan sopimus pohjaiseksi asiakasorganisaatioksi (FINE). Perustajina olivat [Kuluttajaviras-](#)

[to, Finanssivalvonta](#) ja [Finanssialan Keskusliitto ry](#). Organisaation muodostavat neuvontatoimistona toimiva Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Vakuutuslautakunta, Pankkilautakunta ja Arvopaperilautakunta. Asiakas voi saattaa kiista-asiansa FINE:n lautakuntaan ratkaistavaksi. Ratkaisu on kuluttajariitalautakunnan ratkaisun tapaan suositus, jonka jälkeen jompikumpi osapuoli voi saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Keskuskauppakamarin yhteydessä toimiva Mainonnan eettinen neuvosto (MEN) antaa lausuntoja siitä, onko mainonta hyvän tavan mukaista. Lausuntoa voivat pyytää kuluttajat, elinkeinonharjoittajat sekä mainontaan liittyviä kysymyksiä käsittelevät järjestöt ja viranomaiset. Kuluttajille lausunto on maksuton ja yrityksille palvelu on maksullinen.

## Johtopäätöksiä

Kuluttajien oikeusturvaongelmat ovat monitasoisia. Suurimman ongelman muodostavat myös kuluttaja-asioissa tilanteet, joihin ei lainsäädännöllä pystytä vaikuttamaan. Markkinoilta nopeasti katoavat ja laista piittaamattomat elinkeinonharjoittajat, joiden tarkoitus on kerätä ”pikavoittoja” ja ovat tuttuja myös kuluttaja-asiakkaille. Vilpillisiä elinkeinonharjoittajia on tyypillisesti aloilla, joilla on mahdollisuus käyttää hyväksi kuluttajien heikkouksia (sairaus, ylipaino, yksinäisyys). Kuluttajansuojalaissa ja muissa kuluttajan oikeuksia turvaavissa laissa (esimerkiksi tuoteturvallisuutta koskeva lainsäädäntö) on varsin kattavasti säädetty kuluttajien oikeuksista ja velvollisuuksista.

Viranomaisvalvonta ja kuluttajaoikeusneuvonta ovat myös lailla järjestettyjä. Niiden toimivuus on kuitenkin riippuvainen elinkeinonharjoittajien kyvystä ja halusta noudattaa lakeja. Mikäli elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan suositusratkaisua, jää kuluttaja ilman lain mukaista kompensatiota tai hyvitystä. Tämä johtuu siitä, että Käräjäoikeusmenettely tulee harvoin kyseeseen sen korkeiden kustannusten ja toisaalta yksittäisen kuluttajan intressin vähäisyyden vuoksi.

Lainsäädännön puutteellisuuksien lisäksi oikeusturvaongelmana voidaan pitää myös sitä, että keskivertokuluttajaa varten rakennettu kuluttajansuojajärjestelmä menettää tehonsa tai ainakin osan siitä, koska keskivertokuluttaja saattaa olla vähemmistönä erilaisten erityisryhmien muodostaessa suurimman, mutta keskenään heterogeenisen kuluttajaryhmän. Kuluttajansuojajärjestelmän uudistaminen vastaamaan tulevaisuuden haasteita edellyttää uudenlaista ajattelutapaa. Perinteinen kuluttaja-kulutushyödyke-elinkeinonharjoittaja -maailma ei enää toimi nykyisessä uuden teknologian ja uusien vaatimusten yhteiskunnassa. Lainsäädäntöä on uudistettava siten, että nykyisen kuluttajansuojan periaatteet mainonnan ja sopimusehtojen sekä tavaroiden ja palveluiden virhevastuusaäntöjen osalta on ulotettava koskemaan kaikkia yhteiskunnan toimintoja. On varmistettava, että sääntöjä

myös tehokkaasti noudatetaan. Oikeusjärjestelmän tulee taata, että kansalaisilla ja kansalaisten etuja ajavien kansalaisjärjestöjen käytössä on taloudellisten voimavarojen lisäksi tehokkaat oikeussuojakeinot. Nykyisenkaltainen ryhmäkanteen on riittämätön, koska sen soveltamisalue on liian kapea eikä esimerkiksi kansalaisjärjestöillä ole mahdollisuutta nostaa ryhmäkannetta.

Kuluttajan rooli on yhtymässä kansalaisen rooliin. Kuluttaja-kansalaisella on oltava tehokkaat keinot varmistaa palvelujen saatavuus, laatu ja laajuus riippumatta siitä kuka tai miten palvelut toteutetaan.

## VUOKRARÄSTEIHIN LIITTYVIÄ OIKEUDELLISIA ONGELMIA

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämisestä. Säännös ei takaa sitä, että julkinen valta, lähinnä kunnat ja valtio, olisivat velvollisia järjestämään kaikissa olosuhteissa asumisen turvan sellaisille kansalaisilleen, joilla on ongelmia asumisen kanssa. Asumista on kuitenkin edistettävä.

Asumisen turvaan liittyvät usein taloudelliset asiat. Vuokrarästit ovat merkittävä tekijä ja uhka asumisen turvalle. Harkinnanvaraista toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa vuokrarästit näyttäytyvät eräänä suurimmista kysymyksistä.

Asumisen turva on tärkeä ihmisarvoisen elämän ja myös työssäkäynnin edellytys kaikille. Lapsiperheillä puutteet asumisessa saattavat johtaa lastensuojelun asiakkuuteen.

### Vuokrarästi estää asunnon saannin

Jo pitkään on pääkaupunkiseudun kunnissa ja muuallakin Suomessa noudatettu kunnan sosiaalisessa asuntotuotantoon kuuluvien asuntojen jakamisessa käytäntöä, jonka mukaan kunnan vuokra-asuntoa ei myönnetä henkilölle tai perheelle, jolla on vuokravelkaa, ennen kuin vuokrarästi on maksettu. Asunnon saannin estää myös muulle taholle kuin kunnalle oleva vuokravelka. Samanlainen käytäntö on myös niin sanottujen yleishyödyllisten rakennuttajien ja asunto-osuuskuntien tai yhtiöiden asuntojen jakamisessa.

Pitkäaikainen käytäntö on jalostunut kirjalliseksi ohjeiksi, jotka sisältyvät Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskuksen (ARA:n) ohjeistoon. Sen nimi on *Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas*. Opas on saatavilla ARA:n kotisivuilta internetistä osoitteessa [www.ara.fi](http://www.ara.fi). Nykyinen ohjeistus perustuu valtioneuvoston asetukseen asukkaiden valinnasta arava- korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), joka tuli voimaan 1.4.2008. Tuolloin muutettiin asukasvalintoja hallitusohjelman mukaan siten, että tulorajat valtion tukemaan vuokra-asuntoon poistuivat. Haluttiin, että kunnat voivat valtion tukemana valita asukkaita sosiaaliperusteisen valinnan ohella myös silmällä pitäen kunnan työvoiman tarvetta.

Jo ennen ARA:n ohjeen antamista kunnissa vallitsi vuokrarästien suhteen ohjetta vastaava vakiintunut käytäntö. Tavallaan oli olemassa yhteinen sopimus, että jos vuokrarästejä oli, asuntoa ei saanut. Lainsäädännössä ei ole estettä sosiaaliseen



asuntotuotantoon kuuluvan asunnon myöntämiselle vuokrarästeistä huolimatta. Varsinaista yksityiskohtaista lainsäädäntöä ei vuokrarästiasiaasta ole.

Yleishyödyllisessä ja korkotuetussa vuokra-asuntotuotannossa on mukana veronmaksajien rahoitusta. Edellytyksenä on, että vuokra-asuntovalinnoissa noudatetaan sosiaalisia asukasvalintakriteerejä, joiden perusta on korkotukilainsäädännössä. Etusijalla asukasvalinnoissa ovat köyhät ja lapsiperheet sekä asunnottomuusuhan alla olevat. Myös työssäkäynnin mahdollistamista on ajateltu asukasvalintaohjeita kirjoitettaessa. Tavoite on, että töihin voisi hakeutua kuntaan, ilman että korkeat asumiskustannukset olisivat esteenä. Vaikka tuloarajat poistettiin, on tuloarviointi edelleen voimassa. Pienituloisemmalla on edelleen etusija asunnon saantiin ohjeiden mukaan.

Kunnat perustavat vuokralaisten valintajärjestyksen edellä mainittuun asukasvalintaoppaaseen.

On ymmärrettävää, että vuokrarästisäännöksen tarkoituksena on vaikuttaa ennaltaehkäisevästi. Tavoite on, että vuokranmaksumoraali vahvistuisi, vuokrarästejä ei syntyisi ja ennen kaikkea, ettei vuokranantajan tulopuolelle syntyisi suuria rahoitusvajeita. Kunnat tarkistavat vuokra-asunnon hakijan luottotiedot. Maksuhäiriömerkintä luottotiedoissa ei ole kuitenkaan ehdoton este kunnan asunnon saamiselle muutoin kuin vuokrarästien kohdalla. Myös yksityinen vuokranantaja tarkistaa vuokralaiseksi pyrkivän luottotiedot, ja asunnot vuokrataan etupäässä niille, joilla ei ole maksuhäiriömerkintöjä.

## Voidaanko edellyttää, ettei vuokravelkaa ole

Juridinen erikoisuus julkisen tai yleishyödyllisen vuokranantajan käytännöissä on, että vuokra-asunnon saannin este on kaikenlainen aikaisempi vuokravelka, jota ei ole maksettu. On samantekevää onko vuokravelka jäänyt tämän saman kaupungin asuntoyhtiölle aikaisemmasta asunnosta tai jonkun yksityisen tahon vuokraamasta asunnosta. Utta vuokrasuhdetta ei synny, jos on vuokravelkaa ylipäättään millekään taholle. Vastaavanlaista ”tuotekohtaista osto- tai vuokrauskieltoa” ei liene muualla, esimerkiksi kulutushyödykkeissä.

## Onko vuokraamiskielto vuokravelkojen takia syrjintää

Perustuslain 6 §:ssä on ilmaistu kansalaisten yhdenvertaisuusperiaate. Myös lainsäädännön tulisi kohdella kansalaisia yhdenvertaisesti riippumatta iästä, sukupuolesta tai muista henkilöön liittyvistä eroavuuksista. Elinkeinon harjoittajan on palveltava kaikkia asiakkaita yleisesti noudatettavin ehdoin. Rikoslain 11 luvun 11 §:n

mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa huonompaan asemaan elinkeinotoiminnassa tai julkisia palveluja annettaessa. Muutoin voi kyse olla syrjintärikoksesta.

Kansalaisia ei saisi erotella myöskään sosiaalisen, taloudellisen tai yhteiskunnallisen aseman perusteella. Teoriassa voidaan ajatella, että kansalaisten velkaantuminen ja ylivelkaantuminenkin on osa nykyaikaisen luottoyhteiskunnan rakennetta, joka ei saisi vaikuttaa ainakaan sosiaalipalveluiden saantiin heikentävästi. Pitäisi pikemminkin olla päinvastoin. Voidaan siis kysyä, onko velkaantuneen syrjiminä asuntonomistajana siten, että hänet asetetaan vuokratärastien perusteella huonompaan asemaan kuin velaton asunnon hakija, perustuslain tarkoittamaa kiellettyä syrjintää. Vastaus on yleensä ollut, että vuokratärastajalla, samoin kuin luotonantajalla on oikeus asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan tässä suhteessa. Vuokratärastajalla on katsottu olevan oikeus varmistaa vuokratärastajien maksukyky. Koska eriarvoiseen asemaan asettamiselle on hyväksyttävä syy, kyse ei ole perustuslaissa tai yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) tarkoitetusta syrjinnästä.

Kun otetaan huomioon toimeentulotukilain säännökset, jotka turvaavat myös vuokratärastejä omaavan asunnonhakijankin oikeuden täyteen toimeentulotukseen, voidaan kysyä minkä erityisen riskin velkainen, vuokratärastajainen tai ylivelkainen muodostaa vuokratärastajalle. Toimeentulotuki takaa periaatteessa täyden vuokratärastajien maksukykyyn, vaikka vuokratärastajalla olisi mitä tahansa velkaa. Ulosottovelat otetaan huomioon menona toimeentulotuessa ja myös velkajärjestelyssä turvataan aina vuokratärastajien maksuun tarvittavat rahat. Voidaan päätellä, että yleisesti kunnan vuokra-asuntojensa kohdalla omaksuma sääntö vuokratärasteista, joka perustuu ARA:n ohjeisiin, ei liity välittömään riskiin vuokratärastajien maksun laiminlyönnistä. Kyse on eräänlaisesta pelotesäännöstä; ”jos et hoida vuokratärastasi, olet mustalla listalla ja vaikeuksissa niin kauan kuin vuokratärastit on hoidettu”.

## Suositaanko vuokratärastajaa muiden velkojien kustannuksella

Ylivelkaisia koskeva sääntö, joka estää kunnan asunnon saannin siksi, että hakija on esimerkiksi jo vuosia sitten jäänyt velkaa vuokratärastajalle yksityiselle vuokratärastajalle, tuo mukanaan sekä velallista että velkojia koskevan juridisen ongelman.

Velkojen maksamisperiaate, jonka mukaan ylivelkainen ei saisi asettaa ketään velkojistaan muiden edelle, on käytössä ulosottolainsäädännössä, velkajärjestelylainsäädännössä ja rikoslaissa. Se liittyy tilanteisiin, joissa ylivelkaisella on vuokratärastajien lisäksi velkaa useille eri velkojille. Jos hän ei pysty maksamaan täyttä suoritusta kaikille, hänen tulisi jakaa varansa tasaisesti velkojille näiden saatavien suuruuden mukaisessa suhteessa. Vuokratärastejä ei saisi maksaa kokonaan pois, jos muita suurempia velkoja on tai jää siinä tapauksessa maksamatta. Vuokratärastit eivät useinkaan muodosta kovin suurta osaa ylivelkaisen kokonaisvelkamäärästä. Jos

ylivelkainen maksaa vuokrarästivelan kokonaan noudattamatta tasapuolisuutta eri velkojia kohtaan, hän syyllistyy velkojan suosimisrikokseen.

Voidaan hyvällä syyllä kysyä, muodostaako tällainen kunnan tai muun yleishyödyllisen vuokranantajan vaatimus vuokrarästien kokonaan maksamisesta eräänlaisen epäsuoran yllytystilanteen olla noudattamatta ulosottolainsäädäntöä ja rikoslakia. Tavallaanhan kunnan puolelta sanotaan ylivelkaiselle: ”maksaa ensin vuokrarästisi kokonaan, niin voit saada asunnon”. Muut velkojat tulevat vasta tämän etuoikeutetuksi katsotun vuokravelan jälkeen.

Muut velkojat voisivat periaatteessa myös reagoida tähän, ja todeta menettelyn olevan sopimatonta yhden velkojan suosimista. Jopa velkajärjestely voisi estyä. Maksuhäiriömerkinnät sinänsä eivät ole este saada kunnalta asunto, jos velat eivät ole vuokravelkoja. Hyvä kysymys on, miksi muiden velkojien vuokrasaavatavat vaikuttavat kunnan asunnon saamiseen, kun muut, esimerkiksi pankeille olevat velat, eivät vaikuta asunnon saantiin ratkaisevasti. Vain jos asiakas on velkajärjestelyssä, vuokrarästejä saatetaan katsoa läpi sormien.

## Lapsiperheen vuokrarästit

Lastensuojelulain 35 §:n säännöstä on tulkittu usein niin, että lapsiperheellä on vahvempi oikeus vuokra-asunnon saamiseen kunnalta kuin lapsettomilla hakijoilla. Säännöksen mukaan silloin, kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, *puutteellisista asumisoloiista tai asunnon puuttumisesta*, tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

Jos lapsiperheelle syntyy vuokrarästejä, ei ole selvää, että ne maksetaan toimeentulotuesta, vaikka perhe asuisi kunnan omistaman asunto-osakeyhtiön asunnossa. Kunnan omistamat yhtiöt noudattavat melko pitkälti yksityisen vuokranantajan käytäntöjä tässä suhteessa. Jos maksua ei kuulu, seurauksena voi olla häätö. Perusteluna on edellä esitetty tulkintasääntö, jonka mukaan uutta kunnallista asuntoa ei saa, jos vuokrarästejä on. Lapsiperheet eivät ole tässä suhteessa poikkeus. Vuokrarästit ja niiden maksaminen asetetaan lastensuojelutarpeen, lasten edun ja lainsäädännön määräysten edelle.

Käytännössä lapsiperheiden häätötilanteen hoitaminen vaihtelee sosiaalihuollossa eri kunnissa. Joskus vuokrarästit maksetaan harkinnanvaraisella toimeentulotuella. Joskus rästien maksamattomuutta perustellaan sillä, että perheet käyttävät lastensuojelulain säännöstä hyväkseen ja jättävät vuokrat tahallaan maksamatta, kun olettavat, että asunto on lapsiperheelle järjestettävä. Menettelynä on, että vuokrarästejä ei makseta. Sosiaalivirasto kuitenkin toteaa, että vuokravakuus ja ensimmäisen kuukauden vuokra kyllä ainakin maksetaan, jos perhe löytää uuden asunnon. Tällöin on hyvin tiedossa, että perheen ei käytännössä ole mahdol-

lista saada uutta asuntoa rästien takia. Joskus sosiaalivirasto ja seurakunnan diakoniarahasto maksavat rästit puoliksi. Käytännössä vuokratästit vaikuttavat uuden asunnon saantiin voimakkaammin kuin lastensuojelulainsäädäntö.

Lastensuojelulain säännöstä tulkitaan esimerkiksi ARA:n ohjeissa siten, että lastensuojelun tarpeen on täytynyt syntyä ikään kuin pitkäaikaisemman asunnon puutteen seurauksena. Lapsiperheen asunnon häätötilanne maksamattomien vuokrien takia ei tulkinnan mukaan vielä tarkoita sitä, että lastensuojelun tarve syntyy heti häädön yhteydessä, vaikka perheellä ei ole enää asuntoa. Häätöperhe, jossa on lapsia, ei siis ole automaattisesti myös lastensuojeluperhe, jolla olisi aina ehdoton oikeus asuntoon. Edellisestä seuraa, että käsitys lastensuojelulain suojavasta vaikutuksesta lapsiperheen häätötilanteessa on jokseenkin virheellinen.

Esimerkiksi Vantaalla käytössä oleva sosiaali-isännöintijärjestelmä ehkäisee osaltaan vaikeuksia, mutta vaikuttaa siltä, että isännöitsijän käytössä olevien sosiaalihuollon keinojen ohella tulisi olla tarjolla myös tehokasta talousneuvontaa. Ainakin toistuvien rästien maksamisen yhteyteen tulisi asettaa velvoite riittävään ammattilaisten antamaan talousneuvontajaksoon. Talous- ja velkaneuvonta on lakisääteinen ja usein kuntien hoitama tehtävä. Valitettavasti näin lama-aikana tehokasta talousneuvontaa ei voida käytännössä antaa resurssisyistä. Käytössä on myös sosiaalinen luototus, jolla myös vuokratästejä voidaan maksaa. Tiedossa on, että vuokratästejä maksetaan myös korkeakorkoisilla pikaluotoilla. Ilmiön suuruusluokasta ei ole kuitenkaan tutkittua tietoa. Myös velkajärjestelyn hakemisella ja sen aloituspäätöksellä voidaan estää häädön täytäntöönpano, vaikka vuokratästejä ei maksamatta.

Lastensuojeluperheet jäävät häätötilanteissa usein pitkälti omilleen, enintään heitä informoidaan lasten sijoitusmahdollisuudesta. Tutkittua tietoa siitä, miten häädetyille perheille lopulta käy, tai mitkä toimintavaihtoehdot ovat yleisimpiä, ei ole. Asian tutkiminen olisi varsin tarpeellista. Lastensuojelulain säännös asumisen turvaamisesta auttaa lähinnä sellaisia lapsiperheitä, joilla ei ole vuokratästejä. Tästäkään asiasta ei ole kuitenkaan riittävästi tietoa.

## Valitusmahdollisuus

Kunnan vuokra-asuntojen hakujonoissa ei tunneta juuri edes muutoksenhaun käsitettä. Sekä päätöksentekoon että muutoksenhakuprosessiin liittyy suuria puutteita siitä huolimatta, että perustuslaki edellyttää (21 §), että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan koskevassa asiassa päätös ja mahdollisuus valittaa päätöksestä. Päätös asunnon saannista annetaan, mutta ei päätöstä siitä, miksi hakija ei etene jonossa.

ARA:n asukasvalintaohjeen mukaan muuhun kuin kunnan tekemään asukasvalintapäätökseen ei voi hakea muutosta. Kunnan tekemään valintapäätökseen voi hakea oikaisua kunnan siltä viranomaiselta, joka asukasvalintapäätöksen on teh-

nyt. ARA:n ohjeen mukainen oikaisu tai muutoksenhakumahdollisuus vaikuttaa (kaoottiselta? ja osin) näennäiseltä. Usein asukasvalintapäätöksen tekijä ei ole kunnan viranomainen, vaan asuntoyhtiön työntekijä. Tällöin oikaisuvaatimusta ei ole mahdollista tehdä. Kunnalla on velvollisuus valvoa asukasvalintakriteerien noudattamista. Kun kunta usein omistaa kokonaan myös vuokra-asuntoyhtiön, koko oikaisuvaatimusjärjestelmä vaikuttaa keinotekoiselta. Siirtämällä päätösvalta asukasvalinnassa omistamansa vuokratyöyhtiön työntekijöille kunta poistaa oikaisuvaatimusmahdollisuuden.

Kunnan asuntoa hakeva on yleensä asuntojonossa ja saa myönteisen päätöksen pitkän odottamisen jälkeen. Oikaisuvaatimus- tai muutoksenhakutarve on tällöin vähäisempi kuin jos päätös olisi kielteinen. Kielteisiä päätöksiä ei kuitenkaan tehdä. Käytännössä sanotaan hakijalle, jolla on esimerkiksi vuokratästejä, että hän ei voi saada myönteistä päätöstä, ennen kuin rästi on maksettu. Tästä ei tunnu olevan valituskeinoa. Kantelu kunnalle on mahdollista, mutta sekin on kantelu kunnan omistamasta taloyhtiöstä ja sen ratkaisusta. ARA:lle voi myös aina kannella, mutta ARA ei voi muuttaa asukasvalintapäätöstä.

Asuntoa hakevan kannalta ongelmaa kuvaa, että pelkästään edellä olevan asiantilan kuvaaminen jotenkin ymmärrettävästi tuottaa vaikeuksia myös asioiden kanssa työskenteleville juristille. Sekavien muutoksenhakuohjeiden perusteet on luettavissa aravarajoituslain 21 §:stä ja korkotukilaista. Käytäntöön, joka on lainsäädännön kautta tarkasteltuna vähintäänkin ristiriitainen, on erilaisia syitä. Yksi syistä lienee, että valituksia pelätään tulevan liikaa, toinen, että muutoksenhaun ensimmäinen aste olisi todennäköisesti usein kaupunginhallitus, eikä esimerkiksi sosiaalilautakunta, jossa oikaisuvaatimukseen on totuttu.

Asunnon hakijan oikeusturva ainakin monen vuoden asuntojonottamisen jälkeen edellyttää, että muutoksenhakumahdollisuudesta säädetään selkeästi. Tämä edellyttää voimassa olevan lainsäädännön tarkistamista.

## Lama ja luottotiedot

Samanaikaisesti kun olemme laman pohjassa, odotamme 1.4.2010 voimaan astuvaa uutta luottotietolakia. Samalle, kuluvalle keväälle ennustetaan työttömyyden huippua. Luottotietolaki uudistuu muun muassa siten, että esimerkiksi Asiakastieto Oy:ltä, josta on aikaisemmin saatu vain maksuhäiriötietoja, aletaan saada myös velallisten ulosottorekisterin tietoja. Maksuhäiriö- ja ulosottorekisterit yhdistetään. Samalla luodaan niin sanottu pitkäaikaisvelallisen käsite. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että parin siirtymävuoden jälkeen luottohäiriömerkinnät tulevat erittäin kattaviksi. Luottotiedot eivät enää puhdistukaan kolmen-neljän vuoden kuluttua velan erääntymisestä ja maksuhäiriön merkitsemisestä, jos henkilö on velkavaikeuksissa pitkäaikaisesti.

Kun tiedämme tämänkin kirjoituksen jälkeen, mikä merkitys vuokratästeillä ja veloilla yleensä on asumisen turvaamme, tulee luottotarjonnan kritiikkiä koven-taa ja miettiä sitä, miten velkaantumista ja vuokratästeistä voidaan ehkäistä. Pelkkä pelottelu asunnon saannin vaikeudella ei ole riittävää.

## Tuetusta asumisesta poispääsy vaikeutuu

Vuokratästit ovat tyypillisiä päihdeongelmallisille ja monille sairaille, joiden toiminta-kyky on heikentynyt ja joiden velkaantumisen syy voivat olla esimerkiksi rästis-sä olevat hoito- tai palvelumaksut. Asuntoloista ja tuetusta asumisesta on vaikea päästä asumaan itsenäisempään asumismuotoon kuntoutuksen edistyessä, jos painolastina ovat vuosia vanhat vuokratästit, joiden määrä on noussut oikeudenkäyntikulujen kanssa tavoittamattomiin. Jotta asumishierarkiassa voi päästä eteenpäin, ensin pitäisi saada rästit maksettua.

Laitospaikkoihin ja tuettuun asumiseen on toisaalta kova kysyntä, jolloin nämä vuokratästiläiset hidastavat koko sosiaalisen asumisen kiertoa. Vuokratästit estävät tehokkaasti myös asuntolapaikkojen vapautumisen. Myös muut asiakkaat voivat joutua jäämään asumishierarkiassa tuetumpaan asumiseen kuin heidän kuntonsa edellyttäisi.

Jatkuva yhä yleisempi velkaantumiskehitys edellyttäisi uusia aloitteita ja ideoita siitä, miten tasapainottaa vuokratulon mahdollisimman varma saatavuus ja sosiaalinen elementti.

# MILTÄ OIKEUSTURVA NÄYTTÄÄ HALLINNON (OIKEUDELLISISSA) KÄYTÄNNÖISSÄ? – KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

## Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja lainmukaisuusharkinnan kollisio

Hallintoviranomaisen ratkaisut ovat tarkoituksenmukaisuusratkaisuja. Viranomaisella on sekä oikeus että velvollisuus valita useista lainsäädännön mahdollistamista ratkaisuista se, joka parhaiten toteuttaa hallinnon tarkoituksiperiä. Viranomaista sitoo hallinnon lainalaisuusperiaate; sekä velvollisuus noudattaa lakia että velvollisuus olla tekemättä lainvastaisia päätöksiä.

Hallintoviranomaiselta edellytetään samanaikaisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja oikeusharkintaa siksi, että lainsäädäntö harvoin on niin yksiselitteistä, ettei soveltajalle jäisi lainkaan tulkintaa. Sääntelyn aukot ja puutteet, lainsäädännön laatu lisäävät tulkintemistä edellyttävien tilanteiden määrää. Myös hallintoviranomaisella on ratkaisupakko (kuten tuomioistuimellakin). Erityisesti sääntelyyn, jossa myönnettävien etuuksien, palvelujen tai toimenpiteiden edellytykset määräytyvät yksilöiden, usein monimutkaisten elämäntilanteiden perusteella, liittyy väistämättä paljon tulkintaa. Näin on useimmiten silloinkin, kun yksilön oikeudet on määritelty ns. subjektiivisina oikeuksina, joihin harkintaa ei varsinaisesti tulisi kuulua.

