NEUVONTA KUNNAN JA VALTION TEHTÄVISSÄ SOSIAALITURVA-ASIOISSA

OTT Kalevi Ellilä

toukokuu 2011

Aluksi

Käsite ”julkinen valta” kattaa yhtäällä kunnalliset toiminnot ja toisaalta valtion mahdin. Näillä eri sektoreilla on paljon yhteistä, mutta erojakin on. Kuntapuoli vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen antamisesta, kun taas valtion puoli (etupäässä kansaneläkelaitos) antaa lähinnä rahaetuuksia. Yhteistä on, että tehtävät perustuvat eduskuntalakeihin ja yhteisöihin kuuluvat kansalaiset ovat verovelvollisia, ja julkinen valta rahoittaa toimintansa etupäässä verovaroin (asiakasmaksut erikseen). Yritys- ja pääomatulojen verotus perustuu rahan keräämisen oikeudenmukaisuuteen ilman että näillä verovelvollisryhmillä olisi suoranaisia oikeuksia vaatia tiettyjä palveluja. Kunta-alan sosiaali- ja terveyspalvelut 2009 olivat 8.4 % bkt:sta.

Yhteisnimityksellä ”julkinen valta” on käyttönsä etupäässä makrotasolla, sosiaalipoliittisissa kysymyksissä. Tosiasia on, että kunnan ja valtion tehtävät sosiaaliturva-asioissa konkreettisesti eroavat varsin paljon keskenään. Kun puhutaan julkisen vallan tehtävistä, olisi samalla yleensä kiiruhdettava sanomaan ainakin se, kumman harteilla, kunnan vai valtion, asioiden pyörittäminen on. Nykyjärjestelmään kuuluu, että valtio antaa rahaa kunnille tietynmääräisinä valtionosuuksina (lakisääteinen peruste) tai ”harkinnanvaraisina” valtionavustuksina. Jollei tätä järjestelmää olisi, olisivat kunnittaiset veroprosentit vastaavasti korkeampia ja ilmeisesti valtionverotus alhaisempi. Asialla on merkitystä niin sanotun verotuksen kohtaamisen kannalta, sillä ansioperusteinen verotus kuntapuolella perustuu pääsääntöisesti tasaveroon, kun taas valtion tuloverotus on progressiivista. Samat rahasummat ovat valtion ja kunnan rahoitusvastuun kannalta eräin osin valtion puolelta nähtyinä menoja, mutta kunnan puolelta nähtyinä tuloja. Niin sanottu yleissairaalalaitos siirrettiin lainmuutoksin 1960-luvun lopulla valtionhallinnon vastuulta kunnan tehtäväksi, ja eräät sosiaalipoliittiset avustukset, kuten äitiysavustus ja sotilasavustus on vastaavasti yhteiskunnallisten käsitysten muututtua siirretty kunnilta valtiolle. Klusterilta toiseen siirtäminen edellyttää valtioneuvoston esityksistä eduskunnalle annettujen oikeusministeriön ohjeiden mukaan vaikutusarviota, jossa esitetään päätöksenteon pohjaksi toiminnallisten vaikutusten lisäksi asiaan liittyvät kuntatalouden ja valtiontalouden vaikutukset. Ohje on ollut voimassa lähes 40 vuotta, mutta valitettavasti sen soveltaminen on ollut julkisuudessa varsin ”könttämaista” , ilman tarvittavaa erittelyä.

Palvelulla ja rahaetuudella voi olla yleisesti katsoen samankaltainen sosiaalinen päämäärä, elintärkeäksi koetun asian tukeminen tai sitten yhteiskunnassa vallitsevien erojen tasaaminen.