Kuntatasolla asukkaiden hyvinvointi on kuntalain väljä tavoite. Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Muutoin laki sääntelee kuntahallinnon muotoa, järjestämistä ja noudatettavia menettelysääntöjä. Tehtävien sisältö määräytyy joko sen perusteella mitä tehtäviä kunta ottaa itselleen tai sen perusteella mitä tehtäviä sille erityislainsäädännöllä asetetaan. Lain mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Tulovastuu ja siihen liittyvä tuottavuuden tavoittelu korostuvat myös kuntien toiminnan arvioinnissa. Tähän julkaisuun sisältyvien kirjoitusten mukaan taloudelliset syyt ovat ainakin osittain perusteluna myös asiakkaan oikeusturvan kannalta negatiivisille päätöksille. Vaikka perustuslain perusoikeuksia koskevat säännökset sitovat kuntia tulkintavaikutuksensa perusteella, varsinaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja etuuksista säädetään erityislainsäädännössä, jonka mukaan palveluja on järjestettävä kunnassa esiintyvän tarpeen mukaisesti. Niistä pääosa on kuitenkin ns. määrärahasidonnaisia etuuksia, jolloin lain toimeenpanijan harkintavalta on laaja. Hyvinvoinnin tavoitteiden väljyys, tarkoituksenmukaisuusharkin-

nan laajuus ja laajeneva kuntien yhteistyö palvelujen järjestämisessä ovat asiakkaan oikeusturvan kannalta vaikea yhtälö.

Myös valtion tuottamissa palveluissa tuottavuusvaatimukset näyttäytyvät asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta pitkälle samanlaisina. Oikeusturvan kannalta kysymys on tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja laillisuusharkinnan kollisiosta, jossa viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa näyttää korostuneesti ohjaavan tuottavuus ja taloudellisuus jopa siinä määrin, että sääntelyyn sisältyvät asiakkaan oikeudet jäävät toteutumatta. Tavallisena lakina annettujen säännösten materiaallinen sisältö ei voi kokonaan tyhjentää hallintoviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan. Jos taloudellisilla perusteilla voidaan tehdä tyhjäksi koko sääntelyn sisältö, johtopäätös on, että koko järjestelmän perusta sisältää vakavia puutteita, joista lainsäätäjä on vastuussa ja jotka tulee korjata. Sekä kohtuutonta että asiakkaiden erilaiset mahdollisuudet oikeuksiensa ajamiseen huomioon ottaen myös yhdenvertaisuussäännösten vastaista on, että asiakkaan ainoaksi mahdollisuudeksi päästä oikeuksiinsa voi jäädä jälkikäteinen oikeusturva.

Tarkoituksenmukaisuuden ja lainmukaisuuden välistä eroa on pidetty yhtenä suomalaisen hallinto-oikeuden Suurista Kysymyksistä, johon sisältyy kolme osakysymystä: hallinnollinen päätöksenteko (harkintavallan laajuus ja oikeudelliset rajat), oikeusperiaatteiden merkitys (periaatteiden sisältö ja soveltaminen harkintavallan rajoittajina) ja hallintoprosessin ala ja kohde (valitusperusteet ja valitusviranomaisen tutkimisvallan laajuus). Kahtiajako on yhä olemassa, mutta tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on heikentynyt päätöksenteon ja vallankäytön rakenteita lukuun ottamatta. ”Vapaan harkinnan” ala on kaventunut siksi, että oikeudellisen sääntelyn määrä ja kattavuus ovat jatkuvasti lisääntyneet. Tuomioistuimen toimivallan rajat eivät määräydy vain tarkoituksenmukaisuusharkinnan, vaan myös oikeusturvan toteuttamisen edellytysten kautta. EY-oikeuden ja TSS-oikeuksien merkityksen seurauksena hallintotuomioistuimista on tullut myös valtiosääntöoikeuden ja eurooppaoikeuden soveltajia ja toimeenpanijoita. (Mäenpää: Tarkoituksenmukaisuus – vallanjaon... 2008) Tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja laillisuusharkinnan Suuri Kysymys edellyttäisi tämän julkaisun kirjoitusten valossa empiiristä tutkimusta erityisesti hallinnollisesta päätöksenteosta ja oikeusperiaatteiden merkityksestä hallinnon toiminnassa.

Traditionaalisen julkisen ja yksityisen raja on hämärtyvässä. Niiden väliin jää harmaa alue, jolla vastuut menevät joko ristiin tai jossa vastuuta ei näytä olevan kenelläkään. Onko kyse sääntelyn puutteista vai siitä, että ”julkista” ja ”yksityistä” sellaisena kuin voimassa oleva lainsäädäntö sen tunnistaa, ei enää ole? Mitä johtopäätöksiä tästä olisi tehtävissä oikeusjärjestelmän sisällä esimerkiksi julkis- ja yksityisoikeuden rajojen suhteen? Onko vanhoista rajoista syytä pitää kiinni? Esille nousevien kysymysten suuruusluokka ja merkitys edellyttäisivät sekä keskustelua että tieteellistä tutkimusta.



## Kapasiteettiin liittyvien puutteiden tunnistaminen

Ihmisten mahdollisuudet hoitaa asioitaan eivät ole samat. Jos samalle lähtöviivalle asetetaan kaikki ihmiset, he eivät pääse tavoitteeseensa yhtä aikaa, eivätkä kaikki saavuta niitä ylipäättään ilman apua. Toisaalta voi olla asioita, joissa jokainen tai ainakin useimmat tarvitsevat apua. Jotta henkilö voisi vastata jostakin toiminnasta tai ottaa sitä vastuulleen, hänen tulee omata tietty kapasiteetti. Hartin (Punishment and... 1968) luokittelussa kapasiteettiin perustuva vastuu on yksi vastuun neljästä perusteesta rooliin perustuvan, syyperusteisen ja oikeudellisen vastuu ohella.

Roolivastuu koskee jokaisen suhdetta muihin ihmisiin ja voi olla luonteeltaan moraalista tai oikeudellista. Syyperusteinen vastuu tarkoittaa kausaaliyhteyttä tekojen ja seurausten välillä. Oikeudellinen vastuu määräytyy lainsäädännössä asetettujen edellytysten perusteella. Vastuu voi ulottua myös omien tekojen ulkopuolelle kuten on laita esimerkiksi esimiehen vastuussa organisaation työntekijöiden toiminnasta tai vanhempien vastuussa alaikäisten lastensa teoista. Oikeudellinen vastuu on yleensä joko vahingonkorvausvastuuta tai rikosoikeudellista vastuuta. (211–222.)

Kapasiteettiin perustuva vastuu tarkoittaa ihmisen kykyä vastata omista teoistaan. Kapasiteetissa on kyse ymmärtämisestä, päättelykyvystä, käytöksen kontrollista, kyvystä ymmärtää mitä oikeussäännöt tai moraali edellyttävät, niihin liittyvästä harkinta- ja päätöksentekokyvystä ja kyvystä käyttäytyä sen mukaan. (Emt. 222.) Rikosoikeudessa teon rangaistavuuden edellytyksenä on, että tekijä on syyntakeinen. Vastuun alaraja on 15 vuotta. Tekijä on rikoslain 3:4.2:n mukaan syyntakeeton, jos hän ei tekohetkellä kykene mielisairauden, syvän vajaamielisyyden taikka vakavan mielenterveyden häiriön vuoksi ymmärtämään tekonsa tosiallista luonnetta tai oikeudenvastaisuutta taikka hänen kykynsä säädellä käyttäytymistään on sellaisesta syystä ratkaisevasti heikentynyt.

Yksilön oikeusturvaan kapasiteetti voi liittyä siten, että henkilö ei ole kykenevä täyttämään niitä velvollisuuksia, joita oikeuksien toteutuminen edellyttää. Velvollisuuksien täyttämättä jättämisestä seuraa oikeuksien menetys tai supistuminen, joka johtuu siitä, ettei henkilöllä ole kapasiteettia toimia edellytetyllä tavalla. Henkilön kapasiteettia mitataan oikeusjärjestelmässä oikeustoimikelpoisuudella. Oikeustoimikelpoisuutta voidaan pitää kapasiteettivastuun muotona, joka on riippumaton syyperusteisuudesta. Oikeustoimikelpoisuus tarkoittaa ylipäättään henkilön kelpoisuutta tehdä tai ymmärtää päätöksiä, joilla perustetaan, muutetaan tai kumotaan hänen omaan etuaan koskevia oikeuksia tai velvollisuuksia. Vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta täysi-ikäisyys on oikeustoimikelpoisuuden edellytys. Oikeustoimikelpoisuus tulee kuitenkin arvioitavaksi erilaisia oikeustoimia tehtäessä sen mukaan kuin asiasta on kulloinkin säädetty. Lainsäädäntö huomioi henkilön kapasiteettiin liittyvät rajoitukset ensisijaisesti silloin, kun hänen kykynsä hoitaa taloudellisia asioita on heikentynyt, jolloin hänelle on holhoustoimilain mukaan määrättävä edunvalvoja. Edunvalvojan määrääminen tai oikeustoimikelpoisuuden rajoitukset edellyttävät lääketieteellistä diagnoosia (sairaus, henkisen toiminnan

häiriintyminen, heikentynyt terveydentila, muu vastaava syy). Edunvalvoja määrätään vain poikkeuksellisesti muiden kuin taloudellisten asioiden hoitoon.

Oikeustoimikelpoisuus on lähtökohdiltaan rajoittamaton. Jollei henkilölle ole asetettu edunvalvojaa tai asetettu oikeustoimikelpoisuuden rajoituksia, hän voi päättää asioistaan ja toimia siten kuin haluaa. Toisaalta lainsäädäntöön sisältyy määräyksiä tilanteista, joissa oikeustointa ei katsota sitovaksi tai se voidaan julistaa pätemättömäksi syistä, jotka liittyvät kapasiteetissä oleviin vajeisiin (esim. oikeustoimilaki, 31 ja 33 §). Yleisestikin lainsäädännön voidaan katsoa lähtevän siitä, että oikeudellisten asioiden hoito on siinä määrin vaikeaa, että kuka tahansa tarvitsee apua niiden hoitamisessa. Asiasta säädetään oikeusapulaissa (257/2002), jossa avun saamisen edellytyksiä ei ole sidottu alentuneeseen toimintakykyyn, vaan oikeudellisen avun tarpeen ohella heikkoon taloudelliseen tilanteeseen. Oikeusapua annetaan henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja.

Oikeusturvan toteutumisen edellytys on, että ihmisten kapasiteeteissa olevat erot myönnetään. Oikeusturvan kannalta muiden kanssa samalle viivalle pääseminen voi edellyttää ”tuki-” tai ”esipalveluja”. Kuten tämän selvityksen kirjoitukset osoittavat, lainsäädäntö tunnistaa kapasiteettiin liittyviä eroja vain osittain ja osin sattumanvaraisesti. Toisaalta näyttää siltä, että ihmisten kapasiteetti ylipäätään yliarvioidaan. Tämä näkyy lähes kaikissa tämän julkaisun kirjoituksissa esimerkiksi siinä, miten puutteellisesti neuvonnan nähdään toteutuvan, miten vaikeaksi koetaan riittävän ja oikean informaation saaminen ja miten tärkeäksi se koetaan. Kysymys ei koske vain erityisryhmiä, vaan liittyy myös ylivelkaantumiseen ja kuluttajakysymyksiin. Toinen mahdollinen selitys on, että neuvonnan ja tiedon välittämisen merkitys osana oikeusturvaa yhtäältä ja niiden tarve toisaalta ei ole lainsäätäjän tiedossa. Jatkuvaan talouspuheeseen viitaten voisi sanoa, että säästöjä olisi löydettävissä täältä. Neuvonta vähentää kustannuksia, jotka syntyvät siitä, että asiakkaat yrittävät hoitaa asioitaan ”väärin” viranomaisten luona, tekevät hakemuksia, joita joudutaan täydentämään mahdollisesti useita kertoja, pyytävät apua ja ohjeistusta asiointiprosessin eri vaiheissa ja lopulta tyytymättöminä saamiinsa palveluihin pyrkivät käyttämään jälkikäteisen oikeusturvan keinoja hakemalla siihen mahdollisesti apua oikeusaputoimistosta, sosiaali- tai potilasasiamieheltä jne.

## Jälkikäteisen oikeusturvan ongelmista

Oikeusturvaan kuuluvista jälkikäteisistä keinoista julkaisun asiantuntijoiden kirjoituksissa hallintoriita ja kansallisen järjestelmän ulkopuolella toteutuvat oikeusturvakeinot eivät nouse esille lainkaan. Myöskään viranomaisvalvontaa (poikkeuksena kuluttajansuoja) tai siviilikanteita ei tarkastella. Mainintojen varaan jäävät virheen korjaaminen, potilasvahinkoilmoitus ja ryhmäkanne. Niiden merkitystä

tai toimivuutta asiakkaan oikeusturvan kannalta ei siten ole mahdollista julkaisun kirjoitusten perusteella arvioida ehkä hallintoriitaa lukuun ottamatta, jonka merkitys yleisesti tiedetään vähäiseksi. Varsinaisesti jälkikäteisen oikeusturvan keinoista ovat esillä oikeaus, kantelu muistutus ja valitus. Niistä ainoastaan muistutukseen nähdään liittyvän asiakkaan oikeusturvan kannalta myös positiivisia mahdollisuuksia. Muistutus ei kuitenkaan koskaan korjaa tai korvaa virheellistä päätöstä tai menettelyjä. Muut mainituista keinoista näyttäytyvät enemmän tai vähemmän ongelmallisina. Ongelmat ovat osin keskenään samanlaisia, osin erilaisia.

Työryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella voidaan äärimmillään vetää johtopäätös, jonka mukaan voimassa olevan sääntelyn mukaiset jälkikäteisen oikeusturvan keinot eivät ylipäätään sovellu ihmisten elämän perustarpeita koskevien palvelujen ja etuuksien takeeksi. Palvelua vaille jääneiden asiakkaiden, hylättyjen muutoksenhakujen tai kanteluilla asiattomiksi todettujen menettelyjen kautta tarkasteltuna, asia näyttää juuri tältä. Toisaalta ehdottomasti suurin osa viranomaisen asiakasta koskevista päätöksistä on sekä sisällöltään että muodoltaan asianmukaisia. Kun jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös ja tulla kohdelluksi asianmukaisesti, toimivilla ratkaisuilla ei voida kuitata muutostarpeita, joita menettelyihin näyttää sisältyvän.

Yksi ongelmallisimmista jälkikäteiseen oikeusturvaan liittyvistä asioista on siihen kuluva aika. Sekä kantelua että muutoksenhakua koskevan päätöksen saaminen kestää jo ensimmäisessä asteessa vähintään puoli vuotta, pahimmillaan parikin vuotta. Jos asiaan liittyy tarkoituksenmukaisuusharkintaa (esim. toimeentulotuen edellytykset), tuomioistuin voi siirtää asian käsittelyn takaisin kunnalliseen lautakuntaan, joka voi kuitenkin edelleen päätyä epäämään haetun etuuden. Asiakkaan kannalta kyse on siitä, miten hän selviää ilman tarvitsemaansa palvelua. Silloinkin, kun oikeuden päätös on myönteinen, syntyy viive, joka on asiakkaan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Kun nyt puhutaan käsittelyaikoina kuukausista tai vuosista, pitäisikö puhua korkeintaan viikoista tai päivistä. Päätöksenteko ei viivästy siksi, että viranomainen käsittelee asiaa kuukausia tai vuosia, vaan siksi, että asia seisoo asiakirjapainossa ja odottaa vuoroaan tulla käsitellyksi. Kun hoitojonoja on kyetty purkamaan, talkoot voisi ulottaa seuraavaksi päätöksentekoon ja asiointiin.

Viranomaiset tekevät vuosittain merkittävän määrän rutiiniratkaisuja, joissa asiakkaan oikeusturva ei ole uhattuna. Julkaisun kirjoituksissa esiin nousevat lainvastaiset tai laillisuuden rajoja hipovat viranomaiskulttuurit. Ne näyttävät kohdentuvan viranomaisen harkintaa sisältäviin päätöksiin ja usein tilanteisiin, joissa asiakas on kykenemätön omien oikeuksiensa ajamiseen. Positiivisin tulkinta on, että nämä päätökset johtuvat riittämättömistä resursseista tai viranomaisen tietämättömyydestä sääntelyn asettamista edellytyksistä. Syitä voivat olla myös sääntelyn puutteet ja aukot. Toisaalta viranomainen ei perustuslain mukaan voi vedota tietämättömyyteensä lainsäädännön sisällöstä. Viranomaisen on tunnettava laki.

Kirjoitusten perusteella ei voikaan välttää johtopäätökseltä, jonka mukaan myös ylimielisyys, piittaamattomuus, moraalittomuus, välinpitämätön ”maan tapa” ainakin yksittäisinä ilmiöinä menevät hyvän hallinnon ja lainsäädännön määräysten edelle. Mitä muuta voi sanoa menettelyistä, joissa asiakkaalle ei anneta päätöstä lainkaan, tehdään myönteinen päätös, mutta hänet asetetaan vuosia kestäväan jonoon, kirjataan palvelusuunnitelmaan asioita, joita ei ole tarkoitukseen toteutetaan, ulkoistetaan hankalaksi koetun sosiaaliamiehen virka yksityissektorille tai muutetaan tehtyjä päätöksiä palvelun saamisesta, vaikka asiakkaan tilanne olisi kehittynyt enintään huonompaan suuntaan. Nämä ongelmat näkyvät ainakin osittain myös ennakkollisen oikeusturvan toteuttamisessa. Esimerkiksi puutteelliseksi tai riittämättömäksi koettu neuvonta ei johdu puutteellisesta lainsäädännöstä, koska neuvontaa koskevia säännöksiä on hallinnon yleislakien ohella lähes jokaisessa erityislaissa.

Työryhmän keskustelujen perusteella taloudellisuus tai tuottavuus toiminnan perusteluna ei välttämättä saa sisältöään heikosta taloudesta. Kysymysmerkillä varustettuna työryhmän keskusteluissa esille noussut asia on: käytetäänkö taloudellisuutta myös vastuun pakoilun perusteena silloin, kun pitäisi tehdä vaikeita priorisointipäätöksiä, muuttaa toimintatapoja tai kulttuureita, etsiä vaihtoehtoisia ratkaisuja tai kun ei tiedetä mitä pitäisi tehdä. Onko taloudellisuus ja tuottavuus hyväksytty trendi, jolla voi kerätä pisteet kotiin varmuuden vuoksi silloinkin, kun siihen ei olisi talouden kautta tarkasteltuna välttämätöntä tarvetta. Yhdenvertaisuus ja kaikista yhteiskunnan jäsenistä huolehtiminen ei kuitenkaan ole sen vaikeampi tavoite kuin talouden tasapainottaminenkaan.

Mahdollisia syitä menettelyihin voi etsiä myös sanktiosäännösten puuttumisesta tai toimimattomuudesta, ylimpien lainvalvojien puuttumismahdollisuuksien kapeudesta, yleensä valvonnan puutteista tai yleisestä lainsäädännön legitimitetin heikkenemisestä. Lainsäädännöstä tai sen puutteista perusteluja on vaikea löytää siksi, että asiakkaalla on perustuslain 21 §:ään ja hallintolakiin perustuva oikeus saada perusteltu päätös asiassaan. Lain mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheuttamia viivytystä. Viranomaisen on myös esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Päätös on perusteltava. Hallintopäätös on annettava kirjallisesti ja siihen on liitettävä valitusosoitus ja ohje mahdollisesti kyseeseen tulevien oikaisukeinojen käyttöön. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen.

Hyvällä tahdolla myös palvelu- ja hoitosuunnitelman laatiminen voidaan nähdä viranomaista velvoittavaksi. Suunnitelman laatimista koskevat säännökset on kirjattu muun muassa sosiaalihuollon asiakaslakiin, joka tulee sovellettavaksi kaikkeen sosiaalihuollon toimintaan. Säännöksestä voidaan sen sanamuodon mukaan poiketa vain, jos kyse on tilapäisestä ohjauksesta tai neuvonnasta taikka jos suunnitelman laatiminen on ilmeisen tarpeetonta. Varsinaisia sanktioita laatimatta

tai noudattamatta jättämisestä lakiin ei sisälly. Myös sosiaaliamiehen nimittämisestä ja tehtävistä on säännökset asiakaslaissa. Hyvään hallintoon kuuluvan luotamuksensuojan periaatteen nojalla viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tilanteessa, jossa henkilö on viranomaisen tekemän päätöksen nojalla saanut tietyn palvelun tai etuuden ja jossa palvelun myöntämisen perusteena olleessa asiassa (sairaus, toimintakyvyn vaje, vamma) ei ole tapahtunut muutoksia, henkilöllä voidaan katsoa olevan oikeutettu odotus palvelun tai etuuden myöntämiseen myös seuraavana vuonna.

Kun kaikki edellä esitetty on kirjattu lainsäädäntöön, syyt ongelmiin eivät ole aina laissa tai lainsäätäjässä. Olennainen kysymys on, mihin lainsäädännöllä voidaan päästä? Onko oikeus heikkojen ja avuttomien näkökulmasta sittenkin vahvojen oikeutta. Niiden, jotka kykenevät, jaksavat, osaavat ja joilla on rahaa saada äänensä kuuluville. Mihin saakka lainsäädäntö voi olla avuttoman turva? Mitä se edellyttää viranomaistoiminnalta? Asiakasta ei auta toimintojen keskittäminen, jos samalla edes viranomaiset itse eivät tiedä mikä kenenkin vastuulle kuuluu. Oikeusturvassa ei voi olla kyse ”vain” viranomaiskulttuurien puutteista. Jo lainsäätämisesä on kysymys erilaisten intressien, kollisioiden ja ristiriitojen yhteen sovittamisesta, joka onnistuu paremmin tai huonommin. Asiakas-viranomaissuhteen sijaan kysymys on lainsäätäjän poliittisesti tuottamasta ratkaisusta, jossa osapuolina ovat yksittäistä asiakasta enemmän erityiset intressiryhmät. Avuttomissakin ryhmässä on vahvempia ja heikompia etujensa ajajia. Tästäkin tässä raportissa puhutaan. Tämän kirjoituksen jälkeen, sokerina pohjalla julkaisussa onkin Sakari Hännisen kirjoittama artikkeli sosiaalioikeuksien tulosta suomalaisen perusoikeusjärjestelmään. Siinä näkyvät niin poliittisten näkemysten yhteensovittamisen ongelmat kuin arvojen ja käytännön päätöksenteon väliset vaikeudet, niin myös se pitkä etäisyys, jonka päässä lainsäätäjä kansalaisesta ja asiakkaasta on.

## Entä sitten?

Kuten julkaisun lukija on voinut huomata, kirjoittajien teksteihin sisältyy myös ehdotuksia siitä, mitä pitäisi tehdä. Koko joukko yhtäältä lainsäädännöstä ja sen ongelmista toisaalta tämän työryhmän aikaisemmista raporteista (Avuttomuus lainsäädännössä, STUVA, raportti I, Stakes, raportteja 14/2008 ja Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö, STUVA, raportti II, THL, raportteja 14/2009) nousevia ehdotuksia odottaa myös kirjoittamista. Ryhmän viimeinen, aikaisemman työn yhteen kokoava neljäs raportti, tulee tekemään ehdotuksia yhtäältä sääntelyn tarkastelun ja toisaalta ryhmän asiantuntijoiden työn esille nostamien lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi. Kohteena ovat myös kysymykset avuttoman oikeuksien, laillisuusvalvonnan ja ohjauksen välisestä suhteesta.

Yhteinen toivomus on, että oikeustieteellinen tutkimus kiinnostuisi sosiaalioikeudesta – vakavissaan.

## SOSIAALIOIKEUDET JA PERUSTUSLAKIUUDISTUS

### Mikä sosiaalioikeus?

Sosiaalioikeudella ei tarvitse viitata vain tiettyyn oikeudenalaan muiden joukossa. Sosiaalioikeuden voi ymmärtää aivan uudenaikaisesti tavaksi mieltää laki ja oikeus. Sosiaalioikeuden syntyhistoria on tämän ominaislaadun ymmärtämisen avain. Se tuo esiin kuinka sosiaalioikeuden voi katsoa lähtökohtaisesti haastavan klassisen liberalistisen näkemyksen abstraktista, kaikille periaatteessa yhtäläisestä ja näin käsitettynä oikeudenmukaisesta oikeudesta, jonka katsotaan perustuvan yhtä abstraktiin sopimukseen, yhteiskuntasopimukseen. Sosiaalioikeuden perustanlaskijat, kuten Hugo Sinzheimer (Sinzheimer & Fraenkel 1968, 195-196), korostivat, että sosiaalioikeutta voidaan kutsua eriarvoiseksi oikeudeksi, jos tällä viitataan sen tosiasialliseen pyrkimykseen korjata yhteiskunnallisia vääryyksiä.

Francois Ewald on selvittänyt sosiaalioikeuden luonnetta seikkaperäisesti. Hänkin painottaa sitä, että sosiaalioikeus hylkää ajatuksen, että oikeuden tulisi tai se voisi kaikissa (olo)suhteissa olla sama kaikille. (Ewald 1985, 45.) Sosiaalioikeuden nimenomaisena tehtävänä voidaan pitää yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vähentämistä ja eri ryhmien valtaosuuksien tasapainottamista. Abstraktisti yhtäläisyyden ja yhdenvertaisuuden nimeen vannova oikeus helposti kadottaa tämän näkyvistä. Aineellisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta sosiaalioikeus voikin priorisoida heikommassa sosiaalisessa asemassa olevia ryhmiä sekä heidän tarpeitaan vahvojen ryhmien sijasta ja pyrkiä siten tasapainottamaan vaakaa heidän hyväkseen. Sosiaalioikeus noudattaa solidaarista järkipäisyyttä. Sosiaalioikeuden olennaisimpana piirteenä voidaan pitää vahvojen yhteiskunnallisten etujen suomisesta johtuvan epätasapainon korjaamista (Ewald 1985, 61-71). Tällä tavoin sosiaalioikeus voi myös haastaa ajatuksen, että kunhan vain annetaan markkinamekanismin toimia vapaasti, niin talouden ja yhteiskunnan tasapaino saavutetaan ikään kuin itsestään. Onkin ilmeistä, että sosiaalioikeuden normit voivat olla jännitteisessä suhteessa sääntelemättömän markkinatalouden perusnormiston (omistamisen, kilpailun, sopimisen vapaudet) kanssa.

Painottamalla sitä, että abstrakti ja puhtaasti muodollinen ajatus yhdenvertaisuudesta lain edessä helposti peittää näkyvistä tosiasiallisen yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ja siihen liittyvät erityisedut ("vested interests"), sosiaalioikeus ottaa osaltaan tehtäväkseen tuoda yhteiskunnallisten ryhmien väliset eturistiriidat ja kiistat lain sovittaviksi. Sosiaalioikeus on tässä mielessä ryhmien ja etujen oikeutta. (Ewald 1985, 51-53.) Sosiaalioikeuden voi katsoa pyrkivän edistämään tosiasiallisia sopimuksia eri ryhmien välillä. Sosiaalioikeudessa korostuukin pikemmin

se ”kenellä on oikeuksia” kuin se ”kuka on oikeassa” (Ewald 1985, 46). Toteutuakseen käytännössä sosiaalioikeus edellyttää joukkomittaisesti toimivaa poliittista demokratiaa ja osallistumista. Sosiaalioikeus on samalla demokraattisen politiikan väline yhteiskunnan muuttamiseksi. Sosiaalioikeuden kunnianhimoisimpana tavoitteena onkin pidetty (Sinzheimer) demokratian laajentamista ja syventämistä yhteiskunnassa, myös talouteen. Tämä tavoite ei ole kuitenkaan ollut Suomessa esillä, eikä siihen ole enää pitkään aikaan varsinaisesti vedottu muuallakaan Euroopassa. Joka tapauksessa sosiaalioikeuden ”demokratiasidos” tekee sen erityisen riippuvaiseksi politiikan voimasuhteista ja suhdanteista.

Mitä sitten tarkoittaisi oikeusturvan toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos tällä viitataan sosiaalioikeuden toimeenpanoon? Sosiaalioikeudenkin osalta oikeusturva edellyttää ennen kaikkea oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Tämä tarkoittaa sitä (PeL 2.3 §), että julkisen vallan käyttämisen on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Tähän yhteyteen liittyvät myös säännökset (PeL 106 § ja PeL 107 §), joiden mukaan tuomioistuimet eivät saa soveltaa perustuslain kanssa selvästi ristiriidassa olevia lakeja eikä hallinnossa tule noudattaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevia alempia normeja. Kyse on julkisen vallan lainalaisuuden periaatteesta. Mutta kansalaisten tosiasiallista oikeusturvaa ei voida suinkaan johtaa suoraan lakitekstistä. Tämän ohella huomio on kiinnitettävä sekä siihen kuinka ja miten nämä tekstit kirjoitetaan (miten niihin tullaan sisään) sekä siihen miten niitä tosiasiallisesti sovelletaan (miten niistä tullaan ulos). Oikeusturvaa ei toisin sanoen voida tulkita kovin yksilutteisesti eli ainoastaan normijärjestelmän sisäisenä järjestelyinä.

## Mikä oikeusturva?

Oikeustieteen näkökulmasta voitaisiin väittää, että oikeusturva oikeustieteellisenä käsitteenä on nimenomaan tai jopa yksinomaan lakien toimeenpanon tarkastelua eikä sillä ole välitöntä yhteyttä sosiaalisiin perusoikeuksiin, jotka paria poikkeusta (kuten perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon) lukuun ottamatta ovat julkiselle vallalle annettuja toimeksiantoja, eritoten lainsäätäjälle annettuja toimeksiantoja säätää tavallisella lailla käsillä olevasta asiasta. Lisäksi voidaan muistuttaa, että suuret osat sosiaaliturvan lainsäädäntöä perustuvat edelleen lainsäädäntään vailla perusoikeudellista toimeksiantoa. Vaikka nämä tosiseikat ovat oikeusturvan kannalta olennaisia, niin ne eivät riitä perustelemaan sitä, miksi tarkastelun näkökulma tulisi rajata niin kaapeksi, että oikeusturvan yhteys sosiaalisiin perusoikeuksiin jäisi sen ulkopuolelle. Oikeusturvan toteutumisen kannalta sosiaali- ja terveydenhuollossa on myös olennaista kuinka sosiaaliset perusoikeudet vaikuttavat, vaikkakin sitten välillisesti, sen käytäntöihin. Yhtä tärkeää on oivaltaa, että oikeusturvan tulkinta riippuu siitä, miten itse oikeus mielletään, siis mistä näkökulmasta oikeutta lähestytään.

Tämä on tietenkin oikeustieteen klassinen kysymys. Tarkemmin sanottuna se on sekä oikeustiedettä, oikeusfilosofiaa ja oikeussosiologiaa koskeva kysymys.

Jo mainittu Hugo Sinzheimer korosti sitä, ettei oikeutta voida palauttaa vain sen normatiiviseen tai muodolliseen ulottuvuuteen, kuten hän katsoi ”normativistisen” oikeuspositivismin tekevän (Sinzheimer 1976, 87). Sinzheimerin mukaan muodollisen oikeuden tai normatiivisen oikeuden ohella on ”todellinen oikeus” tai oikeustodellisuus (Sinzheimer & Fraenkel 1968, 85). Sitä voitaisiin pitää oikeussosiologian kohteena. Lisäksi on mahdollista puhua ”ideaalisesta oikeudesta” (Sinzheimer & Fraenkel 1968, 85). Se on taasen oikeusfilosofian kohteena. Tässä erotelussa on toki kyse yhden ja saman oikeuden eri ulottuvuuksista. Ne ovat näin erotettavissa toisistaan eri näkökulmista. Oikeusturvan toteutumista voidaan sitäkin lähestyä näistä eri näkökulmista. Tässä suhteessa oikeusturvaa koskevat tulkinnat voivat erota huomattavasti toisistaan olematta silti ristiriidassa keskenään.

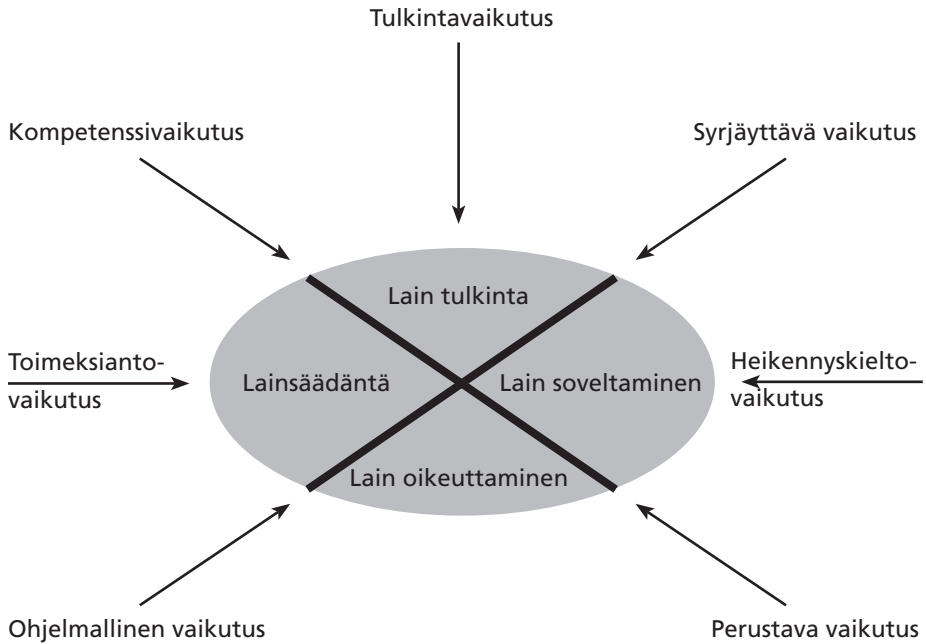
Jos oikeusturvaa tarkastellaan oikeustieteen näkökulmasta oikeusjärjestelmän sisäisenä kysymyksenä, siis kysymyksenä siitä kuinka hyvin tämä järjestelmä itsessään varmistaa oman tarkoituksensa toteutumisen ja siten valvoo normatiivisesti itse itseään, niin oikeusturvassa oikeusvaltiollisena periaatteena korostuu sen osoittaminen, että tähän järjestelmään on sisäänrakennettu tehokas itsesääntelyn mekanismi. Näin tulkittuna oikeusturva viittaa lähinnä järjestelmän sisäiseen johdonmukaisuuteen, sen sisältämien tavoitteiden ja keinojen vastaavuuteen. Kyse on järjestelmäkeskeisestä vaatimuksesta, joka on ytimeltään normatiivinen. Niinpä se kiinnittää huomion lain kirjaimeen. Jos taasen pohditaan sitä kuinka tähän lain kirjaimeen ”tullaan sisään” tai kuinka siitä ”tullaan ulos”, niin näkökulma oikeuteen voi vaihtua oikeusfilosofiseksi, mutta myös oikeuspoliittiseksi tai oikeussosiologiseksi.

Jos oikeusturvaa pohditaan oikeusfilosofian näkökulmasta, niin lopulta päädytään oikeusjärjestelmän tuolle puolen, siis oikeussääntöjen ja yleisten oppien, jopa oikeusvaltio-periaatteen tuolle puolen. Tällöin kohdataan kysymys moraalista. Oikeusfilosofian näkökulmasta katsottuna oikeusturvassa on kysymys oikeudenmukaisuudesta ja sen toteutumisesta. Oikeusturvan toteutumiseksi tarvitaan lainsäädäntöä, joka vastaa omaksuttua oikeudenmukaisuuskäsitystä. Tämä on tietenkin kiistanalainen kysymys. Oikeudenmukaisuushan on kiistanalainen käsite. En kuitenkaan paneudu tässä suoraan tähän tärkeään mutta visaiseen ongelmaan. Tämän tarkastelun nimenomaisena motiivina on sen sijaan miettiä kysymystä Suomen perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksessa kirjattujen sosiaalioikeuksien oikeusvaikutusten pätevydestä. Tämä on oikeussosiologinen ja oikeuspoliittinen kysymys, joka on ilman muuta myös oikeusturvan kannalta olennainen. Oikeussosiologisesti tulkittuna oikeusturvan voidaan katsoa viittaavaan siihen, kuinka kansalaiset pääsevät tosiasiallisesti lainsäädännössä määriteltyihin oikeuksiinsa. Sen selvittäminen, kuinka ihmiset pääsevät tosiasiallisesti oikeuksiinsa, kohdistuu oikeustodellisuuteen, Sinzheimerin termein ”todelliseen oikeuteen”.



Kun totean, että tarkasteluni motiivina on oikeuspoliittisesti miettiä perustuslakiin kirjattujen sosiaalioikeuksien oikeusvaikutusten pätevyyttä oikeusturvan kannalta, niin tämä ei tarkoita, että keskittyisin nimenomaan yksittäisten oikeusvaikutusten erittelyyn tai arviointiin. Itse asiassa sosiaalioikeuden tosiasiallisen toimeenpanon selvittäminen ja arviointi jää käytännössä tämänkin tarkastelun ulottumattomiin. Tavoitteeni on tätä paljon vaatimattomampi ja tyytyy pikemminkin luomaan tällaiselle erittelylle ja arvioinnille välttämätöntä taustaa tai kehystä. Toki tämäkin edellyttää, että jo lähtökohtaisesti pidetään mielessä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tehdyt erot eri TSS-oikeusmääräysten oikeusvaikutusten välillä, joista tunnetuin lienee Kaarlo Tuorin (Tuori 1995, 162) tekemä erottelu subjektiivisen oikeuden perustavaan vaikutukseen, kompetenssivaikutukseen, toimeksiantovaikutukseen, heikennyskieltovaikutukseen, syrjäyttävään vaikutukseen (abrogatiovaikutukseen), tulkintavaikutukseen ja ohjelmalliseen vaikutukseen.

Vaikka muilla oikeusvaikutuksilla kuin subjektiivisen oikeuden perustavalla vaikutuksella ei olekaan kuin julkista valtaa objektiivisesti velvoittava vaikutus, niin tämä ei tarkoita, että niillä olisi merkitystä vain lainsäätäjän kannalta. On ilmeistä, että esimerkiksi kompetenssi-, heikennyskielto-, abrogatio- ja tulkintavaikutuksilla voi olla merkitystä myös lain soveltamisen ja soveltajan kannalta. Jos oikeusjärjestys ymmärrettäisiin prosessinomaisesti alati muuttavana ja uusiutuvana, siis uudelleen järjestyvänä, niin sosiaalisten perusoikeuksien eri oikeusvaikutusten painopisteitä olisi mahdollista kohdistaa sen eri vaiheisiin. On parempi puhua eri oikeusvaikutusten painopisteistä, koska kyse on aina vaikutusten kirjosta, joka läpäisee useita vaiheita. Yhtä lailla prosessiksi tulkitun oikeusjärjestyksen jakaminen toisistaan erottuviin vaiheisiin on yksinkertaistus, koska (oikeus)todellisuudessa nämä eri vaiheet limittyvät toisiinsa monin tavoin. Joka tapauksessa voidaan ajatella, että prosessina tulkittu oikeusjärjestys on jaettavissa neljään vaiheeseen: lain oikeuttamiseen, lainsäädäntään, lain tulkintaan ja lain soveltamiseen. Koska tässä on kysymys perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksen tarkastelusta, niin lain tulkinta viittaa tällöin säädettyjen lakien perustuslainmukaisuuden tulkintaan. Vaikutavuuden näkökulmasta tulkittuna sosiaalisten perusoikeuksien eri oikeusvaikutusten tosiasiallisen merkityksen, siis sen prosessiyhteyden jossa niiden nimenomaan pitäisi vaikuttaa, voisi katsoa kohdentuvan seuraavalla tavalla (kuvio 1):



Sen hahmottaminen, kuinka kansalaiset pääsevät sosiaalisiin perusoikeuksiinsa, ei voi kunnolla onnistua seuraamatta koko sitä prosessia, jossa näitä oikeuksia ensin näkin perustellaan tai oikeutetaan, sitten säädetään, minkä jälkeen niihin vedotaan tulkinnassa ja lopuksi sovelletaan. Korostettaessa taasen kunkin oikeusvaikutuksen merkitystä tämän oikeusjärjestyksen muotoutumisen näkökulmasta saadaan paremmin esiin se, kuinka niiden tulisi tosiasiallisesti edistää kansalaisten pääsemistä sosiaalisiin perusoikeuksiinsa. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että näin myös välttämättä tapahtuisi käytännössä (esimerkiksi heikennyskieltovaikutuksen osalta) tai että vaikutus rajoittuisi vain tiettyyn prosessin vaiheeseen (esimerkiksi tulkintavaikutuksen kohdalla). Tässä riittää lyhyt luonnehdinta – pitkälle Tuoria (1995) luovasti hyödyntäen – kunkin oikeusvaikutuksen osalta.

Ohjelmallinen vaikutus tarkoittaa sitä, että sosiaaliset perusoikeudet asettavat julkiselle vallalle, ja nimenomaan lainsäätäjälle, niiden mukaisen poliittisen ja moraalisen veloitteen. Tämä veloitte asetuu lähinnä (oikeus)periaatteena jo lain oikeuttamisen vaiheen tuloksena, ennen lainsäädäntää, ja ulottaa vaikutuksensa koko oikeusjärjestykseen säteilyvaikutuksena. Kyse on siis varsin kauaskantoisesta mutta heikosta vaikutuksesta ja velvoittavuudesta. Toimeksiantovaikutus asettaa julkiselle vallalle, ja nimenomaan lainsäätäjälle, veloitteen ryhtyä toimenpiteisiin perusoikeuden toteuttamiseksi. Tässä on kysymys perusoikeuksista sekä periaatteina että sääntöinä, jotka ovat lainsäätäjän muotoiltavissa harkintansa mukaisesti. Lainsäätäjän tahdosta riippuukin kuinka oikeudellisesti velvoittavia sen päättä-

mät perusoikeussäännökset ovat. Sosiaaliset perusoikeudet velvoittavatkin julkista valtaa nimenomaan toimeksiantovaikutuksen näkökulmasta. Kompetenssivaikutus toimii sek in toimeksiannon mielessä. Kompetenssivaikutus antaa lainsäätäjälle toimivallan säätää perusoikeutta koskevan tavallisen lain, jota sillä ei muutoin olisi esimerkiksi toisen perusoikeuden takia. Kompetenssivaikutus on syytä sijoittaa lainsäädäntävaiheen tuloksena, sillä sen voi katsoa antavan muullekin julkisen vallan veloitettulle kuin lainsäätäjälle, esimerkiksi kunnalle, toimivallan toimia perusoikeusvelvoitteen mukaisesti.

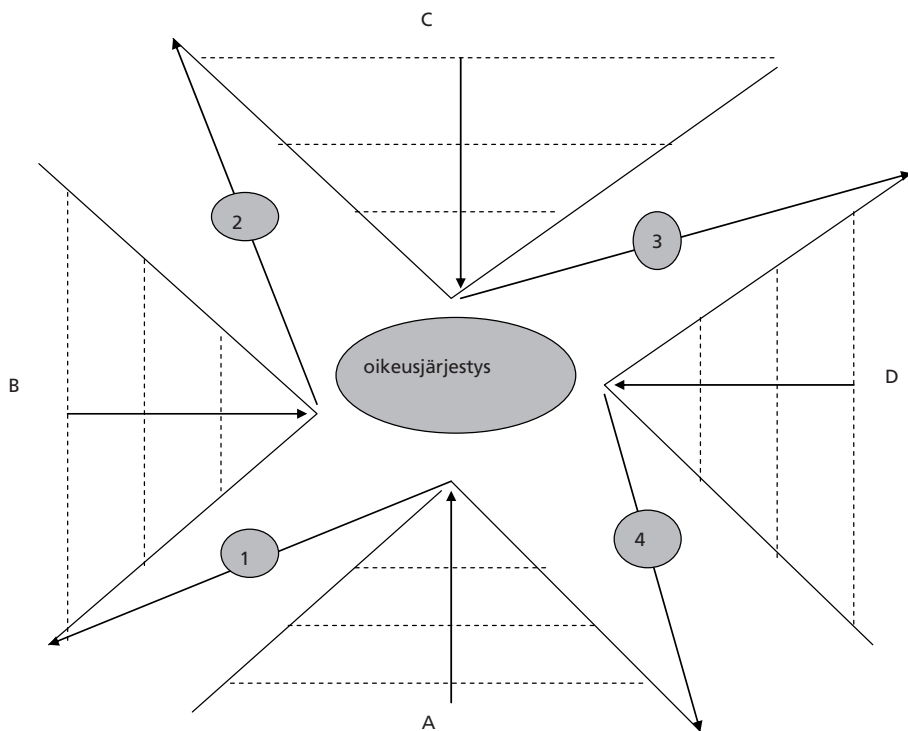
Tulkintavaikutus taas viittaa perusoikeuseriaatteiden ja -säännösten vaikutukseen muihin oikeusnormeihin, siis nimenomaan tässä tapauksessa sosiaalisten perusoikeuksien vaikutukseen muun lainsäädännön tulkintaan. Tulkintavaikutus tulee selkeimmin esiin lakien perustuslainmukaisuuden tulkinnassa, jota eduskunnan perustuslakivaliokunta harjoittaa. Syrjäyttävä vaikutus eli abrogaatiovaikutus viittaa siihen, että tuomioistuin tai muu julkinen viranomainen ei saa soveltaa sellaista oikeusjärjestyksen säännöstä, joka olisi ristiriidassa sosiaalisen perusoikeuden kanssa. Koska tämä perustuslain etusijaperiaatteesta johdettu vaikutus velvoittaa siis lain soveltajaa ja kohdistuu lain toimeenpanoon, niin kyseessä pitäisi olla oikeusturvan toteutumisen kannalta varsin vahva vaikutus. Ihmisoikeuksiin liittyvän heikennyskieltovaikutuksen voi katsoa vahvistavan abrogaatiovaikutusta, koska se kieltää julkista valtaa heikentämästä sosiaalioikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa. Vaikka heikennyskieltovaikutus kohdistuu eritoten lainsäätäjään, niin sen painopiste voidaan sijoittaa lain soveltamisen vaiheeseen, koska siinä käytetyt tosiseikat ja niiden mukaiset perustelut löytyvät nimenomaan toimeenpanon tilanteesta. Perustava vaikutus tarkoittaa vihdoin sitä, että sosiaalinen perusoikeus perustaa yksilölle julkiseen valtaan nähden subjektiivisen oikeuden sosiaaliseen etuuteen. Perustava vaikutus on luonnollisesti julkista valtaa erityisen vahvassa mielessä velvoittava, jolloin sen laiminlyönti, siis sen soveltamatta jättäminen, on oikeudellisesti sanktioitu ja jälkikäteen valvottu. Tästä syystä perustavan vaikutuksen varsinaista merkitystä ja painopistettä on etsittävä lain soveltamisen vaiheen tuloksesta.

Sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksia on edellä kuvattu sen mukaisesti kuinka tämän oikeusjärjestelmän katsotaan toimivan johdonmukaisesti, siis tavallaan funktionaalisesti. On kuitenkin eri asia miten se tosiasiallisesti toimii käytännössä, siis oikeustodellisuudessa. Toisin sanoen ilman tämän oikeustodellisuuden tarkempaa tarkastelua on mahdotonta sanoa näiden eri oikeusvaikutusten osalta kuinka vahvasta, julkista valtaa velvoittavasta, tai ylipäänsä tosiasiallisesta oikeusvaikutuksesta, kulloinkin on kysymys. Tähän vastaaminen edellyttäisi kuitenkin oikeusvaikutuksen toteutumistavan erittelyä ja vaikuttavuuden arviointia käytännössä. Tällainen oikeussosiologinen tarkastelu ei ole tässä tavoitteena vaan siinä tyydytään oikeuspoliittisesta näkökulmasta hahmottamaan sitä oikeusjärjestyksen muotoutumista, nimenomaan perusoikeus- ja perustuslakiuudistusta, jonka tuloksena vasta voidaan Suomessa tosiasiallisesti puhua sosiaalisten perusoikeuksien

merkityksestä ja vaikutuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon käytäntöihin. Nämä uudistukset korjasivat nimenomaan perusoikeusjärjestelmän jälkeenyysyyttä, mihin tämä tarkastelu keskittyy, ei suinkaan sosiaalilainsäädäntöön yleensä.

## Oikeusturva ja oikeusjärjestys

Oikeusjärjestys kuvaa sitä oikeusnormien kokonaisuutta, joka asettamalla kansalaisille oikeuksia ja velvollisuuksia määrittelee miten tulee ja saa toimia ja siten järjestää heidän välisiä suhteitaan kuten myös heidän suhdettaan julkiseen valtaan, jonka viranomaisten toimivaltasuhteita ja viranomaismenettelyä se myös järjestää. Koska julkisen vallan toiminnassa oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ja uudistaminen sekä oikeusturvan takaaminen liittyvät kiinteästi toisiinsa, niin oikeusturvan toteutumista voidaan tarkastella tämän kokonaisprosessin osana. Kokonaisprosessilla viitataan oikeusjärjestyksen ylläpitämisen vaiheisiin (ulottuvuuksiin), jotka olen jakanut *lain oikeuttamiseen, lainsäädäntään, lain tulkintaan ja lain soveltamiseen (toimeenpanoon)*. Tästä kokonaisprosessista voi saada selkeämmän kuvan jos sen hahmottaa seuraavanlaisena kuviona (kuvio 2):



Kuviossa 2 on kuvattu ne neljä vaihetta (A,B,C,D), joiden tarkempi tarkastelu auttaa ymmärtämään oikeusjärjestyksen tosiasiallista jäsentymistä, ylläpitämistä ja muutosta. Vaiheessa A on kysymys *lain oikeuttamisesta*. Tällä tarkoitan sitä lainsäädäntöä edeltävää, toisistaan mittaa ottavien yhteiskunnallisten voimien keskinäistä kilpailua ja kamppailua, jossa nimenomaan etsitään oikeutusta ja esitetään perusteluja joko sille, että määrätty mahdollisesti kiistanalainen asia on saatettava lain piiriin tai sille, että näin ei missään tapauksessa tule tehdä. Tavoitteena on viime kädessä sen selvittäminen, mitkä voimat selittävät kulloinkin parhaiten oikeusjärjestyksessä tapahtunutta muutosta.

Vaiheessa B on kysymys *lainsäädännestä*, jossa varsinaisesti päätetään niistä oikeusnormeista, jotka liitetään oikeusjärjestykseen. Siinä on siis kyse oikeusjärjestyksen ja norminannon suhteesta. Tämäkin vaihe muodostuu useista toisiaan seuraavista tapahtumasarjoista, joita tässä vaiheessa parlamentin työjärjestys jäsentää. Kuvioon piirretyt katkoviivat on tarkoitettu kuvaamaan tätä peräkkäisyyttä.

Vaiheessa C on kysymys *lain tulkinnasta*, jolla tässä tarkoitetaan nimenomaan lakien perustuslainmukaisuuden tulkintaa. Lain tulkintaahan tapahtuu tietenkin oikeusjärjestyksen kaikissa vaiheissa. Tässä vaiheessa oikeusjärjestyksestä lähestytään oikeuslähteiden kokonaisuutena samalla muistaen, että lain tulkinnassa nojataan viime kädessä myös varsinaisten oikeuslähteiden (oikeussäännöt, oikeuskirjallisuus ja muut oikeuslähteet, yleiset opit) ulkopuolisiin arvoihin, periaatteisiin ja tavoitteisiin, jotka ovat eri tavoin kielellis-kulttuurisesti jäsentyneitä ja maailmankatsomuksellisesti kehystettyjä. Koska siis lain tulkintaa ohjaava järkeilytyyli on yhteiskunnallisesti välittynyt, sitä ei voida pitää ainoastaan ”normilogiikan asiana”.

Vaiheessa D on kysymys *lain soveltamisesta*. Lakia ei tietenkään voida soveltaa sitä tulkintamatta, mutta lakia voidaan tulkita sitä soveltamatta, kuten esimerkiksi oikeustieteessä tapahtuu. Vasta lain soveltaminen testaa mikä on kyseessä olevan lain (oikeusnormien) tosiasiallinen merkitys ja vaikuttavuus niin yhteiskunnan kehittämisessä kuin yksilön kannalta. Vaikka tässä vaiheessa pitäisi tosiasiasa käydä ilmi pääseekö kansalainen oikeuksiinsa vai ei, niin tämä ei tarkoita tämän vaiheen tapahtumien yksin selittävän oikeusturvan toteutumista tai toteutumattomuutta. Tämän vaiheen oikeudelliset käytännöt ovat olennaisesti seurausta siitä, mitä on tapahtunut edellisissä vaiheissa.

Prosessina tulkitun oikeusjärjestyksen vaiheet tai ulottuvuudet (A, B, C, D) eivät seuraa automaattisesti toisiaan vaan ne edellyttävät ”välittäjiä” (1, 2, 3, 4). Sellaisina voivat toimia esimerkiksi etu- ja painostusryhmät (1–2), oikeusoppineet ja lainopilliset asiantuntijat (2–3), oikeudellisesta avusta ja neuvonnasta vastaavat kuten myös asianajajat (3–4), sekä oikeuskansleri, oikeusasiamies ja muut valvontaviranomaiset (4–3). TSS-oikeuksien toteutumisen kannalta kahden viimeksi mainitun toimijaryhmän roolin voisi ajatella olevan keskeinen, mutta unohtaa ei suinkaan sovi, että oikeusjärjestyksen ensisijainen muotoutuminen tapahtuu Suomessa lain oikeuttamisen, säätämisen ja tulkinnan vaiheissa, mikä korostaa nimenomaan eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan merkitystä.