Yhteiskunnallisesta perustyönjaosta johtuu, että kansalaisen on tiedettävä, minkä viranomaisen puoleen hänen kussakin asiassa on käännyttävä. Esimerkiksi valtio vastaa kansaneläkkeistä, ja terveysperuspalvelut ovat kunnan asia. Tällä on merkitystä yleisten vaalien järjestämisen kannalta, vaikka viime aikoina vaaliohjelmat ovat valitettavan usein olleet maailmaa syleileviä eli vaalilupauksia on annettu asioissa, joista vaaleissa lain mukaan ei ole kyse (toimivallan jako). Vastuuviranomaiset tiedottavat asioista yleensä ja antavat tapauskohtaista neuvontaa. Tiedottamisen ja neuvonnan päämäärät voivat olla ja usein ovatkin samansuuntaisia, ja päällekkäisyyksiä, jotka voivat antaa aiheen puolin ja toisin tulkintavaikeuksiin, esiintyy. Tässä esityksessä tiedotus oletetaan tunnetuksi, ja keskitytään konkreettiseen yhteydenpitoon kansalaisen ja viranomaisen kesken.

Yleisen hallintoasian neuvontavelvollisuudesta on nyttemmin säädetty hallintolaissa (2004). Laki tulee kyseeseen etupäässä valtion rahaetuusasioissa. Yleisen oikeusperusteen ”erityislaki syrjäyttää yleislain” mukaan kunnan sosiaaliasioissa neuvonnassa noudatetaan käytännössä sosiaaliasiakaslakia (2000) ja kunnan terveysasioissa lähinnä ns. potilaslakia (1993) Näiden erityislakien sisältö on yksityiskohtaisempi kuin hallintolain, ja lisäksi niiden nojalla toimivat erityisviranomaiset, sosiaaliasiamiehet (24 §) ja potilasasiamiehet (11 §) toimivat oman velvollisuusalueensa puitteissa. Vaikkei laissa asiaa ole säädetty, katsoisin harkintavallan väärinkäytöksi ja siis lainvastaiseksi jos asiamieheltä vaaditaan päämiehensä valtakirja.

Tiedottaminen kunnan (kunnanhallituksen) tehtävänä säädettiin ensi kerran 1976 kunnallislaissa (13 §). Sen sijaan on annettu 1995 kuntalaki. Lain 50 §:n mukaan valtuusto antaa hallintosäännössä tarpeelliset määräykset kunnan tiedottamisesta. Hallintoasiassa viranomaisen ja julkisen vallan työntekijän neuvontavelvollisuus säädettiin ensi kerran hallintomenettelylaissa. Sen sijaan 2003 on tullut hallintolaki. Lain 8 §:ssä on säädetty neuvonnasta. Niinpä viranomaisen on toimivaltaansa kuuluvissa asioissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen kuuluvaa neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Erikseen on säädetty että neuvonta on maksutonta. Jos asiakkaan esittämä asia ei kuulu viranomaisen tehtäviin, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Kunta tai valtio työnantajana määrää, missä määrin neuvonta kuuluu kunkin työntekijän tai viranhaltijan tehtäviin. Työnjakokysymykset voivat olla enemmän tai vähemmän selkeät, mutta jo suoraan lain nojalla on syntynyt jokaisen työntekijän tai viranhaltijan perusvelvollisuus neuvonnan antamiseen. Tarve neuvoa perustuu joko asian laatuun tai asiakkaan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Esimerkiksi korkeakoulututkinnon suorittaneen kanssa voi käyttää sanaa ”analyysi”, mutta jos asiakkaan peruskoulutus on vain peruskoulu, on syytä puhua asioiden tieteellisestä erittelemisestä. Yleislaiksi kutsutaan lakia joka on voimassa jos asiasta ei ole erikseen erityislaissa muuta säädetty. Hallintolaki on yleislaki. Jos erityislakia tutkittaessa ilmenee, ettei se ota tiettyyn asiaan kantaa, käy yleislaki täydentävänä lakina sovellettavaksi. Jos esillä on kaksi yleislakia, niiden keskinäinen sovellettavuus ratkeaa usein lain tarkoituksen avulla ja käyttäen hyväksi yleisiä laintulkintaperiaatteita. Asialla on esimerkiksi merkitystä haettaessa muutosta kunnan hallintopäätökseen, jolloin ensi kädessä on se tulkinta että tyytymättömyys pannaan vireille oikaisuvaatimuksella jonka ratkaisee kunnanhallitus tai päätöksen tehnyt viranomainen taikka lautakunta.