## Sosiaalioikeuden oikeuttaminen

Suomen perusoikeusjärjestelmää uudistettiin ja täydennettiin perusteellisesti elokuun alusta 1995, ja uusi perustuslaki tuli voimaan 1. maaliskuuta 2000. Perusoikeusuudistus oli toki ollut vireillä jo 1970-luvun alusta lähtien, ja sen suuntaamiseksi oli kirjoitettu monia mietintöjä. Niiden toteuttamiseksi ei kuitenkaan löytynyt tarvittavaa yhteiskunnallista ja poliittista voimaa. Vasta syksyllä 1989 asetetun perusoikeuskomitean työ tuotti tulosta. Tämän komitean asettaminen pyrki eritoten vastaamaan kansainväliseen paineeseen eli hallitusmuodon perusoikeussäännösten kehittämiseen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten esikuvan haastamana. (Viljanen 1996, 788) Toisaalta on totta, että perusoikeudet ja ihmisoikeudet eivät ole perustaltaan, syntyvaltaan, velvoittavuudeltaan ja valvontakäytännöltään yhtäläisiä, vaikka itse oikeudet ovatkin suhteellisen samanlaisia. Kun sitten perusoikeusuudistus hyväksyttiin yksimielisesti eduskunnassa hallituksen esityksen perusteella yhtenä perus- ja ihmisoikeuksista muodostuvana kokonaisuutena, niin päätöksen kansainvälistä taustaa perustuslain oikeuttamisessa ei silti voida aliarvioida. Tämän perustuslain muutoksen, siis lain oikeuttamisen, taustalla on nähdäkseni suuri merkitys sen kannalta miten uuteen perustuslakiin laajasti kirjattuja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeussäännöksiä on myöhemmin käytännössä toteutettu ja siis siihen, miten kansalaiset ovat päässeet perustuslakiin kirjattuihin sosiaalisiin oikeuksiinsa. Kyse on oikeustodellisuudesta ja siinä vaikuttavien yhteiskunnallisten voimien merkityksestä ja keskinäisestä ominaispainosta. Tässä suhteessa erittäin hyvän johtolangan tarjoavat perusoikeuskomitean mietintöön annetut lausunnot, jossa keskeiset yhteiskunnalliset vaikuttajatahot ovat tuoneet esiin näkemyksiään perusoikeusuudistuksen tarpeellisuudesta ja komitean esityksen yksityiskohdista.

Luettaessa syyskuussa 1989 asetetun perusoikeuskomitean helmikuussa 1992 julkistetusta mietinnöstä (komiteanmietintö 1992:3) annettuja lausuntoja kannattaa aloittaa valtiovarainministeriön lausunnosta (14.8.1992 – VM 29/05/92) sillä siinä tulee ilmi kaikkein vaikuttavimman valtion talous- ja yhteiskuntapolitiikasta – ainakin 1990-luvun alun jälkeen – vastanneen tahon mielipide. Lausunnonaan valtiovarainministeriö tuokin selväsanaisesti ilmi näkemyksensä: ”ehdotetun kaltainen perusoikeussäännösten sisällyttäminen hallitusmuotoon edustaa aikansa elänyttä ajattelutapaa. Se painottaa juridisvoittoista näkökulmaa, joka uskoo taloudellisten voimavarojen niukkuudesta johtuvien ongelmien olevan ratkaistavissa säätämällä ongelmat ’olemattomiksi’. Tämäntapaiset säännökset eivät ole keino rakentaa parempaa yhteiskuntaa. Päinvastoin jäykät säännökset saattavat muodostua yleisen kehityksen jarruiksi ja johtaa voimavarojen epäoptimaaliseen allokointiin ja sitä kautta mittaviin hyvinvointitappioihin, mistä on jo viitteitä näkyvissä.” Valtiovarainministeriö katsoi, että pitkälle kehitetty turvaverkko – kuten oikeus ”perusturvaan” ja terveydenhuollon peruspalveluihin – vähentäisi aivan ilmeisesti ihmisten haluja ponnistella, ja niinpä kansantalouden optimaalisen ohjaa-

misen kannalta mietinnön olisi pikemmin pitänyt suoda mahdollisuuksia rajoittaa perusoikeuksia kuin niitä lisätä. Ministeriö katsoikin lausunnossaan, ettei se pidä perusoikeusuudistuksen jatkovalmistelua komitean mietinnön pohjalta tarpeellisena, koska se suhtautuu kielteisesti perusoikeuksien laajentamiseen perustuslain tasolla.

Jos valtiovarainministeriön kannanottoa perusoikeuskomitean mietintöön vertaa muihin lausuntoihin, niin sen yhdennäköisyys esimerkiksi Suomen Työntajien Keskusliiton, Keskuskauppakamarin ja Suomen Yrittäjien Keskusliiton lausuntojen kanssa on ilmeinen. Suomen Työntajain Keskusliitto lähtee myös lausunnossaan (15.6.1992) siitä, että ”(p)erusoikeussäännöksiä ei tulisi mielestämme ulottaa laajasti uusille, ennestään perustuslaissa säätelemättömille elämän alueille. Komitean ehdotus sisältää suuren määrän säännöksiä, joita ei tulisi ottaa perustuslakiin lainkaan. Esimerkiksi ns. taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) on kirjattu ehdotukseen tarpeettomassa laajuudessa.” Niinpä tämä lausunto päättyy johtopäätökseen, että ”(k)okonaisuutena pidämme perusoikeuskomitean säännösehdotuksia toteuttamiskelvottomina.” Keskuskauppakamari on omassa lausunnossaan (25.5.1992) edellisten kanssa samalla linjalla ja toteaa yksikantaan, että ”(k)eskeisen osan komitean työstä muodostavat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia eli ns. TSS-oikeuksia koskevat ehdotukset. Keskuskauppakamari katsoo, ettei kansalaisten taloudellisia oikeuksia voida turvata perustuslaissa olevilla määräyksillä.” Niinpä se ”katsoo, että komitean ehdottamien perusoikeuksien uudistamisen tarvetta ei ole riittävästi perusteltu. Koska uudistuksen tarvetta ei voitu osoittaa, on uudistuksesta luovuttava.” Suomen Yrittäjien Keskusliitto on omassa lausunnossaan (24.6.1992) edellisten kanssa samalla kannalla päättyen siihen, että ”kokemuksen valossa on vaikea nähdä tarvetta uusien perustuslain säännöksiin ohjata taloudellisten voimavarojen suuntautumista”. Tämä tarkoittaa sitä, että TSS-oikeuksien kirjaamisen perustuslakiin katsotaan olevan ristiriidassa hyvän taloudenpidon mutta myös parlamentaarisen demokratian kanssa. Lausunnon mukaan ”(o)sa komitean ehdotuksista (ja tällä viitataan TSS-oikeuksiin) näyttää perustuvan ajatukseen, jonka mukaan lailla voitaisiin luoda taloudellista hyvinvointia. Maanosamme sosialististen järjestelmien romuttaminen on omalta osaltaan tehnyt selväksi, ettei tämä ole mahdollista.” Tässäkin lausunnossa perusoikeuskomitean mietinnön ajattelutavan perusoikeuksien osalta katsotaan edustavan menneen maailman ajattelutapaa.

Suomen Keskustan lausunnossa (18.6.1992) TSS-oikeuksien laajamittaisen sisällyttämisen perusoikeuksien joukkoon katsotaan olevan lähinnä ominaista entisille sosialistisille yhteiskunnille. Niinpä sen mielestä sellaisten perusoikeuksien turvaaminen kansalaisille, joita ei täysimittaisesti kyetä toteuttamaan, voi johtaa laajempaankin perustuslakien kunnioittamisen vähenemiseen. Varsin kärkevästä muotoilustaan huolimatta Suomen Keskusta katsoo lausunnossaan, että kansalaisten aineellisen perusturvan varmistaminen on sellainen perusoikeus, joka poikkeuksellisesti voitaisiin kirjata perustuslakiin, ja on lisäksi valmis saat-

tamaan komitean esityksen perusteelliseen jatkovalmisteluun. Keskustapuolueelle on erityisen tärkeää, että jatkovalmistelussa huolehditaan siitä, että kaikki vapausoikeudet, omaisuuden suoja mukaan lukien, nauttisivat jatkossakin samaa koskemattomuutta kuin tähän asti. Tässä suhteessa sen lausunto rinnastuu Maa- ja metsätalousministeriön lausuntoon (20.7.1992) samoin kuin Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton lausuntoon (15.6.1992), joissa pääasiallinen kiinnostus kohdistuu omaisuuden suojan turvaamiseen.

Kansallinen Kokoomus on sekin omassa lausunnossaan (10.9.1992) valmis lähettämään uudistusehdotuksen jatkovalmisteluun. Sen mielestä on kuitenkin varmistettava, että perustuslakiin ei tule kirjata mitään päätöksentekijöitä tosiasiallisesti velvoittavia tss-oikeuksia, koska ”TSS-oikeuksien suora sovellettavuus johtaisi pahimmillaan myös siihen, että hyvinä aikoina yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä säädetyt esimerkiksi nk. perusturvan piiriin kuuluvat edut voitaisiin myöhemmin taloudellisen tilanteen pakottaessa säästöihin purkaa ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä...Kansalaisille ei saa antaa sitä virheellistä käsitystä, että hyvinvointi voitaisiin turvata perustuslailla.” Kokoomus haluaa tehdä selväksi sen, että uusia perusoikeuksia ei tule kirjata perustuslakiin tavalla, joka kyseenalaistaa taloudellisen kantokyvyn tai oikeudellistaa asioita – kuten tulonjako- ja sosiaaliturvakysymyksiä - joiden tulisi kuulua jokapäiväisen parlamentaarisen päätöksenteon piiriin.

Jos käännytään niiden tahojen puoleen, jotka olisivat nimenomaisesti vastuussa perustuslakiin kirjattujen sosiaalioikeuksien soveltamisesta, niin tähdellisimpinä voidaan pitää Suomen Kaupunkiliiton lausuntoa (15.6.1992) ja Suomen Kunnallisliiton lausuntoa (10.6.1992). Kummassakin lausunnossa päähuomio komitean mietinnössä kohdistetaan perustuslakiin kirjattavaksi ehdotettuihin TSS-oikeuksiin, joista monien niin Suomen Kaupunkiliitto kuin Suomen Kunnallisliitto tulkitsee tarkoittavan subjektiivisia oikeuksia. Suomen Kaupunkiliitto esimerkiksi katsoo, että ehdotuksen mukaisesti uusista perusoikeuksista olisivat subjektiivisia oikeuksia muun muassa sosiaalinen perusturva, toimeentulon perusturva ja oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluihin. Näitä ehdotuksia molemmat liitot pitävät niin kuntien taloudellisen kantokyvyn kuin kunnallisen itsehallinnon kannalta kestävämminä. Niinpä näissä lausunnoissa komitean ehdotuksia subjektiivisista perusoikeuksista pidetään epäonnistuneina, kun taas komitean vapausoikeuksia koskevat ehdotukset luovat hyvän pohjan jatkotyöskentelylle. Molemmissa lausunnoissa ehdotetaan, että koska komitean TSS-perusoikeuksia koskevat ehdotukset ovat epäonnistuneita, niin ne tulisi saattaa pikaisesti uudelleen valmisteltaviksi. Ne tulisi kirjoittaa pelkästään ohjelmallisiksi ja tavoitteellisiksi muttei päätöksentekoa velvoittaviksi. Toisin sanoen ne voitaisiin kirjoittaa eräänlaisina punnintasäännöksinä ”tulee pyrkiä” -muotoon.

Sen paremmin Suomen Keskustan kuin Kansallisen Kokoomuksen lausunnoissa perusoikeuskomitean mietintöön ei sanallakaan viitata siihen, että kyseessä olisi nimenomaan myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamasta haas-



teesta suomalaisen perusoikeusjärjestelmän kehittämiseksi. Suomen Kunnallisliiton lausunnossa taasen aivan ohimennen viitataan ihmisoikeussitoumuksiin, mutta heti perään todetaan, että useat kansainväliset ihmisoikeussitoumukset on jo saatettu Suomessa noudatettavaksi lainsäädännöksi ja näin ollen ihmisoikeussitoumusten tarkoittamia oikeuksia ei tarvitse sisällyttää hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin, vaan niiden voimaansaattaminen on kansallisesti ratkaistava asia. Keskuskauppakamarin lausunnossa todetaan, että luonnollisesti Suomen tulee omalta osaltaan hyväksyä ihmisoikeuksia suojaavat perusoikeudet, mutta samalla on syytä pidättäytyä tätä pidemmälle menevien perusoikeuksien (siis TSS-oikeuksien) säätämistä. Keskuskauppakamari katsoo kuitenkin, ettei perustuslaissa ole tarpeen säännellä muusta kuin julkisen vallan ja yksityisen kansalaisen välisestä suhteesta. Lausunnon ristiriita on ilmeinen ihmisoikeuksista juontuvan syrjintää koskevan erityissäännöksen kohdalla. Kun komitea esittää ihmisoikeussopimusten hengessä perustuslakiin yhdenvertaisuutta koskevan pykälän alle syrjinnän kieltevää erityissäännöstä, niin sekä Suomen Työntantajain Keskusliitto että Suomen Yrittäjien Keskusliitto torjuvat ehdotta tämän ehdotuksen, varsinkin jos syrjintäkieltoa sovellettaisiin myös yksityisten oikeussubjektien välisissä suhteissa, niin kuin komitea tarkoittaa.

Sosiaali- ja terveyshallitus korosti heti lausuntonsa (26.6.1992) ensimmäisessä kappaleessa sitä, että perusoikeuskomitean työ pyrkii olemaan vastaus ajankohtaisiin haasteisiin, joiden keskeisen ulottuvuuden muodostavat kansainväliset ihmisoikeudet. Tämän lausunnon mukaan mietintö edustaa kaikkea muuta kuin menneen maailman ajattelutapaa. Siinä myös katsotaan, että perusoikeuksista, kuten toimeentulosta viimesijaisen turvan muotona, olisi selvintä säätää hallitusmuodossa, jota sitten määriteltäisiin tarkemmin muussa lainsäädännössä. Lausunnossa ei vähätellä voimavarojen rajallisuutta. Mutta juuri tästä syystä sen mukaan perusoikeudet on turvattava muita oikeuksia vahvemmin. Tämä tarve korostuu lisäksi erityisesti taloudellisesti vaikeina aikoina. Siksi kyse on priorisoinnista ja perinteisestä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksestä. Tämän lausunnon looginen johtopäätös onkin lähes vastakkainen esimerkiksi valtiovarainministeriön näkemykselle. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto (23.6.1992) on pitkälle yhdensuuntainen Sosiaali- ja terveyshallituksen lausunnon kanssa. Siinä edellytetään tosin paljon tarkempia muotoiluja TSS-oikeuksia koskevien säännösten osalta niihin liittyvien muotoilujen epätasaisuuden vuoksi. Lausunnossa korostetaan lähtökohtaisesti sitä, että Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan kannalta uudet TSS-oikeudet tukisivat ja korostaisivat niitä sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteita, jotka yhteiskunnassa on asetettu. Nämä perusoikeudet eivät ole pelkkä menoerä vaan ovat yhteiskunnan pitkävaikutteisia investointeja, joilla turvataan vakaata yhteiskuntakehitystä. Samalla lausunto ehdottaa monipuolista ja realistista jatkovalmistelua. Siinä olisi ennen kaikkea selvitettävä mitkä ehdotetuista perusoikeuksista olisivat subjektiivisia oikeuksia. Lausunnossa käydään yksityiskohtaisesti läpi komitean ehdotukset pykälä pykälältä. Nämä kaksi lausuntoa saavat vahvaa

tukea monista sosiaali- ja terveysalan järjestöjen (kuten esimerkiksi Sosiaaliturvan Keskusliitto, Invalidiliitto, Kehitysvammaliitto, Suomen Mielenterveysseura, Suomen Pakolaisapu, Asukasliitto, Kynnys ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto, Helsingin Mielenterveysyhdistys Helmi) lausunnoista, joissa painotetaan omasta näkökulmasta uudistuksen tarpeellisuutta ja tärkeyttä.

Palkansaajajärjestöt (SAK, TVK, Akava ja STTK) ovat kirjoittaneet yhteisen lausunnon (26.6.1992) perusoikeuskomitean mietinnöstä. Perusoikeusuudistuksen toteuttamista pidetään siinä tärkeänä. Minkäänlaista viittausta kansainvälisten ihmisoikeuksien ja niitä koskevien sopimusten merkitykseen ei esitetä. Tämä lausunto on kirjoitettu varsin tarkoin rajatusta näkökulmasta. Siinäkin korostuvat näiden järjestöjen oman jäsenkunnan edut. Lausunnossa tunnutaan hyväksyvän komitean lähtökohtanaan pitämä otaksuma, että perustuslaki kirjataan vallitsevan käytännön tasolle. Lausunnossa pidetään erityisen tärkeänä sitä, että ansiosidonnaiset etuudet on perustuslaissa omistusoikeutena suojattu. TSS-oikeuksien osalta lausunto kiinnittää periaatteessa myönteisen huomion toimeentulo- ja perusturvaan, mutta edellyttää, että ansioturvan tavoin sen sisältö on määriteltävä yhdenmukaisemmin ja täsmällisemmin jatkovalmistelussa. Sitä lausunto suosittaa. Se esittää lisäksi omana ehdotuksenaan, että toimeentulon perusturvaan tulee sisällyttää myös huolenpito.

Palkansaajajärjestöjen lausuntoon verrattuna Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ottaa varsin lyhytsanaisessa lausunnossaan (11.6.1992) selkeämmin kantaa niin komitean esityksen kuin TSS-oikeuksien puolesta. Lausunto tekee tietyn, että on jo korkea aika korvata vuoden 1919 Hallitusmuodosta juontuva perusoikeusluettelo, joka heijastelee 1800-luvun perusoikeusajattelua ylimalkaisine säännöksineen, lakivarauksineen ja perinteisine vapausoikeuksineen. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue perustelee näkemystään sillä, että vuosien mittaan se on tehnyt esityksiä perusoikeusuudistuksen käynnistämiseksi, jotta lainsäädäntö saataisiin vastaamaan nykyaikaista perusoikeusajattelua ja kansainvälisessä ihmisoikeusnormistossa tapahtunutta kehitystä. Lausunto kiirehtiikin perusoikeusuudistuksen toteuttamista perusoikeuskomitean ehdotusten pohjalta. Se pitää esitystä oikeansuuntaisena, muttei kaikilta osin riittävänä. Lausunnossa kiitetään sitä, että mietinnön tavoitteena on ollut murtaa perinteistä ja osin keinotekoista rajaa kansalaisten poliittisten ja muiden vapausoikeuksien sekä TSS-oikeuksien välillä. Lausunto jopa katsoo, ettei TSS-oikeuksia ole mietinnössä riittävässä määrin kirjoitettu subjektiivisten oikeuksien muotoon vaan muotoiltu lähinnä tavoitenormeina. Sen mukaan näiden oikeuksien vahvistamista olisi vielä vakavasti harkittava jatkovalmistelussa.

Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen tavoin Vasemmistoliitto katsoo omassa lausunnossaan (10.6.1992), että on korkea aika uudistaa hallitusmuodon perusoikeuksia koskeva II luku nykyaikaisia arvoja ja katsomuksia vastaavaksi. Eri-tyisen tärkeänä lausunto pitää sitä, että kansalliseen perustuslakiin sisältyvän perusoikeussääntelyn rinnalle ovat nousseet kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

velvoitteet. Ne on otettava uudistuksessa vakavasti. Lausunnon mukaan on vielä monia perusoikeuksia, jotka ovat jääneet vähälle huomiolle tai huomiotta näissä kansainvälisissä sopimuksissa. Tämä koskee nimenomaan TSS-oikeuksia, jotka puuttuvat Suomen perustuslaista lähes kokonaan. Niinpä Vasemmistoliitto kannattaa TSS-oikeuksien säätämistä komitean ehdottamien suuntaviivojen mukaisesti. Näiden säännösten sitovuusastetta pitäisi lausunnon mukaan nostaa vielä komitean ehdottamasta tasosta. Vasemmistoliitto selvästi kannattaa Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen tavoin TSS-oikeuksien muotoilemista subjektiivisina oikeuksina. Vasemmistoliitto katsoo, että todellinen kansalaisten yhteiskunnallinen tasa-arvo edellyttää perustuslain mukaista säännöstöä, jonka mukaan julkisen vallan tulee tosiasiallisesti toimia tämän tavoitteen mukaiseksi. Vasemmistoliiton mukaan komitean viitoittama perusoikeusuudistus on joka tapauksessa suuri edistysaskel. Se tulisi pikaisesti ottaa ja varmistaa, että perustuslakiin kirjattujen uusien perusoikeuksien valvonta järjestetään mahdollisimman tehokkaasti.

”Komitean työn tulos on epäilemättä moderneinta perusoikeusajattelua, mitä viime vuosikymmeninä on esitetty”. Tämä kannanotto löytyy Vihreän Liiton lausunnosta (25.8.1992), joka sekin kehottaa pikaisesti toteuttamaan perusoikeusuudistuksen perusoikeuskomitean työn pohjalta. Siinä on lausunnon mukaan myös kysymys Suomen sitoutumisesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tässäkin lausunnossa pidetään hyvänä sitä, että murretaan perinteistä ja osin keinoteikoista rajaa vapausoikeuksien ja TSS-oikeuksien välillä. Lausunnon mukaan perinteisistä vapausoikeuksista ei voi nauttia ilman toimeentulon turvaa ja koulutusta. Vihreä Liitto menee tätäkin pidemmälle: ilman elinkelpoista ympäristöä ei ole oikeutta ihmisarvoiseen elämään. Tästä syystä oikeus ympäristöön on sui generis vaatimus, jonka kirjaaminen pelkästään tavoitteelliseksi ei ole missään tapauksessa riittävää. Lausunto myöntää ja korostaa, että oikeuksien kollisiotilanteita ei voida välttää jos oikeus ympäristöön ja ihmisarvoiseen elämään otetaan vakavasti. Siinä päädytään johtopäätökseen, että oikeuksien kollisiotilanteissa ei voida lähteä siitä, että perinteisesti tulkitut omaisuuden suojaan liittyvät oikeudet käyvät muiden oikeuksien ylitse. Perusoikeuskomitean mietinnön lausuntojen joukossa Vihreän Liiton kannanotto on haastavinta luettavaa.

Perusoikeuskomitean mietintöön annetut lausunnot tuovat hyvin esiin sen, kuinka suuria erimielisyydet ja vastakkainasettelut tuntuivat olevan lausunnonantajien kesken. Joidenkin lausuntojen mukaan mietintö edusti uusinta uutta perusoikeusajattelua, joka liittyi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Toisissa lausunnoissa taasen annettiin ymmärtää, että kyseessä oli menneeseen maailmaan kuuluva ajattelu, jolla ei ollut mitään tekemistä kehittyneiden länsimaisten markkinatalousmaiden kanssa. Nämä jakoviivat tuntuivat kulkevan jopa valtion eri ministeriöiden välillä. Nämä vastakkainasettelut ja jännitteet heijastivat myös toisistaan mittaa ottavien yhteiskunnallisten voimien kilpailua tai kamppailua. Jakoviivat eivät kulkeneet vain poliittisen oikeiston ja vasemmiston välillä, vaan olivat tätä monisyisemmät. Mietinnön jatkovalmistelu nousi joka tapauksessa keskeiseen ase-

maan perusoikeusuudistuksen oikeuttamiseksi riittävän laajapohjaisesti. Tämä taasen ei ollut mahdollista ilman suuria kompromisseja. Ne tehtiin perustuslain perusoikeuksia koskevan II luvun sitovuuden kustannuksella.

## Lainsäädäntä

Perusoikeuskomitea, jonka mietinnöstä annettuja lausuntoja on edellä käsitelty, esitti toimeksiantonsa valtuuttamana säädettäväksi monia kokonaan uusia perusoikeuksia. Niitä olivat muun muassa oikeus toimeentulon perusturvaan, oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin, oikeus asuntoon, oikeus ympäristöön, oikeus työhön, työllistävään koulutukseen ja työttömyyden aikaiseen toimeentulon turvaan, oikeus asianmukaisiin työoloihin ja suoja mielivaltaista työstä erottamista vastaan, jokamiehenoikeudet. Laajan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia koskevan säännösten ohella komitea ehdotti myös vapausoikeuksien sisällöllistä täydentämistä ihmisoikeusoikeuksien näkökulmasta. Kaikki perusoikeuskomitean jäsenet eivät olleet yksimielisesti esityksen takana. Mietintöön liitettiin viisi eriävää mielipidettä ja yksi täydentävä lausuma. Mietinnöstä annettiin kaikkiaan 96 lausuntoa. Valtaosa niistä piti sitä erittäin tarpeellisena ja suhtautui sen sisältöönkin myönteisesti. Monien tärkeiden vaikuttajatahojen lausunnoissa suhtauduttiin tosiaan erityisen kriittisesti nimenomaan TSS-oikeuksia ja niiden sovellettavuutta kohtaan. Vain aivan yksittäisissä lausunnoissa katsottiin, ettei siitä ole jatkovalmistelun pohjaksi.

Perusoikeuskomitean jatkovalmistelu käynnistyi pikaisesti lausuntokierroksen jälkeen. Oikeusministeriö asetti jo syyskuun alussa 1992 työryhmän (Perusoikeustyöryhmä 1992). Sen tehtävänä oli laatia uusi ehdotus perusoikeuksia koskeviksi perusoikeussäännöksiksi aikaisemman valmistelun ja sitä koskevien lausuntojen pohjalta. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmän tuli pohtia perusoikeuksien muotoilemista siten, että ne ovat toteuttamiskelpoisia. Perusoikeustyöryhmä 1992:n ohella oikeusministeriö asetti eduskuntaryhmien nimeämistä kansanedustajista koostuvan seurantaryhmän. Sen tuli seurata perusoikeuksia koskevien säädösehdotusten ja hallituksen esitysten valmistelua. Näiden kahden ryhmän voidaan katsoa rakentaneen siltaa lain oikeuttamisen vaiheesta lainsäädännän vaiheeseen.

Perusoikeustyöryhmä 1992 sai työnsä päätökseen helmikuussa 1993 ja jätti mietintönsä (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993) oikeusministeriölle. Kyseessä oli TSS-oikeuksien osalta perusoikeuskomitean mietinnön merkittävä uudelleenlinjaus. Komitean ehdotuksia lievennettiin, mikä kompromissina tarjosi perustan perusoikeusuudistuksen läpiviemiselle eduskunnassa. TSS-oikeuksien sovellettavuuden tulkittiin tarkoittavan niiden velvoittavuuden vähentämistä. Perusoikeuskomitean mietintöön verrattuna perusoikeustyöryhmä 1992 esitti ehdotuksessaan kolme olennaista muutosta, jotka yhdessä heikensivät

ratkaisevasti TSS-oikeuksien tosiasiallista vaikuttavuutta. Ensinnäkin, työryhmä muotoili taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet lähes poikkeuksetta perustuslaillisen toimeksiannon mielessä tavoitteellisina julkisen vallan turvaamis- ja edistämisvelvollisuuksina, eikä missään tapauksessa yksilön subjektiivisina oikeuksina. Poikkeuksen tästä muodostivat ainoastaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Nii- tä voitiin pitää pääsääntöisesti subjektiivisina oikeuksina. Toiseksi, perusoikeus- työryhmä 1992 katsoi perusoikeuskomiteasta poiketen, että poikkeuslakimenette- lystä ei tullut luopua perusoikeuksien osalta, vaan sitä tulisi arvioida valtiosäännön kokonaisuuden yhteydessä. Kolmanneksi, perusoikeustyöryhmä 1992 perusoike- uskomiteasta poiketen esitti, että perusoikeusuudistuksen yhteydessä tulisi luopua mahdollisuudesta jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään. Tämä ehdotus koski si- tä, että luovuttaisiin toimeentulon lakisääteistä perusturvaa koskevasta poikkeuk- sesta lepäämäänjättämiskiellon osalta. Tämä taasen mahdollistaisi tätä koskevien säästöjen tekemisen tehokkaammin taloudellisten suhdanteiden niin vaatiessa. Le- päämäänjättämissäännös ns. pienenä sosiaalisena perusoikeutenahan antoi sosiaa- lietuksille paremman suojan, koska se oli perustuslakivaliokunnan siihenastisessa tulkinnassa sidottu tiettyyn etuustasoon (kansaneläkkeen perusosa), ja nimen- omaan tästä sitoumuksesta haluttiin päästä eroon.

Hallituksen esitys eduskunnalle valtiosäännön perusoikeussäännösten muut- tamiseksi (HE 309/1993 vp) annettiin joulukuussa 1993. Tämä hallituksen esityk- sen sisältö vastasi erittäin pitkälle perusoikeustyöryhmä 1992:n mietinnön ja (siitä annettujen lausuntojen) ehdotuksia. Varsinkin TSS-oikeuksien osalta se poikke- si edellä mainituissa kolmessa kohdassa perusoikeuskomitean ehdotuksista. Tä- mä hallituksen esitys eteni eduskunnassa tämän jälkeen normaalissa päiväjärjes- tyksessä: helmikuussa 1994 se ilmoitettiin annetuksi täysistunnossa, jota seurasi saman kuun puolivälissä lähetekeskustelu eduskunnan täysistunnossa. Tämän jäl- keen se lähetettiin välittömästi valiokuntakäsittelyyn, mikä vei käytännöllisesti kat- soen yhden vuoden. Valiokuntakäsittelyn ja valiokunnan mietinnön pöydällepa- non jälkeen helmikuussa 1995 seurasivat tämän esityksen ensimmäinen, toinen ja kolmas (ja ainoa) käsittely eduskunnan täysistunnossa. Lopulta se jätettiin lepää- mään yli vaalien seuraavan eduskunnan hyväksyttäväksi.

Eduskunnan täysistunnoissa hallituksen esityksestä perustuslakien perusoike- ussäännösten muuttamiseksi käyty keskustelu tuo erittäin hyvin esiin ne ydinkoh- dat ja kiistakysymykset, jotka jakoivat eri eduskuntaryhmien ja niiden edustajien kannanottoja. Vaikka valiokunnissa – kuten perustuslakivaliokunnassa – esitys- tä tarkasteltiin huomattavasti täysistuntoa yksityiskohtaisemmin, niin täysistun- tokeskustelut paljastavat paremmin missä jakolinjat kulkivat. Siellä ei ollut, var- sinkaan käsittelyn varhaisvaiheessa, yhtä suurta tarvetta etsiä kompromissia kuin vaikkapa perustuslakivaliokunnassa. Toki hallituksen esityksessä oli kyse kompro- missista, jopa eräänlaisesta historiallisesta kompromissista. Tämä käy ilmi oikeus- ministeri Hannele Pokan lähetekeskustelun alkupuheenvuorosta (15.2.1994), jossa

hän toteaa, että ”(t)ämän hallituksen esityksen valmistelussa on pyritty mahdollisimman yksimielisesti hyväksyttävissä olevaan ja myös realistisesti toteuttamiskelpoiseen ehdotukseen. Uudistusta on pohdittu valtioneuvoston perusoikeuskomiteassa... Sen jälkeen tätä ehdotusta on puntaroitu oikeusministeriön asettamassa perusoikeustyöryhmässä. Suomalaisen yhteiskunnan eri etutahot ja kansalaispiirit ovat saaneet varsin kattavasti osallistua uudistuksen valmisteluun ja kommentointiin.” Oikeusministeri Pokka kiinnitti puheenvuorossaan huomiota myös kahteen niistä kolmesta kohdasta, joissa hallituksen esitys nimenomaan poikkesi TSS-oikeuksien osalta perusoikeuskomitean ehdotuksesta. Näitä olivat ehdotus luopua mahdollisuudesta jättää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa koskeva lakiehdotus lepäämään yli valtiopäivien sekä ehdotus, jonka mukaan perustuslaki ei suoraan antaisi kenellekään taloudellisia etuja vaan sosiaalisista oikeuksista jatkossakin säädettäisiin lailla. Tästä syystä hallitusmuotoon kirjattuja sosiaalisia oikeuksia – poikkeuksena oikeus toimeentulon turvaan ja huolenpitoon – tulisi tulkita ennen kaikkea perustuslaillisen toimeksiannon mielessä.

Oikeusministeri Pokka ei aloituspuheenvuorossaan viitannut siihen, että hallituksen esitys ei ehdottanut poikkeuslakimenettelystä luopumista, Länsimaisittain katsottuna se on poikkeuksellinen menettelytapa ja tarjoaa porsaanreiän perustuslain säännöksistä. Poikkeuslakimenettelyn tarpeellisuutta perusoikeusuudistuksen yhteydessä puolustivat samat tahot (esimerkiksi Kansallinen Kokoomus), joiden edustajat luonnehtivat perusoikeuskomitean ehdotusta DDR:n mallin mukaisesti tehdyksi, vaikka siinä esimerkiksi ehdotettiin poikkeuslakimenettelystä luopumista. Monet kansanedustajat (Arja Alho, Antti Kalliomäki, Anneli Jäätteenmäki, Tarja Halonen) puolestaan arvostelivat puheenvuoroissaan (15.2.1994) tällaista taktista mielikuvapolitikointia. He pyrkivät päinvastoin argumentoimaan sen puolesta, että perusoikeusuudistuksen avulla Suomi yritti täyttää kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Kansanedustaja Tarja Halonen toi tämän (15.2.) selkeästi esiin: ”Olen erityisesti hämmästellyt kokoomuslaisia kansanedustajia sen vuoksi, että olen kuvitellut, että he ovat selvillä myös kansainvälisestä kehityksestä. Perusoikeusuudistus ei nimittäin sinänsä tule merkitsemään periaatteiltaan mitään aivan uutta ja ihmeellistä. Euroopan neuvoston jäsenenä Suomi on hyväksynyt jo koko joukon kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat merkinneet siirtymistä nyt ehdotettuun suuntaan. Kansallisen lainsäädännön täydentäminen ajan tasalle on minun mielestäni tässäkin suhteessa hyvin luonnollinen asia.”

Kokoomuslaisten, kuten edustaja Kimmo Sasin, täysistunnossa käyttämien puheenvuorojen (15.2.1994) lähtökohtana oli eron tekeminen konstitutionaalisesa mielessä länsimaiseen kehityslinjaan ja ns. DDR-malliin. Sasin mukaan perustuslakiin ei tule kirjoittaa monenmoisia subjektiivisia sosiaalisia oikeuksia, joita ei voida eikä aiota tosiasiaassa toteuttaa. Hän katsoi, että tämän perusoikeustyöryhmä 2000:n työn varaan rakentuva hallituksen perusoikeusuudistusesitys (HE 309/1993 vp) edusti kyllä länsimaista kehityslinjaa. Siinä oli riittävässä määrin karsittu ja muutettu K. J. Långin vetämän perusoikeuskomitean ehdotuksia. Hänen

mielestään ne muistuttivat DDR:n mallista. Kyseessä oli siis kompromissi. Siihen oli tultu tai päästy kiertotietä. Kansanedustaja (ja tuleva oikeuskansleri) Paavo Nikula toi erityisen terävästi esiin (15.2.1994) mitä hänen mielestään tapahtui: ”Kuulun myös niihin, jotka pitävät hyvänä asiana, että perusoikeusuudistus on saatu nyt eduskunnan käsittelyyn. Tästä kiitos kuuluu suurelta osin oikeusministeri Hannele Pokalle, joka on hyvin määrätietoisesti johtanut viime vaiheen valmistelua. Uudistuksesta ei tosin olisi tullut mitään ilman ylijohtaja Långin komitean perustavaa laatua olevaa työtä. Jatkotyössä kävi, niin kuin usein käy, että kehiin astuivat vesittäjät, ensin valtiovarainministeriö, jonka vaatimuksesta asetettiin pahimmista perusoikeuspurnaajista koostunut työryhmä. Ministeri Pokan ansiota on, että tuon työryhmän työ loppuvaiheessa tuli eduskuntaryhmien arvioitavaksi ja uudistuksesta tuli eräänlainen kirkko keskelle kylää tässä valmisteluvaiheessa, niin että pääpiirteissään tähän voi olla tyytyväinen.” (15.2.1994)

Paavo Nikula ei ollut suinkaan ainoa kansanedustaja, joka puhui eduskunnassa suorasanaisesti K. J. Långin johtaman perusoikeuskomitean työn vesittämisestä. Långin komitean ehdotusten vesittämistä koskevasta arvostelustaan huolimatta Nikula oli tyytyväinen kompromissina muodostuneeseen hallituksen esitykseen perusoikeussäännösten muuttamiseksi. Hän siis antoi tästä erityiskiitoksen oikeusministeri Hannele Pokan vetämälle kansanedustajista muodostetulle seurantaryhmälle, joka oli sitoutunut uudistuksen läpiviemiseen. Nikulan puheenvuorosta nousevat esiin ne samat kolme kohtaa, joissa perusoikeustyöryhmä 1992:n ehdotukset nimenomaan poikkesivat perusoikeuskomitean ehdotuksista. Nikula näkee ongelmaksi sen, että jos lepäämäänjättämissäädös kumotaan ja perusturvasäännösten kirjoitustapa jätetään tarpeettoman väljäksi, niin niitä koskevaa lakia voidaan sen jälkeen muuttaa melkein miten vain. Tämä vaikutti olevan poliittisen oikeiston tavoite (kuten tulee ilmi vaikkapa kansanedustajien Ben Zyskowiczin ja Kimmo Sasin puheenvuoroista lain lähetekeskustelusta 15.2.1994). Nikulakin piti lepäämäänjättämissäännöksen kumoamista perusteltuna tavoitteena. Hänen mielestään se oli ikioma suomalainen keksintö. Se säädettiin alun perin lähinnä torjumaan työväenliikkeen kasvavaa vaikutusvaltaa parlamentissa. 1990-luvun laman ja työttömyys- ja perusturvaan kohdistuvien leikkausten oloissa monet vasemmiston edustajat (kuten esimerkiksi kansanedustaja Outi Ojala lähetekeskustelun puheenvuorossaan 15.2.1994) eivät olleet ollenkaan halukkaita luopumaan tästä toimeentulon lakisääteistä perusturva koskevasta lepäämäänjättämissäännöstä, koska sen avulla voitiin hetkellisesti viivyttää säästötoimien täytäntöönpanoa.

Poikkeuslakimenettely on sekini varsin kotikutoinen järjestelmä. Sitä ei tunnetta niissä maissa, joihin Suomen oikeusjärjestelmää mielellään verrataan. Paavo Nikula toteaa siitä (15.2.1994), että ”(e)i ole yhdentekevää Suomen imagon kannalta näyttää maailmalle uutta hyvää perusoikeusjärjestelmää tai edes tätä vanhaa, pitkään yhteiskuntaa palvellutta, johon on tehty satoja lainsäädännöllisiä poikkeuksia. Tällaista valtiota Euroopassa ja maailmassa pidettäisiin jonkinlaisena Pohjolan tai Euroopan bysanttina, maata, joka ylpeilee perusoikeussäännöksillään, mut-

ta kymmeniä kertoja parlamenttikaudessa poikkeaa siitä.” Suomen imagon tarvelymisen pelko ei tässä tapauksessa tuntunut vaikuttavan niiden kansanedustajien kannanottoihin, jotka eivät olleet valmiita luopumaan poikkeuslakimenettelystä sen tarjoaman perustuslain kirjaimesta riippumattoman harkintavallan ja joustovaran takia. Kun poikkeuslakimenettely jätti perustuslakiin aukkoja (nk. aukkkoteoria), joiden kautta oli mahdollista viedä läpi lainsäädännöllisiä poikkeuksia, niin tämä antoi vallankäyttäjille mahdollisuuksia tehdä isoja ratkaisuja perustuslaista riippumatta. Valtiosäännön aukoilla on nykyisin suuri merkitys EU-lakien kanavoitumisessa Suomen lainsäädäntöön (katso Jääskinen 2008, 55), millä voi olla moneen suuntaan meneviä vaikutuksia. Perusoikeuksien kannalta poikkeuslakimenettely tarjoaa sellaista harkinta- ja joustovaraa, johon turvautuminen voi tehdä perustuslakiin kirjatuihin perusoikeuksista tyhjiä sanoja. Tämä saattaa olla yksi poikkeuslakimenettelyn puoltajien motiiveista. Tältä osin tämä taasen liittyy suoraan siihen, millä tavoin perusoikeudet on kirjoitettu hallitusmuotoon ja miten niitä voidaan tulkita.

Paavo Nikula totesi puheenvuorossaan (15.2.1994), etteivät perusoikeudet sellaisenaan voi tietenkään taata hyvää elämää ja yhteiskuntaa, tai voisi lisätä: taata työllisyyttä, taloudellista kasvua, tasata suhdanteita ja torjua lamaa. Ilman niitä monilla ihmisillä ei silti olisi hyvän elämän mahdollisuuksia. Nikula täsmensi, että perusoikeuksissa on kysymys arvovalinnoista: ”Toinen tärkeä tehtävä perusoikeuksilla yhteiskunnan kehittämisen ohella on taata se, että kun joudutaan tällaiseen tilanteeseen, missä nyt ollaan, jossa etuuksia joudutaan heikentämään ja yhteiskunta painuu taloudellisesti alas, vain perusoikeusjärjestelmä pystyy pitämään huolen siitä, että taloudellisen paineen taakka jakautuu yhteiskunnassa oikeudenmukaisesti.” Hallitusmuotoon kirjattuja TSS-oikeuksia voidaan pitää perustuslailisina toimeksiantoina. Niiden tehtävänä on oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ehkäistä tai kohtuullistaa yhteiskunnallista eriarvoisuutta ja taata ihmisarvoisen elämisen mahdollisuus myös kaikkein heikoimmassa asemassa oleville. Pystyvätkö TSS-oikeudet käytännössä edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja todellista tasa-arvoa riippuu tietenkin siitä, mikä merkitys tälle perustuslain kirjaimelle annetaan käytännössä, siis oikeustodellisuudessa. Tämä taasen riippuu siitä, miten tämä lain kirjain on muotoiltu ja miten sitä tulkitaan.

Hallituksen esityksessä perusoikeussäännösten uusimiseksi (HE 309/1993 vp) TSS-oikeudet on kirjoitettu – paria poikkeuksetta lukuun ottamatta – hyvin väljästi julkisen vallan tavoitteellisin toimeksiantoina. Tämä tarjoaa varsin suuren vapauden niiden tulkinnassa. Tämä oli se nimenomainen seikka, josta eduskunnan täysistunnon lähetekeskustelusta alkaen oltiin joko huolestuneen tai ilahtuneen tietoisia tai vain epätietoisien ymmällään. Keskustan kansanedustaja Anneli Jäätteenmäki (15.2.1994), tai vaikkapa sosialidemokraattien kansanedustaja Antti Kalliomäki (15.2.1994) hieman toisin sanoin, katsoivat, että perusoikeusuudistuksessa ei ollut kyse vain julkilausumakokoelmasta vaan kansakunnan eettisen arvopohjan muotoilusta. Vihreiden kansanedustaja Eero Paloheimo puolestaan



katsoi (15.2.1994), että nämä lait jäävät pelkäksi julistukseksi, ellei perusoikeuksia säätävän lainsäädännön rinnalla muotoilla kansalaisten perusvelvollisuuksia säätävää lainsäädäntöä – mitä muun muassa edustaja Outi Ojala piti (15.2.1994) varteenotettavana täsmennyksenä. Korostaessaan perusoikeuksia eräänlaisena etusijajärjestelmänä, edustaja Anneli Jäätteenmäki ei hänkään suinkaan tulkinut hallituksen esitystä niin, että sosiaaliset perusoikeudet olisivat suoraan kytketty sosiaaliturvan etuusmuotoihin. Tämä jää myöhemmän harkinnan varaan, josta hänen mukaansa olisi toki syytä jo nyt keskustella. Eräät toiset edustajat – kuten liberaalien kansanedustaja Tuulikki Ukkola (15.2.1994) –, jotka suhtautuivat jo periaatteessa kielteisesti TSS-oikeuksien kirjaamiseen hallitusmuotoon, tekivät tästä positiivisten perusoikeuksien ”vapaasta leijuvuudesta” seuraavan johtopäätöksen: ”(e)n sinänsä ryhdy vastustamaan näitä esityksiä, koska ne ovat sen verran yleisluontoisia, että ne eivät sinänsä lainsäädäntöä tai -säättämättömyyttä haittaa.”

Tuulikki Ukkola sanoi lähetekeskustelussa ääneen vain sen, jonka varaan monet TSS-oikeuksien merkitystä vastustavat tai vähättelevät laskivat suostuessaan esityksen läpimenoon tarvittavaan kompromissiin. Kansanedustaja ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Ben Zyskowitz korosti puheenvuorossaan (15.2.1994) sitä, että näin muotoillut TSS-oikeudet eivät missään tapauksessa estäisi hallitusta harjoittamasta säästöpolitiikkaa, jonka seurauksena sosiaaliturvaa leikattaisiin. Kannanottonsa perusteluksi hän esitti, että ”(e)i missään Euroopan maassa, ja useassa on voimassa tällaiset taloudellis-sosiaaliset perusoikeudet, ei missään tulisi edes keskusteluun sellainen teema, että jos hallitus esittää vaikkapa lapsilisien alentamista, mitä toivottavasti seuraavakaan hallitus ei tule esittämään, sellainen uudistus olisi perustuslain vastainen.” Tämä Zyskowiczin näkemys kiistettiin joidenkin edustajien taholta, mutta se ei vaikuttanut tehtyyn linjaukseen.

Lähetekeskustelussa edustaja Kimmo Sasi (15.2.1994) esitti tämän tulkintalinjauksen varsin täsmällisesti. Sen mukaan on ensiarvoisen tärkeää olla samaistamatta TSS-oikeuksia ja tosiasiallista etusijajärjestelmää tiettyjen elämäntilanteiden kuten työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen varalta. Hallitusmuotoon kirjatulla perusoikeuksilla ei voida päättää tästä järjestelmän sisällöstä ja tasosta, vaan parlamentti päättää siitä tavallisella lailla. Varsinainen tulkintalinjaus liittyi sitten edustaja Sasin seuraavaan kannanottoon: ”Mitä tulee taloudellisiin, sivistyksellisiin ja sosiaalisiin perusoikeuksiin, olennaista on se, niin kuin hallituksen esityksessä todetaan, että ne ovat toimintavelvoitteita julkiselle vallalle. Tällä tavalla siis meidän tehtävämme on arvioida, pitääkö joitakin etuusjärjestelmiä kohentaa, muuttaa, mutta ratkaisuvälillä aina jää parlamentille. On vain kaksi poikkeusta tästä. Subjektiiivisia perusoikeuksia ovat oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus ihmisarvoiseen elämään ja sen vähimmäistasoon, ns. eksistenssiminimiin.”

Perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa lähetekeskustelussa (15.2.1994) kansanedustaja Pekka Leppänen kysyi ministeri Pokalta, mikä on hänen käsityksensä tai tulkintansa puheena olevasta oikeudesta välttä-

mättömään toimeentuloon tai muuhun huolenpitoon. Vaikka kysymys oli subjektiivisesta oikeudesta, niin tähänkään kysymykseen ei ollut annettavissa mitään helppoa vastausta, mistä ministeri Pokka oli hyvin tietoinen. Edustaja Sasin vastaus tähän kysymykseen, että se tarkoitti ns. eksistenssiminimiä, kuulosti puolestaan monen kansanedustajan korvissa vähintäänkin arveluttavalta. Samansuuntaiset puheenvuorot saivat eräät perusoikeusuudistuksen vankkumattomimmista kannattajista epäileviksi sen suhteen, mitä uudistusesityksen vesitys oikeastaan tarkoitti. Esimerkiksi kansanedustaja Outi Ojala aloitti vastauspuheenvuoronsa (15.2.1994) toteamalla: ”Toivottavasti tästä perusoikeusuudistuksesta on hyötyä kansalaisille.” Toivottavasti! Tätä sanaa edustaja Ojala käytti puheenvuorossaan moneen kertaan: ”Toivottavasti tämä laki edes viimeistään pakottaisi... Toivottavasti tästä laista on apua myös niille... Toivottavasti tämä laki auttaisi myös kansalaisia siinä suhteessa... Tällaisiin epäkohtiin, jotka kansalaisten arjessa tulevat esille, tämän lain avulla toivoisi löytyvän helpotusta.”

Vaikka monet perusoikeusuudistusta voimakkaasti puolustaneet kansanedustajat eivät olleet ollenkaan vakuuttuneita siitä, että tämä hallituksen esitys lunastaisi sille alun perin asetetut toiveet, he olivat valmiita edesauttamaan sen hyväksymistä laajapohjaisena kompromissina. Toiveet asetettiin siihen, että uudistus osoittautuisi pitkällä aikavälillä toimivaksi. Silmiä ei silti haluttu sulkea siltä, että tämä tulisi ratkaisevasti riippumaan lain tulkinnasta.

Monet kansanedustajat toivat selväsanaisesti julki käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien tulkinnassa ei voitaisi välttää suuria vaikeuksia. Puhuttaessa vaikkapa oikeudesta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin Kansallisen Kokoomuksen kansanedustaja Anneli Taina totesi lähetekeskustelussa (15.2.1994), että ”kyllä näen tulevaisuudessa meidän täällä riitelevän, mitä näillä teksteillä tarkoitetaan, mitkä palvelut ovat riittäviä”. Perustuslakivaliokunnan jäsen, Kokoomuksen kansanedustaja Marjut Kaarilahti puolestaan sanoi (15.2.1994) saman asian vielä täsmällisemmin. Sitä on paikallaan siteerata laajemminkin: ”Kysyttäessä ihmisiltä heidän perusoikeuksistaan uskon, että saadaan yhtä monta vastausta kuin on vastaajiakin. Kuitenkin mielestäni voidaan kysyä, miten ihminen voi tietää omat perusoikeutensa, puhumattakaan, että niihin voisi puuttua tai vedota, jos ei tiedä, mitkä perusoikeuksista ovat julistuksenomaisia ja mitkä tosiasiallisia oikeuksia. Perustuslakivaliokunnan kannalta ajaudutaan taas nykyisen kaltaiseen tulkintaviidakkoon... Kysyn vielä: Tulisiko erivahvuiset perusoikeudet, jos niitä on, selkeästi erotella ja mainita? Näin turvattaisiin lain selkeä ymmärtäminen ja vältyttäisiin liiallisilta tulkinnoilta... En lähetekeskustelussa käy laaja-alaisesti arvioimaan perusoikeusesitystä, koska perustuslakivaliokunnan jäsenenä voin tehdä sen valiokunnassa. Mutta lausuntoa antavien valiokuntien jäsenille esittäisin muutamia seikkoja, joita tulisi lausuntoa annettaessa pohtia ja käsitellä. Valiokuntien tulisi esittää näkökantansa mm. perusoikeuksien julistuksenomaisuudesta ja niistä pykälistä ja kohdista, jotka asiantuntijavaliokunnat tarkoittavat tosiasiallisiksi, jopa subjektiivisiksi oikeuksiksi... Erityisesti sosiaali- ja terveystalouteille esit-

täisinkin, että on viimeistään nyt yhtenäistettävä käsitteistö. Nyt ollaan kirjaamassa mm. termejä 'välttämätön toimeentulo' sekä 'perustoimeentulon turva'. Yleisesti käytetään eri yhteyksissä käsitteitä 'perusturva', 'perustulo', 'perustoimeentuloturva' jne. Käsitteillä on käyttäjästä riippuen melko erilainen sisältö." Edustaja Kaarilehdon puheenvuoro tuo erinomaisesti esiin saman asian, minkä Sosiaali- ja terveysministeriö esitti jo lausunnossaan perusoikeuskomitean mietinnöstä.

Lähetekeskustelun jälkeen hallituksen esitys (HE 309/1993 vp) lähti valiokuntakäsittelyyn. Se viipyi siellä vuoden päivät. Se tuli takaisin eduskunnan täysistuntoon 13.2.1995, jolloin sen ensimmäisen käsittely toimitettiin samoin kuin toinen käsittely aloitettiin ja jatkettiin 14.2.1995. Sen kolmas ja ainoa käsittely toteutettiin 17.2.1995. Tämän jälkeen se hyväksyttiin jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Ensimmäisen käsittelyn avauspuheenvuorossaan Kokoomuksen kansanedustaja Päivi Varpasuo toi esiin (14.2.1995) sen, että valiokuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta kuuli laajasti asiantuntijoita ja sai lausunnot kuudelta muulta erikoisvaliokunnalta. Samalla hän korosti perustuslakivaliokunnan suurta yksimielisyyttä perusoikeusuudistuksen tärkeydestä ja kannatettavuudesta. Perustuslakivaliokunta ei missään olennaisessa kohdassa poikennut kannanotoissaan hallituksen esityksestä. Varpasuo totesi, että perustuslakivaliokunnan "tekemät muutokset ovat suureksi osaksi sanonnallisia tai muista syistä teknisiksi luonnehdittavia". Eduskuntakeskusteluun nähden uusi painotus perustuslakivaliokunnan lausunnossa oli sen mietinnössään omaksuma ns. perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate. Tämä ei muuttanut esityksen varsinaista sisältöä. Olennaisinta oli – minkä Varpasuo tuo selkeästi esiin – että poikkeuslakimenettelystä ei oltu edelleenkaan valmiita luopumaan, vaikka se olikin uudistuksen aiemmassa valmisteluvaiheessa esillä.