Viranomaisen asiana on huolehtia hallintoasian riittävästä selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Hänen on muutenkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Ristiriidan näiden asioiden kesken määrää terve järki, sillä lain sanamuodosta ei saada siihen johtoa. Asianosainen voi odottaa että viranomainen tuntee lait ja viranomaisen tapaukseen antamat tarkemmat määräykset. Käytännössä on etua jos asiakas tuntee alan soveltamisohjeet. Ns. sisäiset ohjeet ovat julkisuuslain mukaan asiakkaalle julkisia ja hänen on maksutta saatava niistä selko. Viranomaisen tulee varautua siihen että asiakas kumoaa omalla argumentoinnillaan lainvastaiset ohjeet (lex superiori).

# Potilaslaki tuli 1.3.1993 voimaan. Lain 5 §:ssä on säädetty potilaan tiedoksisaantioikeudesta, joka on henkilökunnan velvollisuus. Säännöksen mukaan potilaalle on oma-aloitteisesti annettava selvitys hänen terveydentilastaan, hoidon merkityksestä, eri hoitovaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä muista hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista. Selvitystä ei silti tule antaa jos se aiheuttaisi potilaalle vakavaa vaaraa hengelle tai terveydelle. Tätä poikkeussäännöstä on tulkittava suppeasti. Negatiivisten seikkojen ilmaiseminen on vuorovaikutuskysymys. Ammattihenkilön on annettava selvitys potilaalle siten että tämä riittävästi ymmärtää sen sisällön. Vierassanoja on vältettävä. Lyhenteet on ”auki” sanottava jos on ilmeistä ettei potilas niitä ymmärrä eli esimerkiksi silloin kun toimenpide on ns. ensi kerta. Tiedonsaantioikeus tulee kyseeseen missä hoitosuhteen vaiheessa tahansa. Vantaan potilasasiamies Miikkael Liukkonen on arvioinut että tämän lainkohdan rikkominen on yleisintä.

Sosiaaliasiakaslaki tuli voimaan 1.1.2001. Lain 5 §:ssä on potilaslain kaltainen säännös asiakkaan tiedoksisaantioikeudesta.

Neuvonta on kielenkäyttöä. Hyväkin kieli ruostuu, jollei sitä käytä sopivasti. Niinpä on myös täydennyskoulutuksen asia harjoitella ymmärrettävää ja selkeätä kieltä. Hallintolaki velvoittaa asiakaspalvelutehtävissä olevan käyttävän hyvää virkakieltä. Helsingin psykiatrisen poliklinikan psykologi Riitta Skoglund kirjoitti Hesarin yleisönosastoon 12.12.2011 siitä, millä kahdella tavalla harhaanjohtavasti nykyinen Kela tiedottaa asiakkailleen pitkähkön sairasloman jatkotilanteista ja inhimillinen tapa viestiä olisi tuumatalkoiden paikka.

Vain viittaan kielilain säännöksiin ja tapauksiin joissa asiakkaalle on hankittava tulkki ja huolehdittava kääntämisestä. Muu kuin suomen- tai ruotsinkielinen voi joutua tyytymään siihen että äidinkielen kääntäminen on kunnan tai valtion harkinnassa (”mahdollisuuksien mukaan”).

Kysyvä ei tieltä eksy, sanotaan. Sosiaaliturvan lainsäädäntö tietyllä tavalla edellyttää tai ainakin hyväksyttävästi suosii aktiivista potilasta tai asiakasta, joka uskaltaa ottaa kyselemällä selvää aukkokohdista tai epäselviksi jääneistä tilanteista. Jokaisessa Kelan lomakkeessa tulisi olla palautekohta sen ilmaisemiseksi, mitä erityistä asiaa hakija ei ole ymmärtänyt. Tämä olisi selkeä palaute viranomaiselle joka voisi sopivin tavoin jatkaa viestintää keskittymällä niihin kohtiin joissa asiakas on kokenut epävarmuutta. Lisäksi asianosaisella olisi hyvä olla vastaanottotilanteissa muistimerkintävälineet (kynä ja paperia) jotta neuvonnan toisinnettavuus olisi taattu.

Kunnan palvelutehtävät

Kuntalaki (1995) edellyttää että kukin kunnanvaltuusto syksyisin päättää kuntaveron veroprosentista, ja sen jälkeen annettavista palveluista joita varten on oltava yksityiskohtaisempi talousarvio kunnan menojen ja tulojen osalta. Asiaa tietyllä tavalla joissain asioissa, kuten erikoissairaanhoidossa, selkeyttää ja toisaalta monimutkaistaa kuntien yhteistoiminta, kuntayhtymähallinto.

Kunnan palvelutehtävät ovat lain soveltamisen kannalta joko pakollisia lakisääteisiä velvollisuuksia tai sitten ns. vapaaehtoisia, suuntaan tai toiseen valtuuston tahdosta riippuvaisia. Kuntaelämässä käytännössä vapaaehtoisiin tehtäviin yleensä varataan pari prosenttia talousarvion loppusummasta. Pakollinen velvollisuus on voitu laeissa määritellä enemmän tai vähemmän yksityiskohtaisesti. Jo perustuslaissa tarkoitettu (2 §) valtiovallan kolmijako edellyttää että tietyt tehtävät lainsäätämisen lisäksi jäävät hallinto- ja oikeusviranomaisille. Asia on ollut esillä viime aikoina esimerkiksi terveydenhuoltolain ja vanhuspalvelulakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Eräänlainen välimuoto on harkinnanvarainen laki, kuten omaishoidon tukilaki, jossa esimerkiksi tuen määrä ja hoitajan vähimmäisehdot tietyssä mielessä riippuvat siitä (harkinnanvaraisuus) millä tavalla valtuusto on halunnut järjestelmän kunnassa omaksua. Sanotusta seuraa että harkinnanvaraisessa järjestelmässä asiat voivat suoraan riippua valtuuston tahdosta suuntaan tai toiseen, mikä pakollisessa tehtävässä ei ole mahdollista. Pakollisesta tehtävästä sosiaali- ja terveyspalveluissa on erikseen säädetty missä määrin palvelujen käyttäjien osuus on maksuton, missä määrin maksullinen. Asiakasmaksulaki (1994) on yleisperusteinen, ja tietyt asiat ovat jääneet viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden määrättäviksi. On syytä kussakin tapauksessa erikseen huolellisesti ottaa lukuun se millaisin sanamuodoin asiasta on säädetty. Esimerkiksi kunnan mielenterveyspalvelut ovat yleensä maksuttomia, mutta sairaalalaitoshoito, myös pakkohoito on tietyn (enimmäis)määrän verran maksullista. Lisäksi esimerkiksi sairaalalaitoshoidon sisältö on voinut kehittyä sosiaali- ja terveysministeriön antamien suositusten pohjalta (yhdenmukaisuustavoite, kohtuullinen maan tapa).

Kunnallisen kiireettömän perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon antamisen vaiheittaiset määräajat eli niin kutsuttu hoitotakuu on eri asia kuin varsinainen hoitoneuvonta. Järjestelmillä potilaan parhaaksi toimimisella on samankaltaisia piirteitä, jonka osoittaa esim. potilaslain säännös siitä että jollei tutkimusta tai hoitoa heti voida antaa, on potilaalle annettava täsmähetki jolloin hän voi tulla palvelua hakemaan.

Neuvon antamisjärjestys muistuttaa deduktiivista päättelyä siinä että hyvä on aloittaa yleisestä ja kehitellä siitä neuvoa yksityiseen.

Hyvä neuvo on asiallinen ja huomaavainen. Mitä tärkeämpi asia, sitä huolellisemmin se on valmisteltava jotta se menisi perille. Asianmukainen parityöskentely esimerkiksi lääkärin ja hoitajan kesken edellyttää huolellista valmistautumista linjauksista, ja lääkärin on tähdellistä saada potilas käsittämään että hänen oma etunsa on käydä vaikkapa kohollaan olevan pahan kolesteroliarvon takia hoitajan luona ravintoneuvontaa ynnä muuta tarkempaa ohjetta saamassa.

Joskus neuvo voi olla vastakysymyksen muotoon puettu ohje jossa ideana on saada potilaan tai asiakkaan omat aivosolut liikkeelle, jotta vaikuttavuus olisi huipussaan.