Sitä vastoin oltiin valmiita luopumaan valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1992 säädetystä toimeentulon lakisääteistä perusturva koskevasta 66 §:n 7 momentin mukaisesta hallituksen esityksen lepäämäänjättämismahdollisuudesta. Tämän katsottiin aiheuttavan perustuslakivaliokunnalle myös suurta ylimääräistä työtä. Kolmas päätelmä oli se, että "(p)erustuslakivaliokunta on hyväksynyt hallituksen esityksen mukaisen perusoikeusluettelon. Sitä ei toisin sanoen ole laajennettu tai supistettu valiokunnan mietinnössä". Valiokuntakäsittelyssä hallituksen esitys pysyi siis käytännössä entisellään. Kansanedustajat kyllä oivalsivat, ettei heidän sanomisillaan näissä jäljellä olevissa käsittelyissä olisi enää olennaista merkitystä esityksen muotoiluun tai läpimenoon. Käytetyissä puheenvuoroissa tyydyttiin pitkälle toistamaan aikaisempia kannanottoja. Niiden jälkeen täysistunnossa vallitsi yllättävän suuri yksimielisyys esityksen puoltamisesta, siis jättämisestä lepäämään ja siirtämisestä seuraavan eduskunnan hyväksyttäväksi.

Perusoikeusuudistus tuotiin vaalien jälkeiseen eduskuntaan Paavo Lipposen I hallituksen toimesta, jonka ohjelmaan se nimenomaisesti kuului. Hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan eduskunnan hyväksymällä lailla 969/1995, joka tuli pikaisesti voimaan jo 1.8.1995. Näillä pe-

rusoikeussäännöksillä ei vielä voinut olla kuin ennakkollista merkitystä Esko Ahon hallituksen päätöksiin, joiden mukaisilla säästötoimenpiteillä pyrittiin torjumaan valtion rahoituskriisiä. Sen sijaan näillä perusoikeusuudistusta koskevilla päätöksillä olisi saattanut odottaa olevan merkitystä Lipposen I hallituksen tekemiin linjauksiin ja priorisointeihin, varsinkin koska tämä hallitus oli erityisen näyttävästi uudistuksen takana.

## Ekskurssi: leikkaukset ja sosiaaliset perusoikeudet

Perusoikeusuudistus tehtiin laman oloissa. Silloin oli erittäin kova paine tasapainottaa nopeasti velkaantuvaa julkista taloutta. Koska perusoikeusuudistuksesta päätettiin nimenomaan laajapohjaisen Lipposen I hallituksen alkumetreillä, niin on paikallaan lyhyesti tarkastella kuinka se vaikutti tämän hallituksen linjauksiin. Ensinnäkin on aivan ilmeistä, että perusoikeusuudistus haluttiin voimaan vähän etuajassa (1.8.1995) juuri siitä syystä, että sosiaalietuuksia päästiin näin helpommin leikkaamaan kun lepäämäänjättämissäännös oli kumottu. Lipposen hallituksen linjauksia ohjasi usko siihen, että työhön ja yrittämiseen kannustaminen ja aktivointi olivat myös yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan ylin ohjenuora. Hallitus katsoi tämän tarkoittavan työllistämistä. Perusturvan osalta seuraamukset tulevat hyvin esiin Virpi Kosusen tutkimusartikkelista ”Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla”. (Kosunen 1997a, 45–101, katso erityisesti sivut 59, 60, 64, 69, 70, 73–74, 76, 77, 80, 86.)

Lipposen hallitusohjelmaan sisältyi 0,5 miljardin markan leikkaus työmarkkinatuesta, joka päätettiin toteuttaa kiristämällä ilman ammatillista koulutusta olevien nuorten työmarkkinatuen saantiehtoja (vuoden 1996 alusta). Kevään 1995 työmarkkinaratkaisun yhteydessä päätettiin, että työttömyysturvan peruspäivärahaan ei tehdä palkkatason nousun mukaisia tarkistuksia vuosina 1995 ja 1996. Lisäksi vuoden 1996 budjettineuvottelujen yhteydessä hallitus asetti työttömyysturvan säästötavoitteeksi 2 mrd markkaa vuodelle 1997, toki työllisyysasteen parantamiseen pyrkimällä. Lipposen hallitus sisällytti myös sairausvakuutuksen leikkauslistalle purkaakseen ns. kannustinloukkoja. Lipposen hallitus pyrki lisäksi työeläkejärjestelmän uudistamiseen eläkemenojen vähentämiseksi. Hallitus sopi elokuussa 1995 työmarkkinajärjestöjen kanssa eläkkeiden mittavavasta leikkausohjelmasta talouden tasapainottamiseksi ja työntekoon kannustamiseksi. Samalla kansaneläkejärjestelmän merkitystä vähimmäiseläkejärjestelmänä rajoitettiin säätämällä aiemmin kaikille eläkkeensaajille maksettu kansaneläkkeen pohjaosa työeläkevähenteiseksi. Indeksikorotusten osalta päätettiin, ettei niitä tehdä vammaisuuksiin eikä eläkkeensaajien hoitotukiin vuosina 1996–1998.

Ahon hallituksen leikkaustoimet (1991–1995) kohdistuivat ensi sijassa ansioidon nautimiseen etuuksiin kuten sairauspäivärahaan ja työttömyysturvaan. Lipposen I hallituksen säästötoimet kohdistuivat pikemmin perusturvaan laajasti käsi-

tettynä. (Kosunen 1997b, 61) Menoleikkaukset kohdistettiin sellaisiin etuuksiin kuten lapsilisiin, kotihoidon tukeen sekä opintotukeen, joiden korvaustasoja laskettiin. Myös asumistukea leikattiin jälleen. (Kosunen 1997a, 89) Lipposen hallitus esitti, että opintotukimenoja on leikattava vuosittain 300 miljoonalla markalla. Opintorahan ja asumistuen määriä alennettiin elokuusta 1995 alkaen. Vastaavasti jo heinäkuusta 1995 alkaen lapsilisiä leikattiin 750 miljoonan markan säästötavoitteen saavuttamiseksi. Kotihoidon tuen perusosan määrää oli alennettu jo vuoden 1995 alusta, ja sen tuen tasoa alennettiin uudelleen vuoden 1996 alusta. Asumistuen osalta taas sen perusteina olleita asumismeno-osuuksia tiukennettiin ja enimmäispinta-aloja pienennettiin. Lipposen hallitusohjelman lisäpöytäkirjaan oli lisäksi liitetty asumistuen osalta 250 miljoonan markan säästötavoite. Yksi tärkeimpiä tämän hallituksen perusturvaan kohdistuneista säästötoimenpiteistä liittyi toimeentulotukeen. Samalla sen perusosan määräytymistä tiukennettiin niin, että korkeimpaan perusosaan olivat tosiasiallisesti oikeutettuja vain yksin asuvat ja yksinhuoltajat. Näillä päätöksillä sinetöitiin se, että tämän viimesijaisen turvan varassa elävien ihmisten toimeentulo jäi ratkaisevasti jälkeen muusta yhteiskunnasta. Monen kohdalla se jäi pysyvästi riippumaan tilapäiseksi tarkoitettusta toimeentulotuesta. Tältä osin perustuslain 19 §:n 2 momentin tulkinta muuttui perustuslakiuudistuksen esitöiden keskeisestä linjasta, jonka mukaan tämän 2 momentin etuukseen tulisi olla sikäli riittäviä, että tarvetta viimesijaiseen turvaan ei olisi.

Perusoikeusuudistus hyväksyttiin eduskunnassa heti Lipposen I hallituksen aloitettua työnsä. Hyvällä tahdollakaan ei voida tulkita, että tämä uudistus olisi suoraan vahvistanut perusturvan varassa elävien ihmisten tilannetta. Vai pitäisikö ajatella, että ilman perusoikeusuudistusta tämän ja myöhempien hallitusten linja olisi heidän kannaltaan muodostunut vielä paljon epäoikeudenmukaiseksi. Ilmeinen johtopäätös Lipposen I hallituksen päätöksistä on, että säästöpäätösten mukaiset leikkaukset kohdistuivat raskaasti moniin kaikkein vaikeimmissa sosiaali- ja taloudellisissa tilanteissa eläviin ihmisiin. Heidän asemansa tietenkin katsottiin pitemmän päälle parhaiten parantuvan työllisyyden ja taloudellisen toimeliaisuuden vahvistuessa. Tässä harkinnassa TSS-oikeuksien ilmentämien arvolähtökohdienten mukaisilla priorisoinneilla ei silti tuntunut olevan paljon sijaa. Tällainen ajattelu on täysin ristiriidassa sen näkemyksen kanssa, että perusoikeuksien merkitys korostuu huonoina aikoina, koska juuri silloin päätösten on perustuttava tarkoin harkittuihin arvolähtökohtiin ja valintoihin, joiden mukaan tärkeintä olisi heikoimman suojeleminen.

## Kysymys perusoikeuksien jälkivalvonnasta

Vaikka perusoikeusuudistuksella ei näyttänyt olevan merkitystä syvimmän laman oloissa, paitsi säästötoimenpiteiden jouduttaminen, niin pitkällä aikavälillä tilanne saattoi olla toinen. Perusoikeusuudistus on pitkän aikavälin ratkaisu. Sitä ei ole

tarkoitus muuttaa suhdanteiden mukaan. Voidaan ajatella, että sen todellinen merkitys näkyy vasta pidemmän ajan kuluttua. Perustuslain uusiminen ei myöskään jäänyt Suomessa tähän perusoikeusuudistukseen. Kun hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi hyväksyttiin eduskunnassa (1995), oli tiedossa, että tavoitteena on perustuslain kokonaisuudistus. Kaikki perustuslait pyrittiin kirjoittamaan yhteen lakiin.

Perustuslakien yhtenäistämiseen pyrkivä valtiosäännön uudistaminen nousi esiin jo vuoden 1990 valtiopäivillä. Perusoikeussäännösten uudistaminen jälkeen (1995) tähän kokonaisuudistustyöhön ryhdyttiin välittömästi. Oikeusministeriö asetti sitä varten virkamies- ja asiantuntijaryhmän, Perustuslaki 2000-työryhmän, joka sai työnsä valmiiksi jo loppuvuodesta 1995 (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995). Tämän työryhmän työ pohjusti valtioneuvoston asettaman parlamentaarisen Perustuslaki 2000-komitean valmistelutyötä. Se tuli valmiiksi kesäkuussa 1996 (ja julkaistiin komiteanmietintönä 1977: 13). Perustuslaki 2000-komitean, jonka puheenjohtajana toimi Paavo Nikula, jäsenistä suurin osa oli kansanedustajia. Työhön osallistui myös keskeisiä valtiosääntöasiantuntijoita (kuten Pekka Hallberg, Antero Jyränki, Jaakko Nousiainen, Kaarlo Tuori). Komitean varsinainen toimeksianto koski ylimpien valtioelinten keskinäisiä suhteita. Siihen ei varsinaisesti kuulunut perusoikeussäännösten puuttuminen. Nämä säännökset oli tarkoitettu siirrettäväksi käytännössä sellaisinaan uuden perustuslain 2 lukuun. Komitea ei esittänyt kukaan tehtäväksi tähän kuin joitakin vähäisiä teknisluontoisia tarkistuksia (kuten valtioneuvoston oikeuskansleri siitä antamassaan lausunnossa 30.9.1997 toteaa). Perusoikeussäännösten osalta nousi silti esiin joitakin keskeisiä kysymyksiä, joita komitea sivuaa ja jotka kiinnittivät eräiden lausunnonantajien huomiota.

Oikeusministeriö pyysi 4.9.1997 lausuntoa Perustuslaki 2000-komitean mietinnöstä. Perusoikeuksien osalta näissä lausunnoissa kiinnittää huomiota sekä kysymys poikkeuslakimenettelystä ja perusoikeuksien muotoilusta että kysymys perustuslainmukaisuuden jälkikäteisestä valvonnasta. Tähän liittyy välillisesti kysymys valtionalouden tarkastusviraston asemasta. Perustuslaki 2000-komitea esittää mietinnössään, että poikkeuslakimenettely tulee tai voidaan säilyttää, mutta sen käyttöön tulisi suhtautua pidättyvästi ja poikkeuslakien käyttöalaa tulisi rajoittaa. Niissä lausunnoissa, joissa tähän otetaan kantaa, ehdotukseen suhtaudutaan pääosin myönteisesti. Suomen Keskustan eduskuntaryhmä tosin korostaa (12.10.1997), että tällöin perustuslain teksti joudutaan kirjoittamaan hyvin väljäksi. Myös sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä (25.9.1997) hyväksyy mahdollisuuden poikkeuslakien säätämiseen. Ryhmä toivoo sen käytön vähentämistä, kun Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä puolestaan toivoo (25.9.1997), että poikkeuslakien voimassaoloa rajoitettaisiin.

Eduskunnan oikeusasiamies (Lauri Lehtimaja) totesi selväsanaisesti jo aikaisemmin (29.8.1996), että perusoikeuksien osalta poikkeuslakimenettelystä olisi syytä luopua. Hänen lausuntonsa on muutenkin mielenkiintoinen. Eduskunnan

oikeusasiamies nimittäin kiinnittää erityistä huomiota siihen, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan osalta Suomen nykyinen tilanne on epäjohdonmukainen ja herättää ihmetystä ulkomaisissa kollegoissa. Tämä koskee nimenomaan jälkikäteisvalvontaa. Oikeusasiamies ehdottaa, että tuomioistuimille – ei silti alemmanasteisille tuomioistuimille – olisi annettava mahdollisuus lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin. Tähän yhteyteen voi liittää komitean ehdotuksen, jonka mukaan valtioneuvoston tarkastusvirasto tulisi siirtää eduskunnan yhteyteen valtiovarainministeriön alaisuudesta. Omassa lausunnossaan (17.10.1997) valtiovarainministeriö vastustaa monisanaisesti tätä ehdotusta, vaikka sillä pyrittäisiin vain paremmin noudattamaan vallanjaon periaatetta ja varmistamaan se, ettei valvontavastuuta jätetä pääasialliselle valvottavalle itselleen.

Kun Lipposen I hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi annettiin eduskunnalle 6.2.1998, niin sen sisältö vastasi olennaisilta osiltaan Perustuslaki 2000-komitean ehdotuksia. Perusoikeuksien osalta 1.8.1995 uudistetut hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset ehdotettiin siirrettäväksi käytännössä sellaisenaan uuteen valtiosääntöön. Sen jälkeen kun hallituksen esitys oli ilmoitettu 6.2. annetuksi täysistunnossa, se otettiin täysistunnossa lähetekeskusteluun, joka pidettiin 10.-11.2.1998. Valiokuntakäsittelyn jälkeen esityksestä keskusteltiin helmikuussa 1999 ensimmäisessä (2.2.) ja toisessa (3.2. ja 5.2.) käsittelyssä. Kolmas ja ainoa käsittely pidettiin viikon kuluttua (10.2. ja 12.2.). Tuloksena oli, että ehdotus Suomen perustuslaiksi ja siihen liittyvät lakiehdotukset hyväksyttiin jätettäväksi lepäämään yli vaalien seuraavien valtiopäivien vahvistettavaksi. Koko tämän prosessin aikana perusoikeuksia, ja siis TSS-oikeuksia, koskevat puheenvuorot käytännössä vain toistivat aikaisemmin eduskunnassa esitettyjä kannanottoja, toki jo tapahtuneeseen kokemuksellisesti yhdistettynä ja osittain uusien edustajien esittämänä. Niinpä tässä ei ole syytä ruveta niitä seikkaperäisesti selvittämään. Tässä on syytä lyhyesti paneutua perusoikeuksien osalta lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia koskevaan tärkeään kysymykseen. Sehän nousi esiin myös Perustuslaki 2000-komitean mietintöön annetuissa lausunnoissa.

Hallituksen esityksen uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) lähetekeskustelun 10.2.1998 avauspuheenvuorossa oikeusministeri Kari Häkämies nosti esiin valtiosääntökeskustelun erään ”ikuisuus-kysymyksen”: miten suhtautua eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin? Häkämies katsoi, että ”(k)ysymyksen taustalla on se, että Suomessa perustuslakikontrolli on ollut perinteisesti luonteeltaan ennakkolista, lain säätämisvaiheeseen rajoittuvaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan keskeinen asema tässä valvonnassa on vuosi vuodelta vahvistunut ja valiokunnan työmäärä samalla myöskin kasvanut. Valiokunta on varsin hyvin kyennyt tehtävästään huolehtimaan, sillä vain harvoin on jälkikäteen esitetty väitteitä jonkin eduskunnan säätämän lain perustuslainvastaisuudesta. Silti ennakkovalvonnalla on rajansa. Siinä ei voida ottaa huomioon tai ennakoida kaikkia tulevia mahdollisia soveltamistilanteita ja niissä ilmeneviä ongelmia. Kaikkia lakiehdotuksia ei myöskään voida tuoda perustuslakivaliokunnan tarkastuk-

seen.” Tämän sanottuaan Häkämies lisäsi, ettei eduskunnan säätämien lakien jälkikäteisvalvonta ole kuitenkaan ongelmatonta eikä helposti ratkaistavissa. Niinpä ”hallituksen esityksessä onkin torjuttu ajatus erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustamisesta. Tällainen erityistuomioistuin ei hyvin sopisi suomalaiseen oikeuskulttuuriin eikä meillä ole sellaisia historiallisia syitäkään valtiosääntötuomioistuimen perustamiseen kuin viime vuosina valtiosääntötuomioistuimen järjestelmän omaksuneilla Keski- ja Itä-Euroopan entisillä sosialistisilla valtioilla.”

Valtiosääntötuomioistuimen hylkäämistä Suomen kohdalla ei voida perustella sillä, että sen ovat nimenomaan ottaneet käyttöön Keski- ja Itä-Euroopan entiset sosialistiset valtiot. Osuvampi argumentti saattaisi olla se, että valtiosääntötuomioistuin sopii paremmin liittotasavaltoihin kuten Saksa ja USA. Sekään ei tässä aivan vakuuta. Kysymystä lakien soveltamisen perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista ei tule rajoittaa kysymykseen siitä, pitäisikö Suomeen perustaa valtiosääntötuomioistuin vai ei. Lakien soveltamisen perustuslainmukaisuuden jälkikontrollissa on kyse oikeusturvasta. Voidaan kysyä kuinka pitkälle hallituksen esityksessä ehdotettu (ja myöhemmin hyväksytty) tuomioistuinten tulkintaa sitova perustuslain etusijasäännös riittää takaamaan kansalaisten perustuslainmukaista oikeusturvaa oikeustodellisuudessa? Sen mukaanhan ”(j)os tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä eli ns. poikkeuslakina, tuomioistuimen olisi annettava etusija perustuslain säännökselle”.

Uudesta Suomen Hallitusmuodosta (HE 1/1998 vp) käydyssä eduskuntakeskustelussa perustuslakituomioistuin sai kannatusta vain pienimmiltä eduskuntaryhmiltä. Niin nuorsuomalaisten (edustaja Jukka Tarkka 10.2.1998, 11.2.1998, 3.2.1999; edustaja Risto E.J. Penttilä 11.2.1998) kuin remonttiryhmän (edustaja Risto Kuisma 2.2.1999) kansanedustajat kannattivat selkeästi perustuslakituomioistuimen perustamista Suomeen. Kristillisen Liiton edustajat (edustaja Jouko Jääskeläinen 10.2.1998) pitivät sitä ainakin harkinnan arvoisena ja perussuomalaiset puolestaan (edustaja Raimo Vistbacka 10.2.1998) esittivät uuden puolueettoman kansalaisoikeusviraston perustamista. Suurten puolueiden edustajat puolestaan suhtautuivat täysin torjuvasti ajatukseen.

Sosialidemokraattien edustaja Antero Kekkonen (11.2.1998) totesi: ”Ken on käynyt niissä maissa, joissa perustuslakituomioistuin on – tässä nyt ehkä huippuesimerkkinä Amerikan yhdysvallat – tietää, minkälaiseen juridiseen saivarteluun voidaan päätyä silloin, kun poliittisista asioista tehdään oikeudellisia niin, että välillä pannaan mutkat suoriksi.” Ministeri Häkämies jatkoi (11.2.1998) samassa hengessä: ”Mutta kovin kammottavana minä ainakin näen sellaisen kuvan kuin esimerkiksi jossakin Yhdysvalloissa, jossa muutama tuomari, fyysiseltä iältään usein pitkälti yli 80 vuotta, saattaa laittaa polvilleen koko lainsäädäntökoneiston pelkäämällä, että toteaa jonkin lain olevan perustuslain vastainen. Kyllä meidän tässä salissa täytyy ennen kaikkea vaalia sitä, että lainsäädäntövallan ja tuomiovallan välinen ero on selkeä, ja vaalia sitä, että Suomen eduskunta tähän maahan lait tekee



ja päättää perustuslain ennakkovalvonnan kautta, mikä laki on mahdollisesti perustuslain vastainen, mikä ei. Se on myös osaltaan mielestäni parlamentarismia ja oikeanlaista kehitystä myös tulevaisuutta ajatellen.”

Kannattamatta suoraan perustuslakituomioistuinta Suomeen Ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja Henrik Lax vastasi (11.2.1998) Häkämiehelle: ”On... aivan turhaa maalailta sellaisia kauhukuvia, mitä ministeri Häkämies maalaili lakien tuomarivaltaisen jälkikontrollin osalta. Useimmissa vakiintuneissa kansanvaltaisissa maissa, toki ei Pohjoismaissa, mutta muualla, on aivan luonnollista, että arvovaltainen, riippumaton perustuslaki- tai muu tuomioistuin voi suorittaa jälkikontrollin siitä, ettei lainsäädäntö polje kansalaisten perusoikeuksia. Totesin jo eilen omassa puheenvuorossani, että itse pidän tällaisen mahdollisuuden puuttumista vähintään kauneusvirheenä meidän systeemissämme, ja olin hyvilläni siitä, että hallituksen esityksen 106 § tuo parannusta tähän, joskin se on vain osittainen askel. Mikäli ministerin argumentointi, tai ehkä pikemminkin voisi sanoa epäluulo, olisi perusteltua, voitaisiin samoja ajatuksia noudattaen yhtä hyvin kyseenalaistaa koko Euroopan unionin yhteinen EY-tuomioistuin taikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin aivan samoista lähtökohdista. Tiedän, että ministeri Häkämies ei näitä kyseenalaista, joten päädyn siihen, että ei nuorsuomalaisia voi moittia siitä, että he katsovat, että perustuslakituomioistuin kuuluu vakiintuneeseen oikeusvaltioon.”

Valtiosääntötuomioistuimeen omaksumastaan torjuvasta kannasta huolimatta Kansallisen Kokoomuksen edustajat korostivat lakien soveltamisen perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin, tai ainakin siitä keskustelun, merkitystä. Tämä tulee esiin vaikkapa kansanedustaja Ville Itälän puheenvuorosta (10.2.1998): ”Uusi hallitusmuoto mahdollistaa myös lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan. Vaikka kokoomus on aina korostanut ennakkollisen valvonnan merkitystä, pidämme tärkeänä, että perustuslakimme antaa mahdollisuuden tutkia lain perustuslainmukaisuuden myös jälkikäteen. Tässä yhteydessä on muistettava, etteivät kaikki lakiesitykset suinkaan käy läpi perustuslakivaliokunnan ennakkollista säädösvalvontaa. Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolloiminen on keskeinen osa oikeusvaltioideologiaa... Kansainvälinen kehitys, erityisesti eurooppalainen integraatio, on vain lisännyt Suomen valtiosäännöstä nykyisin puuttuvan jälkivalvontamahdollisuuden tarvetta. Haluamme kuitenkin painottaa, että ennakkolliseen valvontaan on edelleenkin suhtauduttava sen vaatimalla tarkkuudella, jotta jälkivalvonnan tarve saadaan pysymään mahdollisimman vähäisenä.”

Kokoomuksen kansanedustajat eivät nähneet tarkoituksenmukaiseksi keskustella tarkemmin oikeusturvan toteutumisen takeista. Hekin katsoivat, että 106 §:n mukainen perustuslain etusijan periaate riittää jälkikontrollin tarpeisiin. Tämä käy ilmi esimerkiksi Kokoomuksen kansanedustaja H. Koskisen puheenvuorosta hallituksen esityksen ensimmäisessä käsittelyssä (2.2.1999): ”Kokoomus pitää perusteltuna, että uusi perustuslaki mahdollistaa lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan. Vaikka kokoomus korostaa ennakkollisen valvonnan merkitystä, pidämme tärkeänä, että mahdollisuus yksittäisessä tapauksessa tutkia lain perustuslainmu-

kaisuus on sisällytetty perustuslakiin. Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolloiminen on keskeinen osa oikeusvaltioideologiaa. Kansalaisten oikeusturvaa lisää se, että uusi perustuslakimme antaa tuomioistuimille mahdollisuuden viime kädessä huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos yksittäisissä oikeustapauksissa ole ilmeisesti perustuslain vastainen. Lähtökohtana on perustuslainmukaisen laintulkinnan periaate.”

Vasemmiston kansanedustajat eivät yllättävää kyllä eduskunnassa varsinaisesti puuttuneet kysymykseen lakien soveltamisen perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista. Vasemmistoliiton riveistä (esimerkiksi edustaja Veijo Puhjo 10.2.1998 ja 2.2.1999) tuotiin kyllä esiin, että perusoikeusudistuksesta huolimatta sen jälkeen toteutetut kansalaisten perusturvan leikkaukset osoittivat niiden voimattomuuden. Mutta sielläkään ei esitetty mitään vaatimuksia saati sitten keinoja lakien soveltamisen perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin tehostamiseksi. Keskustelusta saa lisäksi sellaisen kuvan, että niin sosialidemokraattien kuin keskustan kansanedustajat olivat sen verran tyytyväisiä valtiosäännön kokonaisuudistusesitykseen kompromissina, etteivät pitäneet tarpeellisena tarkemmin keskustella siitä, miten tosiasiaassa valvotaan sitä, miten nämä perusoikeudet toteutuvat käytännössä. Näiden puolueiden edustajat tuntuivat luottavat ennakkovalvonnan merkitykseen täydennettynä perustuslain etusijan periaatteella.

Keskustan kansanedustaja Johannes Leppänen ilmaisi tämän kannan ytimekkäästi hallituksen esityksen ensimmäisessä käsittelyssä (2.2.1999): ”Toinen suomalainen erityispiirre on se, että lakien perustuslainmukaisuuden tutkii perustuslakivaliokunta, siis poliittinen elin. Useimmissa maissa tulkinna tekee perustuslakituomioistuin. Nykyiseen käytäntöön ei nyt esitetä muutosta. Nykykäytännön lisäksi kuitenkin tuomioistuimille annetaan oikeus tavallisen lain soveltamistilanteessa yksittäistapauksessa, jos lain säännös olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa, antaa etusija perustuslain säännökselle. Nämä ristiriitatilanteet jäävät oletettavasti harvinaisiksi.” Sosialidemokraattien kansanedustaja Johannes Koskinen puolestaan tyytyi toteamaan lähete keskustelussa (10.2.1998): ”Jos me ajattelemme sitä lakien joukkoa, joka on ennakoivassa perustuslakikontrollissa, niin valtaosahan niistä tilanteista on sellaisia, että perustuslakivaliokunta lausunnossaan pyrkii esittämään muutokset, joilla lakiehdotus saadaan perustuslain mukaiseksi, ilman että sitä pitäisi säätää poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä. Lain tultua näin muutetuksi katsotaan, että ristiriitaa ei ole. Toki tämän kannanoton pitäisi sitoa myös tuomioistuimia.”

Niin keskustan kuin sosialidemokraattien kansanedustajat hyväksyivät ilman suurempaa julkista pohdintaa poikkeuslakimenettelyn lainsäädäntötyön joustavoittamiseksi. Näin tapahtui siitä huolimatta, että – kansanedustaja Paavo Nikulan sanoin (15.2.1994) – niin tehdään ikään kuin reikä perustuslakiin, josta erilaiset lainsäädännölliset monstrumit sitten mahtuvat kulkemaan. Sosialidemokraattien kansanedustaja Markku Pohjola toteaa tästä hallituksen esityksen lähete keskustelussa (10.2.1998): ”Toisaalta on kuitenkin tarkoitus edelleen säilyttää suomalaisen

järjestelmän erityispiirre, jonka mukaan perustuslaista voidaan säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuksia perustuslain sanamuotoa muuttamatta. Toki poikkeuksien käyttämistä pyritään jatkossa supistamaan. Tämä järjestelmä tuo kuitenkin tarvittavaa joustavuutta, mikä valtiollisen historian kuluessa on osoittautunut välttämättömäksi.” Keskustan kansanedustaja Juha Korkeaoja sanoo saman asian hiukan toisin sanoin: ”Normaali eurooppalainen käytäntö, useimmissa maissa vallitseva järjestelmä edellyttää, että perustuslain vastaista lakia ei voida säätää, vaan ensin on muutettava asianomaista perustuslain kohtaa. Poikkeuslakimahdollisuus on ollut myönteinen piirre perustuslaeissamme. Se on lisännyt joustavuutta, ja ehkäpä juuri tästä piirteestä johtuu, että perustuslakimme ovat voineet säilyä toimivina muuttuvissa oloissa monien vuosikymmenien ajan.”

## Lain tulkinta

Monet perusoikeussäännökset, ja lähes kaikki TSS-oikeudet, on kirjoitettu uuteen perustuslakiin niin väljästi, että lain tulkinnalla on ratkaiseva merkitys siihen, kuinka niitä sovelletaan käytännössä. Perustuslakia koskeneessa eduskuntakeskustelussa tuotiin esiin näkökantoja sekä sen puolesta ja vastaan, että perustuslaki on kirjoitettava mahdollisimman yksikäsitteisesti. Kokoomuslainen puolustusministeri Anneli Taina esimerkiksi katsoi (3.2.1999), että ”(p)erustuslaki ei saa sisältää elementtejä, joiden merkitys on tulkinnanvarainen tai peräti epäselvä”. Keskustan kansanedustaja Tytti Isohookana-Asunmaa toi esiin (3.2.1999) näkemyksen, että ”(p)erustuslaki on onnistunut silloin, kun tietyt peruskäsitteet on onnistuttu jättämään väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Valtiosäännön tulisi olla toimintakelpoinen niin vakaassa kuin kriisienkin maailmassa.” Perustuslain TSS-oikeuksien osalta lopputulos kulki varmaan näiden näkemysten puolivälistä tai ehkäpä lähempänä tulkinnanvaraisuuden napaa.

Edellä on tietoisesti korostettu asetelmaa, jossa määrätietoisesti perusoikeusuudistusta ja siihen sisältyvää vapausoikeuksien täydentämistä TSS-oikeuksilla ajaneet tahot olivat samaan aikaan valmiita valtionalouden tasapainottamiseksi leikkaamaan nimenomaan heikoimmassa sosiaalisessa asemassa olevien kansalaisten perusturvasta. Koska tämä ei tapahtunut ilman perustuslain tulkintaa, niin on pakko päätellä, että näiden perusoikeuksien tulkinnassa oli varsin paljon liikkumavaraa. Kysymys koskee nimenomaan perustuslain 19 §:n mukaisia sosiaalioikeuden säännöksiä. Tämän pykälän sisältö jakaantuu neljään momenttiin:

1. ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”
2. ”Lailta taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.”

3. ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”
4. ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.”

Vakiintuneesti tulkitaan, että vain 19 §:n ensimmäisen momentin mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ihmisarvoisen elämän turvan edellytysten muuten puuttuessa voidaan pitää subjektiivisena oikeutena. Näinkin vahvasti tulkittuna ja julkista valtaa velvoittavana tämä ei vielä kerro mitään täsmällistä julkisen vallan tarjoaman etuuden tasosta. Se on tilanne- ja yksilökoh-taisen tarveharkintaisen selvityksen mukaisesti määriteltävissä. Nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä tämän oikeuden on katsottu viittaavaan ennen kaikkea toimeentulotukeen, jota voivat tukea myös eräät lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvat tukitoimet, kuten myös oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon (HE 309/1993 vp, s. 77).

Perustuslain 19 §:n muut säännökset ovat luonteeltaan perustuslaillisia toimeksiantoja, jotka ovat julkista valtaa objektiivisesti, muttei subjektiivisesti, velvoittavia. Pykälän toisen momentin mukainen oikeus perustoimeentulon turvaan siinä määritellyissä tilanteissa ei perusta yksilöille suoraan subjektiivista oikeutta mutta kylläkin edellyttää, että julkinen valta lainsäätäjän ominaisuudessa takaa näissä tilanteissa perustoimeentulon turvan tavallisen lain kautta subjektiivisena oikeutena. Sen sijaan pykälän kolmannen momentin mukainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ilmentää, samoin kuin väestön terveyden edistämisen vaatimus, lainsäätäjään kohdistuvaa oikeudellisesti objektiivisesti velvoittavaa toimeksiantoa, mutta ei suinkaan tarkoita, että tätä tarkoitusta varten säädetyt lait kirjoitettaisiin subjektiivisia oikeuksia silmällä pitäen. Perustuslain 19 §:n kolmannen momentin samoin kuin sen neljännen momentin mukaiset julkiselle vallalle kohdistetut velvoitteet turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu lapsen huolenpidosta vastaavia kuten perhettä tukemalla sekä edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ovat taasen katsottavissa yleisluonteisiksi ja tarkemmin kohdistamattomiksi toimeksiannoiksi. (Ks. myös Tuori 2001.)

Nämä moneen kertaan toistetut tulkinnat Perustuslain 19§:n mukaisista säännöksistä ilman muuta korostavat sosiaalioikeuden perustuslaillista painoarvoa, mutta tekevät samalla selväksi sen, ettei perusoikeusuudistuksen tarkoitukseksi välttämättä tullut turvata edes uudistuksen voimaantulon aikaisia yksittäisiä etuuksia tai määrittää tällaisten etuuksien tasoa ylipäänsä. (HE 309/1993 vp, s. 70; Arajärvi 2002, 245.) Koska etuuksien tasosta päättäminen jäi poliittisen ja hallinnollisen harkinnan varaan, niin pelkkä vetoaminen sosiaalisiin perusoikeuksiin ei voinut olla esteenä taloudellisesta tilanteesta juontuvien tai johdettujen meno-

leikkausten estämiseksi. Parin viime vuosikymmenen kokemukset osoittavat, ettei edes subjektiiviseksi oikeudeksi katsottu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (toimeentulotuki), jonka voi varmasti katsoa kuuluvan sosiaalioikeuden ydinsisältöön (katso Arajärvi 2002, 248-252), ollut säästötoimilta turvassa. Perustuslaillisen toimeksiannon luonteisiin TSS-oikeussäännöksiin liitetyn heikkenskieltovaikutuksen (Tuori 1995, 178-180) merkitys vaikutti sangen vähäiseltä tai peräti olemattomalta näissä olosuhteissa, ehkä osittain johtuen sen vaikeasta määriteltävyydestä.

Sosiaalimenojen leikkauksiin johtanutta välttämättömyyden pakoksi tulkittua 90-luvun tilannetta voitaisiin tulkita monesta näkökulmasta. Yksi tärkeimpiä on kuntien asema. Kunnathan ovat monasti viime kädessä vastuussa siitä, että kansalaiset pääsevät sosiaaliin perusoikeuksiinsa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen julkinen valta ymmärrettiin aikaisempaa paljon laajemmin eli perinteisesti ymmärretyn valtion lisäksi sen piiriin laskettiin kuuluvaksi kunnat (sekä Ahvenanmaan maakunta) ja evankelis-luterilainen kirkko itsehallintoyhdyskuntina sekä sosiaali- ja terveystoimen aloilla toimivat julkishallinnon organisaatiot. (Tuori 1995, 172) Perusoikeusuudistuksen myötä tehtiin selväksi hallituksen esityksen perusteluissa, kuntien itsehallinnon (121§) mukainen säännös, että ”kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla”. (HE 309/1993 vp, s. 26) Tämän ”lailla säätämisen vaatimuksen” ohella hyväksyttiin ”rahoitusperiaate”, tai kuten sitä on myöhemmin (perustuslakivaltiokunta 25/2001 vp) kutsuttu ”kustannusvastaavuuden periaate.” Sen mukaan valtiolla on velvollisuus turvata kuntien voimavarojen riittävyys siltä osin kuin se asettaa niille pakollisia tehtäviä. Tämä seikka ilmaistiin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa mietinnössä seuraavasti: ”tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään”. Tämä tarkoitti sen periaatteen hyväksymistä, että ”valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille”. (HE 309/1993, s. 26 ja PeVM 25/1994 vp, s.3 – ks. Tuori 2001.) Tämä on tarkoittanut käytännössä sitä, että TSS-oikeuksien toteuttamiseksi tarkoitettujen sosiaalietuuksien tasoa kulloinkin poliittisesti määriteltäessä ja hallinnollisesti harkittaessa keskeisenä arviointiperusteena on käytetty taloustilanteen ja taloudellisten voimavarojen sallimaa liikkumavaraa. Normitulkinta on siihen samalla sidottu.

Perustuslakivaliokunta on saavuttanut valtiosäännön ja nimenomaan perusoikeusjärjestelmän tulkinta-auktoriteetin aseman, joka on vertaansa vailla. (Sara-viita 1999, 1) Tässä ei ole tarpeen jälleen kerran esitellä sitä, kuinka ja miksi juuri perustuslakivaliokunta toimii Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvojana, kuinka tämä asema on historiallisesti muotoutunut pääasiassa ”tavanomaisen käytännön varassa” ja kuinka tämä käytäntö kirjattiin perustuslakiin säännöksenä vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1995 (970/1995) ja siirrettiin sellaisenaan vuoden 2000 perustuslakiin (PeL 74 §) täsmentämättä sitä kuiten-

kaan muuta valiokuntatyöskentelyä tarkemmin tai eritellymmiin menettelysääntöihin. (Jyränki 2003, 396.)

Perustuslain 74 §:n mukaisesti ”(e)uskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.” Muotoilussa on huomionarvoista, että perustuslakivaliokunnan suorittamassa ennakovalvonnassa tarkastelun kohteena on lakiehdotus eikä vielä voimassa oleva laki. (Jyränki 2003, 402) Voidaan ajatella, että perustuslakivaliokunnan suorittamaa lakien perustuslainmukaisuuden tulkintaa ei voida erottaa lainsäädännästä, jonka olennaisena ja sitä edeltävänä vaiheena sitä tulisi pitää. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan toimintaa on mahdollista lähestyä myös siitä näkökulmasta, mikä vaikutus sen tulkinnoilla on perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä, siis ihmisten elämässä. Antero Jyränki puhuu tällöin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen vaikutuksesta: ”Jos lähdetään siitä, että perustuslakivaliokunnan tulee olla perustuslain auktoritatiivinen tulkitsija, sen kannanotoilla on oltava vaikutusta niin lainsäädännän kuin lainkäytön ja hallinnon alalla.” (Jyränki 2003, 406) Jos perustuslakivaliokunnan TSS-oikeuksia koskevia tulkintakäytäntöjä lähestytään siltä kannalta, mikä vaikutus niillä on tai voi olla lainsäätäjän ohella lain soveltamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla, niin silloin lain tulkinta on perusteltua sijoittaa myös lainsäädännän vaiheen jälkeen. Tässä tarkastelussa näin onkin menetelty (kuviot 2) siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta antaa ennen kaikkea lausuntoja lakiehdotuksista. Tämä ratkaisu tulee ymmärrettävämmäksi, kun muistetaan, että lain oikeuttaminen, lainsäädäntä, lain tulkinta ja lain soveltaminen ovat yhden ja saman oikeusjärjestyksen muotoilevan prosessin toisiaan seuraavia vaiheita. Tässä prosessissa ne limityvät tai jopa eri tavoin sisältyvät toisiinsa.

Kun perustuslakivaliokunnassa tulkitaan esimerkiksi määrätyn sosiaalilakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta, niin kyse on tavanomaisesti esityksestä, joka on läpikäynyt pitkällisen prosessin ennen eduskuntaan tuloaan. Se on voinut saada alkunsa vaikkapa edellisten valtiopäivien aikana tai jo sitä ennen. Niinpä perustuslakivaliokunnassa pääsääntöisesti tulkitaan aina jo tulkittua. Tämä muistuttaa siitä, että ”vaatimus lakien perustuslainmukaisuudesta palautuu oppiin normihierarkiasta.” (Jyränki 2003, 373) Jos historiallisen prosessin ajatus otetaan tällöin riittävän vakavasti asioiden kehkeytymisenä (Entstehung), niin silloin ei voida suinkaan ajatella, että prosessilla olisi jokin määrätty alkupiste, johon oletettu Perusnormi (Grundnorm) voitaisiin sijoittaa. Tästä syystä mitään lakien ja lakiehdotusten yhtä ”oikeaa tulkintaa” ei voida ehdottomasti perustella. Päinvastoin ”(p)erustuslain tulkinnan yleistä metodologiaa on vaikea määritellä. Etenkin valtionorgaaneissa perustuslain tulkinta liittyy aina konkreettiin yhteiskunnallispoliittiseen tilanteeseen, mistä johtuu tietty epäsystemaattisuus tulkintaoperaatioissa.” (Jyränki 2003, 417.)

Voitaisiin tehdä varsin kaavamainen erottelu toisaalta lainsäätäjää ohjaavaan perustuslakivaliokunnan tulkintaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja toisaalta lain soveltamista ja sen hallintaa ohjaavaan perustuslakivaliokunnan tulkintaan lakien perustuslainmukaisuudesta. Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta sijoittuu lainsäädännön yhteyteen ja edeltää lakien varsinaista hyväksymistä. Jos tulkinta koskee nimenomaan jo lakeina miellettyjen – siis perustuslakivaliokunnan jäsenten ja asiantuntijoiden lakeina mieltämien – ratkaisujen perustuslainmukaisuutta, siis niiden perustuslainmukaista vaikuttavuutta, niin tällöin tulkintatoiminta voidaan sijoittaa varsinaisen lainsäädännön jälkeiseen vaiheeseen tulkinnan tarkoitusperän perusteella. Siinä ei ole niinkään kysymys lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnasta tai ex ante arvioinnista tai niiden perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista tai ex post arvioinnista, vaan niiden ex nunc valvonnasta tai vaikuttavuuden arvioinnista. Siinä on siis kysymys siitä mikä prosessissa toteutuu tästä lähtien. Kyse ei ole siinä ainoastaan yksittäisten lakiehdotusten ja lakien perustuslainmukaisuuden tulkinnasta vaan myös perusoikeusjärjestelmän systemaattisen kokonaisuuden eli ns. yleisten oppien kehittämisestä. (Saraviita 1999, 1–2.) Tämä edellyttää tietenkin huomion kiinnittämistä koko oikeusjärjestyksen muotoutumisprosessiin. Tässä voisi väittää tulevan ilmi perustuslakivaliokunnan kaksoisrooli eli lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin ohella niiden tarkoituksenmukaisuuden arviointi.

Antero Jyränki katsoo, että perustuslakivaliokunnan toiminnassa yhdistyy sekä kvasijudisiaalinen että poliittinen rooli (Jyränki 2003, 394). Hän kutsuu sitä Doppelgänger-ilmiöksi. Perustuslakivaliokunnan toiminnassa oikeuskäytäntöt yhteiskunnallis-poliittisina käytäntöinä ja oikeustiede kulkevat käsi kädessä. Voikin kysyä, joutuuko perustuslakivaliokunnan kuulema asiantuntija omaksumaan tällaisen kaksoisroolin ja voiko sen pukea asiantuntijajäsenten kaksoiskansalaisuuden haasteen kielelle? (Tuori 2007, 18.) Voidaan lisäksi kysyä tarkoittaako asiantuntijan osallistuminen perustuslakivaliokunnan toimintaan sitä, ettei hän voi välttää tarkoituksenmukaisuuden harkintaa siinä tapauksessa, että perustuslakivaliokunnan katsotaan sitä (poliittisena harkintana) harjoittavan? Perustuslakivaliokunnan jäsenet harjoittavat ilman muuta poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa, politiikkoja kun kerran ovat. Mutta sen käyttämät asiantuntijat voivat pyrkiä pitäytymään oikeusharkinnassa, vaikka osallistuvatkin tähän oikeuskäytäntöön.

Perustuslakivaliokunnan mahdollinen kaksoisrooli tulee erityisen hyvin esiin tilanteissa, joissa se joutuu käsittelemään perustuslakiin kirjoitettujen TSS-oikeuksien merkitystä lainsäädännössä ja lain soveltamisessa. Tässä kannattaa lainata yhden perustuslakivaliokunnan eniten käyttämän asiantuntijan prof. Ilkka Saraviidan päätelmää, joka on harvinaisen paljonpuhuva, varsinkin kun ottaa huomioon sen, että Jyrängin kannasta poiketen Saraviita katsoo perustuslakivaliokunnan keskittyvän ainoastaan oikeusharkintaan (Saraviita 2000, 364; Wiberg 2003, 970): ”Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeussäännökset antavat perustuslakivaliokunnalle hyvin laajan harkintavallan määrittää perusoikeuden tosiasiallinen

taso. Tasoja määrittää perustuslaissa joukko tulkinnanvaraisia ilmauksia kuten 'ihmisen arvoisen elämän edellyttämä turva', 'välttämätön toimeentulo ja huolenpito', 'perustoimeentulon turva työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella' sekä 'riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut'. Säännökset ovat sidoksissa yhteiskunnan taloudelliseen kantokykyyn. Valiokunta joutuu asettamaan näiden oikeuksien minimitasoa antaessaan lausuntoa lakiehdotuksesta, jolla näihin oikeuksiin liittyviä etuja heikennetään. Oikeustieteellä sen perinteisessä muodossa, lainopin menetelmin, ei ole välineitä punnita tällaisia seikkoja. Kysymyksessä ovat sosiaalipoliittiset arvioinnit." (Saraviita 1999, 21.) Saraviidan havainto siitä, että joutuessaan määrittämään TSS-oikeuksien minimitasoa perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat pakotettuja tekemään, tulkitsemaan tai ottamaan jollakin tavalla huomioon sosiaalipoliittisia arviointia, liittyy kysymykseen siitä, miten perustuslakivaliokunta tosiasiallisesti harjoittaa tulkintaansa, ja miten se voi vaikuttaa siihen, kuinka kansalaiset pääsevät perustuslaissa määriteltyihin sosiaalisiin oikeuksiinsa.

Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema valtiosäännön ja perusoikeusjärjestelmän tulkinta-auktoriteettina, jonka kannanotoilla on kauaskantoisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, olisi erityisen tärkeä tutkimuksen kohde. On todellakin yllättävää – kuten Matti Wiberg on huomauttanut (Wiberg 2003, 974) – kuinka häkellyttävän vähän perustuslakivaliokunnan toimintaa on Suomessa tutkittu. Wiberg totesi vuonna 2003, ettei perustuslakivaliokunnasta ole julkaistu tieteellistä monografiaa kolmeen kymmeneen vuoteen Riebulan (1973) ja Hidénin (1974) tutkimusten jälkeen. Tilanne ei ole tästä olennaisesti muuttunut. Kun valtio-oppinut Wiberg päättää, että perustuslakivaliokunnan eniten käyttämät asiantuntijat, valtiosääntöprofessorit, eivät ilmeisesti ole halunneet tutkia omaa toimintaansa (Wiberg 2003, 974), niin on pakko lisätä, että mikään ei ole estänyt valtio-oppineita niin tekemästä, korkeintaan lainopillisen asiantuntemuksen puute.

Perustuslakivaliokunnan toiminnan kannalta hyvin ratkaisevassa asemassa ovat sen käyttämät asiantuntijat, poliittisten päätöksentekijöiden lainopilliset neuvonantajat. Heidän roolinsa ja vaikutuksensa tarkempi selvittäminen olisi aivan ensiarvoisen tärkeää. Wiberg itse on tehnyt (Wiberg 2003) tämän asiantuntijainstituution käytön määrällisen tarkastelun, joka perustuu eduskunta-aineistoista suoraan koottuihin numerotietoihin kaikista valtiopäivillä perustuslakivaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista (Wibergin tutkimuksessa vuosien 1945–2002 välisenä aikana – Wiberg 2003, 968). Tällainen kvantitatiivinen yleiskuvaus ja siitä vedetyt johtopäätökset, monista kiinnostavista yksityiskohdistakaan huolimatta, ei pysty vastaamaan siihen, miten perustuslakivaliokunnan jäsenet, sihteerit ja asiantuntijat toimivat yhdessä, miten he harjoittavat tulkintaa ja valvontaa, mikä vaikutus heidän tulkintoillaan on milloinkin lakien muotoiluun ja jopa lain toimeenpanoon, miten tulkintaerimielisyydet ja jännitteet ratkaistaan ja miten saadaan aikaan yksimielisiä mietintöjä, mikä on oikeusharkinnan ja poliittisen harkinnan suhde valiokuntatyössä, tai mikä loppujen lopuksi on perustuslakivalio-



kunnan ja sen käyttämien asiantuntijoiden tulkintatyön rooli ja merkitys siinä oikeusjärjestyksen prosessiyhteydessä, jossa arvioidaan sitä kuinka kansalaiset pääsevät perustuslakiin kirjattuihin sosiaalisiin oikeuksiinsa. Kaikki nämä kysymykset ovat sisällöllisiä. Niihin vastaaminen edellyttää sitä koskevien aineistojen, kuten asiantuntijalausuntojen, systemaattista lukemista ja erittelyä kulloisessakin lainopillisesti ymmärretyssä asiayhteydessään.

”Perustuslakivaliokunnan jäsenten ja asiantuntijoiden roolista kaivattaisiin pikaisesti perusteellista oikeus- ja yhteiskuntatieteellistä tutkimusta” (Wiberg 2003, 968). Tähän Matti Wibergin päätelmään on helppo yhtyä vaikka olisikin eri mieltä siitä, millaisen tutkimuksen avulla tätä kysymystä on mahdollista parhaiten selvittää. Tällaista tutkimusta odotellessa tyydyn lyhyesti pohtimaan perustuslakivaliokunnan toimintaa sen tulkintakannanottojen oletettujen vaikutuksen näkökulmasta. Tämän näkökulman omaksuminen tarkoittaa sitä, että perustuslakivaliokunnan harjoittama lain tulkinta ymmärretään sillaksi lainsäädännön ja lain soveltamisen välillä. Näin meneteltäessä otaksutaan samalla, että nimenomaan perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat ovat sillanrakentajia. Syykin on ilmeinen: asiantuntija-instituutiosta on muodostunut elimellinen ja alati tärkeämpi osa perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Valiokunnan tulkinnat heijastavat erittäin pitkälle valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden tulkintasuosituksia. Sillanrakennuksen kannalta erityisen merkittävä seikka on, että ”(v)altiosääntöjuristien ydinryhmä edustaa valiokunnan toiminnassa oikeastaan suurempaa jatkuvuutta kuin valiokunnan vaalikausittain vaihtuva kokoonpano.” (Jyränki 398.) Asiantuntijuuden jatkuvuus ilman muuta tarkoittaa myös tulkinnallista jatkuvuutta. Sillä on varmasti suuri merkitys myös tulkintojen kääntymiselle käytännöksi.

Jos ei ole mahdollisuutta kunnolla syventyä perustuslakivaliokunnan toimintaan perustuslain tulkitsijana alkuperäisaineiston valossa, mutta silti haluaa sanoa asiasta jotakin enemmän, niin mikä on vaihtoehto? Yksi mahdollisuus on tehdä siitä pikainen swot-analyysi. Sen avulla pyritään tunnistamaan omasta subjektiivisestä näkökulmasta perustuslakivaliokunnan toiminnan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Yhtä monien havaintojen etsiminen jokaisessa ulottuvuudessa saattaa tietenkin painottaa asioita väärin. On mahdollista, että esimerkiksi vahvuuksia on yksinkertaisesti paljon enemmän kuin heikkouksia, mutta havainnot esitetään siitä huolimatta molemmissa luokissa yhtä paljon. Tämä on hyvä pitää mielessä. Pyrin tunnistamaan perustuslakivaliokunnan toiminnan vahvuudet ja heikkoudet sekä mahdollisuudet ja uhat sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tapahtuipa tämä lainsäätäjään vaikuttamisen tai lain soveltamiseen vaikuttamisen välityksellä.

***Perustuslakivaliokunnan toiminnan vahvuudet:*** erinomaisen suureen tulkintaauktoriteettiinsa nojaten perustuslakivaliokunta on vahva toimija, joka toteuttaa selkeästi oikeusvaltioperiaatetta ja sitä kautta takaa kansalaisten perustuslainmukaista oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunnan toimintaa arvioitaessa on hyvä pi-

tää mielessä, että sen ensisijainen vaihtoehto olisi valtiosääntötuomioistuin. Se olisi edustuksellisen demokratian kannalta ilman muuta huonompi vaihtoehto. Perustuslakivaliokunnan rooli lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvojana ilmentää luottamusta kansanedustuslaitokseen. Voimakkaasta valtiosääntölegalismista huolimatta tätä suomalaista ratkaisua voidaan pitää pohjoismaiseen demokraattiseen perinteeseen kuuluvana. Perustuslakivaliokunnan toiminta tehostaa eduskunnan työskentelyä ja sitä kautta vahvistaa sen asemaa. Perustuslakivaliokunnan jäsenten, sihteeristön ja asiantuntijoiden yhteistyö toimii erinomaisesti. Siitä on osoituksena se, että useimmat lausuntoaasiat, ehkä yhdeksän kymmenestä, päätetään käytännössä yksimielisesti (Jyränki 2003, 401) keskustelun pohjalta. Keskustelun kannanottojen hajonta voi olla hyvinkin suuri. Tämä on paljolti perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden ansiota. He takaavat korkeatasoisen normitulkinna ja sitä koskevan keskustelun. Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat edustavat parasta mahdollista valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta maassamme. Heidän toiminnassaan tulee selkeästi ilmi se, mitä Kaarlo Tuori on kutsunut oikeustieteilijän kaksoiskansalaisuudeksi: hänen rooliinsa toisaalta tiedeyhteisön jäsenenä ja toisaalta oikeuskäytäntöön osallistujana. Kaksoiskansalaisuus tekee mahdolliseksi toisaalta sen, että perustuslakivaliokunnan kannanotot alistetaan valtiosääntöoikeuden akateemisten tutkijoiden kriittiseen tarkasteluun ja toisaalta sen, että perustuslakivaliokunnan kannanotot ja lausunnot vaikuttavat merkittävästi valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen esimerkiksi toissijaisen oikeuslähteen muodossa.