Neuvo voi olla asiakastilanteesta johtuen enemmän tai vähemmän nimenomainen. Vähemmän tärkeät asiat voi neuvoa ikään kuin rutiinipuheena, mutta tärkeässä asiassa on syytä keskittyä nimenomaan neuvomiseen.

Tietyissä tilanteissa potilas tai asiakas ei halua ottaa vastaan neuvoja. Koko kunnallinen palvelusysteemi harvinaista pakkohoitoa lukuun ottamatta perustuu vapaaehtoisuuteen. Kuitenkin vastentahtoiselle asiakkaalle on hyvä suostutella neuvoja ja siten murtaa muutosvastarinta.

Useimmin esiintyvissä pullonkaulakysymyksissä olisi yksikön varauduttava vastaamaan potilaalle ja asiakkaalle esimerkiksi antamalla vastaanottotilanteen päätteeksi luettelo, ”10 yleensä esitettyihin kysymyksiin” kirjalliset vastaukset. Sama koskee sähköistä neuvontaa esim. Lääkäriseura Duodecimin Käyvän hoidon osalta ja netissä olevia kunnittaisia hoito-ohjeita.

Mikäli työntekijän antama neuvo on väärä, ei asiakas voi vedota siihen kun kyse on valmistelusta johon ei erikseen saa hakea muutosta. Lopullinen ratkaisu voi siten lainmukaiseen päämäärään tähdätessään poiketa alustavasta neuvosta. Jos väärästä neuvosta aiheutuu asiakkaalle vahinkoa esimeriksi ylimääräisen työn muodossa, on vahingonkorvauslain mukaan hänellä oikeus saada ajanhukasta kohtuullinen korvaus. Usein kuitenkin näyttökysymys siitä, mitä on neuvottu, on vaikea ja johtaa usein asiakkaan tappioon.

Neuvon tehokkuutta ja muistamista lisää, jos potilas on etukäteen laatinut vaikkapa ranskalaisilla viivoilla kysymyspaletin jonka hän ammattihenkilölle esittää. Saman tien paperille on syytä jättää tilaa vastauksen merkitsemistä varten. Viestijä vastaa viestin perillemenosta, ja on turhaa selittelyä jälkikäteen väittää, mitä asiassa on ”tarkoittanut”, ellei sitä heti sanota selkeästi. Ammattihenkilön asia on johtaa puhetta, ja potilas saa sopeutua siihen että tehdyt välikysymykset palvelevat hyvään hoitoon ja kohteluun pääsemistä ilman eri perusteluja. Kokemus osoittaa, onko paikallaan tehdä potilaalle yksi kysymys kerrallaan vai harkitaanko oikeaksi strukturoimattomat kysymykset. Esimerkiksi kipujen hoitamisessa saattaa olla paikallaan ensin antaa potilaalle tilaisuus esittää kivun kuvaus vapaasti, ja vasta sitten tarkemmalla kysymyksenasettelulla tai potilasta koskettamalla pyrkiä saamaan selville kivun ”lähde”. Kipuheijastukset voivat olla potilaan arkiajattelun vastaisia, ja hoitamisen asiantuntijan on syytä viimeistään tutkimuksen lopuksi kertoa potilaalle, miksi esimerkiksi vatsakipua on tutkittu stetoskoopilla selän puolelta. Ammattihenkilö ei voi kieltää muistivälineiden käyttöä esimerkiksi viestin ”luottamuksellisuuteen” vedoten. Muistiväline on potilaan yksilöllisen kohtaamisen asia ja verrattavissa siihen laatiiko ihminen ruokakauppaan mennäkseen kauppalistan ostettavista tavaroista. Nauhurin tai läppärin käyttäjää voi hyväksytysti kohdata tilanne jossa ammattihenkilö antaa aikapulassa uuden ajan.

Neuvonnan ja hyvän hoitokäytännön suhde vaihtelee asioittain. Esimerkiksi saattaisi olla hyvää hoitoa, jos jokaiselta anginapotilaalta jatkohoitona leikattaisiin nielurisat, koska anginan uusiutuminen tulee näin epätodennäköiseksi. Onkin esitetty että kun nielurisat ovat ”turha” elin, poistoleikkauksen pitäisi tapahtua jo synnytyssairaalassa. Asia on kansanterveystieteellinen, ja kannan ottaminen puoleen tai toiseen vaatii kokonaisvaltaista suunnittelua ja harkintaa. Ammattihenkilölain 15 §:n mukaan jokaisen toimenpiteen yhteydessä on harkittava toimenpiteen hyödyt ja haitat, riittävän pitkällä aikavälillä mitaten. Asian arviointi on ulotettava lääkärinkoulutukseen.