*Perustuslakivaliokunnan toiminnan heikkoudet:* perustuslakivaliokunnan toiminnan heikkoudet – oikeusturvan näkökulmasta – ovat tavallaan sen vahvuuksien kääntöpuoli ja liittyvät nimenomaan sen vahvaan asemaan auktoriteettina, jonka kantaa määritelmänmukaisesti ei voida kyseenalaistaa. Tiedeyhteisön toiminnasta poiketen perustuslakivaliokunta on Saraviidan mukaan velvollinen esittämään vaihtoehtottoman ratkaisun (Saraviita 1999, 15), siis tavallaan antamaan yhden oikean vastauksen kulloinkin käsillä olevaan kysymykseen. Näin se tekee useimmiten lainopillisten asiantuntijoiden lausuntojen perusteella. Miten sitten tiettyyn ratkaisuun päädytään? Tämä ei riipu ainoastaan lainopillisesta normitulkinnaista vaan siitä substanssitiedosta, jonka varassa esimerkiksi määrättyjen sosiaalioikeuksien minimitasosta päätetään. Ilmeinen puute, nimenomaan myös asiantuntijoiden työn kannalta on ”ettei valiokunnassa ole valmistavaa käsittelyä, jossa annettaisiin asiantuntijalausuntojen laatimista varten välttämätön, käsillä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen liittyvä substanssitieto” (Jyränki 2003, 400). Suurempi pulma, vaikka oletettaisiin että tämä substanssitieto olisi perustuslakivaliokunnan saatavilla (mitä se ei kyllä useinkaan ole), saattaa olla se Ilkka Saraviidan mainitsema seikka, että lainopin menetelmin ei ole välineitä punnita seikkoja, jotka edellyttävät sosiaalipoliittisia arviointeja. Valiokunta joutuu niitä kuitenkin tekemään. Kaarlo Tuorin vastaus tähän ”pulmaan” on nähdäkseni se, että ”oikeudessa tosiasi-

at riippuvat normeista, ja niitä havainnoidaan normien lävitse”. (Tuori 2007, 27.) Toisin sanoen lainoppinut asiantuntija on henkilö, joka joutuu aina tulkitsemaan tosiasiat (sosiaalipoliittiset faktat) normien lävitse, jotta niitä voitaisiin arvioida oikeudellisina tosiseikkoina. Oikeudelliset tosiseikat ovat siten aina institutionaalisia tosiseikkoja. (Tuori 2007, 34.)

Vaikka Tuorin tulkinta hyväksyttäisiin, niin jäljelle saattaa silti jäädä oikeusoppineen asiantuntijan kaksoiskansalaisuudesta juontuva pulma, minkä Antero Jyränki on pannut merkille: ”Toisaalta voi pitää jossain määrin ongelmallisena, että valtiosääntöoikeuden tutkijoista pääosa asiantuntijaominaisuudessa sitoutuu sellaiseen yhteistoimintasuhteeseen perustuslakivaliokunnan kanssa, joka tosiasiaa vähentää heidän mahdollisuuksiaan kriittisesti kommentoida valiokunnan tulkin-taratkaisuja”. (Jyränki 2003, 398.) Tähän voi kyllä todeta, että mikään ei periaatteessa estä näitä asiantuntijoita kriittisesti kommentoimasta perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Pulma on pikemminkin siinä – mihin toki Jyränki viittaa – että perustuslakivaliokuntien lausuntojen kriittinen tai ylipäänsä muukaan kommentointi ei ole muodostunut Suomessa julkisuuden osaksi ja julkisen keskustelun asiaksi. Tästä on turha syyttää yksin valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Toisaalta voidaan ajatella, että tämän keskustelun paikka on eduskunta, jota perustuslakivaliokunnan työ keskeisesti tukee. Perustuslakivaliokunnan työssä voi silti olla olemassa jännite poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja oikeusharkinnan välillä. Se on ainakin olemassa lainsäätäjän poliittisen tahdon (voluntas) ja oikeusoppineen järki-peräisen argumentaation (ratio) välillä. Kaarlo Tuori toteaaakin, että ”moderniin oikeuteen kuuluvat sekä voluntas että ratio; ne eivät ole vain näkökulmia oikeuteen vaan läsnä sen sisäisenä jännitteenä.” (Tuori 2007, 39.)

*Perustuslakivaliokunnan toiminnan mahdollisuudet:* perustuslakivaliokunnan keskeinen tehtävä on lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta, jossa sen toiminta on ollut tehokasta ja tuloksellista. Voidaan silti kysyä mikä on perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen vaikutus eduskunnan ulkopuolella ja voidaanko tätä vaikutusta vahvistaa tai täydentää oikeusturvan parantamiseksi. Perustuslakivaliokunnan toiminta perusoikeusuudistuksen (1995) ja perustuslain kokonaisuudistuksen (2000) yhteydessä tietyiltä osin todistaa siitä, että perustuslakivaliokunta pyrki osaltaan vahvistamaan lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa muutenkin kuin ennakkovalvonnan osalta. Uuteen perustuslakiin (106§) hyväksyttiin perustuslain etusijaperiaate, jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, mikäli kyseessä oleva laki olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämä jälkikäteiskontrollin hyväksyminen uuteen perustuslakiin juontui aika pitkälle siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimus ja ey-oikeuden etusija ja näiden tuomioistuimille antama kontrollimahdollisuus olivat luoneet tälle maaperää. Joka tapauksessa tämän säännöksen hyväksymisen taustalla oli nimenomaan sitä puoltava perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp). Tässä mietinnössään perustuslakivaliokunta lisäksi täsmen-

si, että ”(l)akien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste säilyy uuden perustuslain nojalla ennakkovalvonnassa, jossa perustuslakivaliokunnan keskeinen asema ilmaistaan erillisessä säännöksessä (74§). Tuomioistuinten mahdollisuus arvioida eduskunnan säätämän lain jonkin säännöksen suhdetta perustuslakiin rajoittuu perustuslain etusijaa koskevan säännöksen mukaan yksittäisen oikeustapausten ratkaisemisen yhteyteen.” Tältä osin voi väittää, että perustuslakivaliokunta jossain määrin muutti aiempaa kantaansa (PeVM 25/1994 vp), jonka mukaan perusoikeusuudistuksen toteuttaminen on pidettävissä erillään kysymyksestä lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollin järjestämisestä.

Valtiovarainministeriön ankarasta vastustuksesta ja sitä myötäilevästä hallituksen alkuperäisestä esityksestä huolimatta perustuslakivaliokunta katsoi samassa mietinnössään valtiovarainvaliokunnan lausuntoon yhtyen, ja eduskunnan tahtoa seuraten, että ”hallinnollinen ratkaisu valtionalouden tarkastusviraston asemasta pitää tehdä uudessa perustuslaissa ja että aiemmat selvitykset huomioon ottaen riippumattoman tarkastusviraston tulee sijoittua eduskunnan yhteyteen. Valiokunta on tästä syystä muuttanut 90 §:n 2 momenttia”. Näin myös tapahtui ja se vahvisti ilman muuta valtionalouden hoitamisen riippumattomaa valvontaa. Tälläkin on merkitystä sosiaalioikeuksien toteutumiselle käytännössä ja siten oikeusturvalle.

Perusoikeusuudistusta (HE 309/1993 vp) koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) perustuslakivaliokunta vältti esittämästä uusia institutionaalisia valvontajärjestelmiä pitkälle siitä syystä, että kysymys oli yleisempi ja koski koko valtiosääntöä eikä vain perusoikeuksia. Mietinnön mukaan asia oli erikseen selvitettävänä oikeusministeriön toimesta (13.11.1992) eduskunnan lausuman (27.10.1992) mukaisesti. Perustuslakivaliokunta katsoi silti aiheelliseksi esittää ”sellainen korostus, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee tehtävänsä hoitaessaan valvoa erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valiokunnan mielestä tämän uudistuksen hengen mukaista on, että näiden lainvalvojien vuosittaisiin toimintakertomuksiin sisällytetään oma jakso perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.” Tämä perustuslakivaliokunnan esitys on otettu myös huomioon. Se on avannut oven sosiaalisten perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen jälkikontrolliin. Tämä on Suomessa pitkälle valtioneuvoston oikeuskanslerin ja nimenomaan eduskunnan oikeusasiamiehen harteilla.

***Perustuslakivaliokunnan toiminnan uhat:*** voiko lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan jakaminen perustuslakivaliokunnan (ennakkovalvonta) ja tuomioistuinten harjoittaman perustuslain etusijaperiaatteeseen nojaavan harkinnan (jälkikontrolli) välillä johtaa ristiriitoihin, jotka uhkaavat järjestelmän toimintaa? Tätä on vaikea pitää minään suurena uhkana. Suurempi ongelma on se, että esimerkiksi perustuslain mukaisten TSS-oikeuksien tosiasiallista toteutumista koskeva jälkivalvonta ei oikeustodellisuudessa toimi kunnolla eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin elintärkeästä ja arvokkaasta toiminnasta hu-

limatta. Vaikka oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain mukaan (PeL 108.1§ ja 109.1§) mahdollisuus valvontatehtävässään kiinnittää huomiota myös perusoikeusjärjestelmän vaatiman lainsäädännön puuttumiseen tai voimassa olevan lainsäädännön heikkouksiin, niin heidän keinonsa tosiasiallisesti puuttua väärinkäytöksiin ja laiminlyönteihin ovat varsin rajoittuneet. Perustuslakivaltioikuntakin on tyytynyt kiinnittämään huomiota vain heidän kertomusmenettelynsä kehittämiseen (esim. PeVM 2/2001 vp). Tämä on se nimenomainen kysymys, johon pitäisi keskittää päähuomio pohdittaessa miten perustuslain mukaiset sosiaalioikeudet toteutuvat oikeustodellisuudessa ja mikä on kansalaisten oikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kysymys koskee lain toimeenpanoa, joka on pitkälle eräänlainen terra incognita. Toisaalta yksi muistutus tilanteesta on, että sosiaalisiin perusoikeuksiin ei ole yhdessäkään perustuslain 106 §:n (perustuslain etusijaperiaatetta soveltavassa) tapauksessa toistaiseksi viitattu.

## Lain soveltaminen

Sosiaalioikeudet toteutuvat oikeustodellisuudessa lakeja soveltamalla. Perusoikeusuudistuksen ja perustuslain kokonaisuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena voitaisiin pitää sitä, että perusoikeuksia tuli myös käyttää oikeusperusteena tuomioille, hallintolainkäyttöpäätöksille ja viranomaisten oikeudellisesti perustelluille ratkaisuille. Tältä osin eduskunta ja perustuslakivaltioikunta ikään kuin luopuivat perusoikeussäännösten tulkinta- ja soveltamisonopolista (Saraviita 2010, 2). Tässä suhteessa vähittäistä kehitystä on väitetty tapahtuneen (Saraviita 2010, 2). Jos näin on, niin ansio siitä kuuluu ennen kaikkea perustuslakivaltioikunnalle ja sen asiantuntijoille, myös ylimmille oikeusasteille ja toimeenpanon osalta eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Mutta kuinka hyvin perustuslain sosiaalisia perusoikeuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon käytännöissä tosiasiallisesti noudatetaan? Varsin hyviä viitteitä tilanteesta saa lukemalla vaikkapa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksia ja hänen lausuntojaan niistä tapauksista, joissa hän joutuu käsittelemään kanteluja viranomaisten ja virkamiesten päätöksistä ja toimenpiteistä. Jo tämän alkuperäisaineiston huolellinen läpikäynti auttaisi muodostamaan kuvan niistä epäkohdista, jotka tuntuvat olevan arkipäivää sosiaalioikeuksia sovellettaessa tai niitä soveltamatta jätettäessä.

Kysymyksen kuinka hyvin perustuslainmukainen oikeusturva toteutuu Suomen sosiaali- ja terveydenhuollossa, on yksinkertaisesti vastattava: emme todellakaan tiedä. Vastaukseksi ei riitä siihen viittaaminen, mitä lainsäädäntöön on kirjoitettu. Ei ole mitään varmuutta, että tätä lain kirjainta kaikilta osin myös käytännössä toteutettaisiin. Tilanteen mutkikkuutta lisää se, että valtiovalta on Suomessa vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon linjanvedoista ja niiden kirjoittamisesta lakiin, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön toteuttamisesta ovat vastuussa kunnat. Niinpä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat, ja jopa laeiksi kir-

jatut, keskusvallan tavoitteet testataan tosiasiallisesti kuntien käytännöissä. Ne taasen riippuvat ratkaisevasti talouden pelisäännöistä. Valtio-kunta-suhteen ja niiden välisen työnjaon moninainen epäselvyys vaikeuttaa omalta osaltaan merkittävästi sosiaalioikeuteen kirjattujen normien, sääntöjen ja periaatteiden toteutumista. Tilanteen monimutkaisuutta lisää sekin, että sosiaali- ja terveydenhuollossa yksityinen ja nk. kolmas sektori ovat entistä ratkaisevammassa roolissa julkisen sektorin ohella, usein yhteistyökumppanina.

Kolmannen sektorin toimijoilla on käytännön kokemustensa pohjalta tietoa siitä kuinka oikeusturva toteutuu sosiaali- ja terveydenhuollon eri lohkoilla. Tämä on sellaista paikallista täsmätietoa tai hiljaista tietoa, josta on suurta hyötyä systemaattisesti kerättyä oikeusturvan toteutumisen selvittämisessä. Tämä hiljainen tieto vastaa varsin hyvin sitä kokemustietoa, jota myös kuntien sosiaaliasiamiehille, mutta myös eduskunnan oikeusasiamiehelle kertyy heidän toimintansa tuloksena. Sosiaalioikeuteen liittyvän oikeusturvan toteutumisen kannalta onkin huolestuttavaa, että tämä olemassa oleva hiljainen tieto tuntuu viestivän siitä, että sosiaalioikeuden toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa varmistamaan tarkoitettu oikeusturvajärjestelmä on jopa osittain näennäisoikeusturvan järjestelmä. Tällaisen väitteen vahvistamiseksi tarvittaisiin kuitenkin enemmän tietoa ja tutkimusta tosiasiallisesta tilanteesta.

Jos oikeusturvaa sosiaali- ja terveydenhuollossa tarkasteltaisiin oikeusfilosofisesta näkökulmasta, niin silloin pitäisi kysyä, kuinka hyvin siinä oikeudenmukaisuus toteutuu sosiaalioikeuden ansiosta. Mielenkiinto tähän kysymykseen on ollut todella vähäistä Suomessa. Muutamia harvoja pohdintoja (esimerkiksi Hyvinvointivaltion rajat-hanke) lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon käytäntöjen oikeudenmukaisuus sosiaalioikeuden soveltamisen näkökulmasta ei ole kuulunut sen paremmin poliittisen päätöksenteon päiväjärjestykseen kuin viranomaisten kiinnostuksen kohteisiin. Asia ei ole myöskään tuntunut kiinnostavan sen paremmin tiedotusvälineitä kuin tutkijoita. Hyvästä elämästä ja onnellisuudesta on kyllä kirjoitettu ja keskusteltu moraalifilosofian ja aikalaisdiagnoosien muodossa. Viranomaisten kiinnostuksen kohteena on ollut voittopuolisesti kysymys sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuudesta, tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta. Tällöin oikeudenmukaisuuden kriteeriksi on asetettu pikemmin ansio ja hyöty kuin tasa-arvo, kohtuus tai tarve. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvää tasa-arvoa on kyllä laajalti tutkittu ja selvitetty, mutta sitä ei ole tehty oikeusturvan näkökulmasta. Ei ole esimerkiksi kysytty mitä eriarvoisuuden lisääntyminen kertoo sosiaalioikeuden soveltamisesta oikeudenmukaisuuskysymyksenä.

Jos oikeusturvaa sosiaali- ja terveydenhuollossa tarkastellaan siitä näkökulmasta, kuinka hyvin lainsäädännössä on täsmennetty niitä oikeudellisia menettelyjä ja hallinnollisia keinoja, joiden tulisi taata oikeusturva sosiaali- ja terveydenhuollossa, niin kyse on vakiintuneesta lainopillisesta tulkintakäytännöstä. Jos taasen oikeusturvalla sosiaali- ja terveydenhuollossa viitataan siihen miten ihmiset pääsevät tosiasiallisesti lainsäädännössä määriteltäviin sosiaalisiin oikeuksiin-

sa, niin tällöin oikeusturvan laadun arviointi edellyttää sen selvittämistä, kuinka sosiaaliset oikeudet toteutuvat oikeustodellisuudessa. Tätä voi pitää oikeussosiologisena tehtävänä. Valtiovalta ei ole kuitenkaan osoittanut suurta kiinnostusta oikeusturvan oikeussosiologiseen tutkimukseen. Harvat konkreettiset selvitykset Suomen oikeusoloista ja oikeusturvasta ainoastaan sivuavat sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista.

Vaikka sosiaalioikeutta koskeva oikeusturva olisi jopa näennäistä Suomessa, niin tästä ei välttämättä seuraa, että sosiaali- ja terveydenhuolto olisi Suomessa heikommalla tolalla kuin siihen elintasoltaan rinnastettavissa maissa. Suomen perustuslakiin on saatettu kirjattu monia sellaisia sosiaalioikeudellisia normeja, joita ei ole tarkoitettukaan toteutettavaksi käytännössä. Tässä suhteessa Suomi ei olisi mikään poikkeus maailman maiden joukossa. Suomea ei silti missään tapauksessa voida rinnastaa sellaisten maiden kanssa, joissa perustuslakiin kirjatut perusoikeudet ovat lähinnä propagandaa. Kun on tutkittu (Ben-Bassat ja Dahan 2008) sitä, kuinka eri maissa on valtiosääntöön kirjattu sosiaalisia perusoikeuksia (oikeus sosiaaliturvaan, koulutukseen, terveyteen, asuntoon sekä minimipalkkaan ja työturvaan) ja kuinka ne vaikuttavat yhteiskuntapolitiikan muodostukseen ja sen tuloksiin, niin kuva on ehkä yllättävä. Verrattaessa keskenään 68 maan valtiosääntöjä ja aikaansaannoksia, niin sosiaalioikeuksien kirjausten kymmenen kärjessä sisältää Ben-Bassatin ja Dahanin tulkinnan mukaan Portugalin jälkeen kolme Etelä-Amerikan maata (Nicaragua, Brasilia ja Meksiko), joita seuraa Puola neljäntenä. Sen jälkeen tulevat kolme muuta Etelä-Amerikan maata (Paraguay, Panama ja Uruguay). Suomi on järjestyksessä 13. kun taas muut Pohjoismaat tulevat kaukana perässä. Itse asiassa Norja kuuluu niiden maiden ryhmään, joiden perustuslaissa ei ole mainittu sosiaalioikeuksia lainkaan. Tässä suhteessa se kuuluu samaan ryhmään kuin Yhdysvallat, Iso-Britannia, Kanada ja Australia. Jos taas Etelä-Amerikan maat vakioidaan tarkastelusta, niin siinä tapauksessa kärjessä ovat maat, joilla on takanaan sosialistinen perinne. Valtiosääntöjen eroja tulkittessaan Ben-Bassat ja Dahan päätyvät siihen johtopäätökseen, että sosiaalioikeuksia ei löydy anglosaksisten common law-maiden valtiosäännöistä toisin kuin keskieuropalaisista siviilioikeuden perinteen maiden konstituutioista, puhumatta sosialististen maiden käytännöistä. Mitä aikaisemmin valtiosäännöt on laadittu – kuten Norjassa, jonka valtiosääntö on vuodelta 1814 – sitä epätodennäköisempää on löytää niistä sosiaalioikeuksia. Protestanttien maiden valtiosäännöissä näitä sosiaalioikeuksia on huomattavasti harvemmin kuin katolisten ja islaminuskoisten maiden valtiosäännöissä.

Tarkastellessaan ekonometrisen mallin avulla sitä kuinka päteviä sosiaalioikeuksien kirjaukset valtiosääntöön todellisuudessa ovat, niin Ben-Bassatin ja Dahanin (2008) päällimmäiseksi johtopäätökseksi muodostuu, että teot eivät millään muotoa vastaa sanoja (”halvan puheen hypoteesi” tulee lähinnä vahvistettua). Kyse on toki vertailusta eri maiden välillä, joka ei sinänsä kerro siitä millainen tilanne voisi olla kunkin maan kohdalla, jos siinä sosiaalioikeuksien asema valtiosäännössä

olisi toisenlainen. Suomen osalta pitänee kirjattuja TSS-oikeuksia, varsinkin avuttomien tai muuten vaikeassa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten mahdollisuudet saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja päästä sosiaaliturvan piiriin olisivat heikommat. Perustuslakiin kirjatut sosiaalioikeuden säännökset ja niistä tehdyt tulkinnat ovat kaikesta huolimatta toimineet eriarvoistumiskehityksen pidäkkeinä, joskaan ne eivät ole sitä kyenneet estämään.

## Lähteet

- Arajärvi, Pentti. Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. KELA, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, Helsinki 2002.
- Ben-Bassat, A. & Dahan, M. Social rights in the constitution and practice. *Journal of Comparative Economics*, 36 (2008), 103–119.
- Ewald, François & Gunther Teubner A Concept of Social Law, in *Dilemmas of Law in the Welfare State* (ed.) by Walter de Gruyter: Berlin–New York 1986, 40–75.
- Hidén, Mikael. Säädosvalvonta Suomessa I: Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki, 1974.
- Jyränki, Antero. Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Talentum. Helsinki, 2003.
- Jääskinen, Niilo. Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Yliopistopaino. Helsinki, 2008
- Kosunen, Virpi. Lama ja sosiaaliturvan muutokset 1990-luvulla. Teoksessa Leikkausten hinta. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa (toim. Matti Heikkilä & Hannu Uusitalo). Stakes, raportteja 208, Saarijärvi, 1997a, 45–101.
- Kosunen, Virpi. The recession and changes in social security in the 1990s. Teoksessa *The Cost of Cuts* (ed. by Matti Heikkilä and Hannu Uusitalo). Stakes: Saarijärvi, 1997b, 41–68.
- Rieppula, Esko. Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana: valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäivillä. Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki, 1973.
- Saraviita, Ilkka. Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. <http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/valiokunnanrooli.htm>, viittauspäivä 26.4.2010.
- Saraviita, Ilkka. Asianajajat ja perusoikeusjärjestelmä. <http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/asianajajat.htm>, viittauspäivä 26.4.2010.
- Sinzheimer, Hugo & Fraenkel, Ernst. *Die Justiz in der Weimarer Republik. Eine Chronik*. Luchterhand: Neuwied und Berlin, 1968.
- Sinzheimer, Hugo. *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie – Gesammelte Aufsätze und Reden* (herausgegeben von Otto Kahn-Freund und Thilo Ramm mit einer Einleitung von Otto Kahn-Freund). Schriftenreihe der Otto Brenner Stiftung 4. Europäische Verlagsanstalt: Frankfurt – Köln, 1976.
- Tuori, Kaarlo. Sosiaalioikeus. WSOY. Juva, 1995.
- Tuori, Kaarlo. Asiantuntijalausunto Suomen Kuntaliitolle koskien valtion ja kuntien vastuunjakoa sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa. Helsingissä 5.12.2001. <http://74.125.45.132/search?q=cache:yOUK0MfTf8J:www.kunnat.net/attachment.asp%3Fpath%3D1%3B29%3B60%3B498%3B21975%3B21988%3B36697%3B36698+kaarlo+tuori+suomen+kuntaliitolle&cd=1&hl=fi&ct=clnk>, viittauspäivä 26.4.2010.
- Tuori, Kaarlo. Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY. Helsinki, 2007.
- Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, 788–815.
- Wiberg, Matti. Perustuslakivaliokunta asian-  
tuntija-areenana. Lakimies 6/2003, 967–991.



## Asiakirjat

HE 309/1993 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle perusoikeussäännösten muuttamiseksi.

HE 1/1998 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 25/1994 vp – Perustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp.

PeVM 10/1998 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp.

PeVM 2/2001 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1999 – K 11/2000 vp.

PeVL 25/2001 vp – Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta

Perusoikeuskomitean komiteamietintö 1992: 3

Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993

Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995

Perustuslaki 2000-komitean komiteamietintö 1997:13

Täysistuntokeskustelut koskien HE 309/1993 vp

Lähetekeskustelussa 15.2.1994 käytetyt puheenvuorot:

Edustaja Arja Alho  
Edustaja Tarja Halonen  
Edustaja Anneli Jäätteenmäki  
Edustaja Marjut Kaarilahti  
Edustaja Antti Kalliomäki  
Edustaja Pekka Leppänen  
Edustaja Paavo Nikula  
Edustaja Outi Ojala  
Edustaja Eero Paloheimo  
Edustaja Kimmo Sasi  
Edustaja Anneli Taina  
Edustaja Tuulikki Ukkola  
Edustaja Ben Zyskowitz

Ensimmäinen käsittely 14.2.1995

Edustaja Päivi Varpasuo

Täysistuntokeskustelu koskien HE 1/1998 vp

Lähetekeskustelu 10.2.1998

Oikeusministeri Kari Häkämies  
Edustaja Ville Itälä  
Edustaja Johannes Koskinen  
Edustaja Jouko Jääskeläinen  
Edustaja Markku Pohjola  
Edustaja Veijo Puhjo  
Edustaja Jukka Tarkka  
Edustaja Raimo Vistbacka

Lähetekeskustelu (jatkuu) 11.2.1998

Oikeusministeri Kari Häkämies  
Edustaja Antero Kekkonen  
Edustaja Henrik Lax  
Edustaja Risto E. J. Penttilä  
Edustaja Jukka Tarkka  
Ensimmäinen käsittely 2.2.1999  
Edustaja H. Koskinen  
Edustaja Risto Kuisma  
Edustaja Johannes Leppänen  
Edustaja Veijo Puhjo

Toinen käsittely 3.2.1999

Edustaja Tytti Isohookana-Asunmaa  
Edustaja Anneli Taina  
Edustaja Jukka Tarkka

Lausunnot Perusoikeuskomitean mietintöön

Kansallinen Kokoomus (10.9.1992)  
Keskuskauppakamari (25.5.1992)  
Maa- ja metsätalousministeriö (20.7.1992)  
Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto (15.6.1992)  
Palkansaajajärjestöt SAK, TVK, Akava, STTK (26.2.1992)  
Sosiaali- ja terveyshallitus (26.6.1992)  
Sosiaali- ja terveysministeriö (23.6.1992)  
Suomen kaupunkiliitto (15.6.1992)  
Suomen Keskusta (18.6.1992)  
Suomen kunnallisiitto (10.6.1992)  
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (11.6.1992)  
Suomen Työnantajain Keskusliitto (15.6.1992)  
Suomen Yrittäjien Keskusliitto (24.6.1992)  
Valtiovarainministeriö (14.8.1992)  
Vasemmistoliitto (10.6.1992)  
Vihreä Liitto (25.8.1992)

Lausunnot Perustuslaki 2000-komitean mietintöön

Eduskunnan oikeusasiamies Lauri Lehtimaja (29.8.1996)  
Keskustan eduskuntaryhmä (12.10.1997)

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä (25.9.1997)  
Valtiovarainministeriö (17.10.1997)  
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä (25.9.1997)