Jokaisen viranomaisen tai sen palveluksessa olevan työntekijän edellytetään tuntevan viranomaisen toimivallan rajat. Tämä liittyy siihen yleisempään sääntöön että ”viranomainen tuntee lain”, so. potilaan tai asiakkaan ei tarvitse tuntea säännöksiä yksityiskohdittain vaan riittää perusteltu vaatimus asian käsittelemiseksi. Jos asia kuuluu samalla toimialalla olevan muun yksikön toimivaltaan, asia on ”sisäisesti” siirrettävä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tuolle yksikölle yrittämättä vedota siihen että asiakkaan tulisi laittaa ”uusi” asia vireille oikealle yksikölle. Poikkeuksena on suullinen vaatimus, sillä viranomainen ei ”tiedä”, hyväksyykö tuo toinen viranomainen suullisen vireillepanon. Tällöin on sopivin neuvoin ohjattava miten asianosaisen on meneteltävä jotta suullinen vaatimus muutetaan kirjalliseen muotoon. Perusteluna on hyvä hallinto. Siirrosta on ilmoitettava asianosaiselle jotta hän tietäisi kenen puoleen kääntyä ennen lopullista ratkaisua.. Jos asia ei kuulu koko toimialan piiriin, on viran puolesta tutkittava minkä muun hallintoviranomaisen käsiteltäviin asioihin tapaus kuuluu, ja lähetettävä (”siirrettävä”) asia toimivaltaiselle viranomaiselle. ”Oikeasta viranomaisesta” on mainittava viranomaisen nimi sekä käynti- ja yhteydenpito-osoitteet (kuten puhelinnumero ja sähköpostiosoite). Virka-aika tarvitsee mainita, sillä on kohtuutonta vaatia että asianosaisen on otettava siitä itse selvää. Viranomaisen on siirtoasiassa toimittava neutraalisti, so. ei pidä puoltaa tai vastustaa asiaa. Jos asia kuuluu tuomioistuintyyppiselle viranomaiselle, hallintolain siirtosäännökset eivät käy sovellettaviksi. Jos hallintoviranomainen silti on (epähuomiossa tai muuten) siirtänyt asian tuomioistuimelle, on tämän asia oikeushallintoasiana ja oman neuvontavelvollisuuden piirissä varattava asianosaiselle mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimessa vireille kunhan vain tämän tuomioistuimen perussäännökset on täytetty. Sen sijaan jos asia on laitettu vireille tuomioistuimessa vaikka se kuuluisi hallintoviranomaisen toimialaan, tuomioistuin jättää asian tutkimatta omaan toimivaltaansa kuulumattomana kysymyksenä eikä siirrä asiaa hallintoviranomaiselle. Tuomarin kysely- ja neuvontavelvollisuudella on näet omat rajansa.

Jos varsinainen palvelu olisi maksullista, ei neuvonnan osuudesta voida päättää periä erillismaksua vaan neuvonnan katsotaan sulautuvan varsinaiseen palvelutoimintaan. Jos perusterveydenhuollon potilaalle on kieltäydytty antamasta lähetettä erikoissairaanhoitoon, ja potilas saa uuden ajan tästä huolimatta samassa asiassa, on yksikön asia heti huomata ettei mitään uutta ole tullut esille, jolloin vastaanottomaksua ei voi periä uudelta käynniltä sillä kohtuuden mukaan yksikön asia olisi huomata aiemman tapahtuman muodostama este palvelulle.

Puhelin on sekä henkilökunnan että asiakkaiden käytettävissä oleva väline. Jos vastaanottotilanteessa osoittautuu ettei työntekijä tiedä selvää vastausta, on hänen eräissä tapauksissa ”ring back”-periaatteen kannalta otettava selvää asiasta ja soitettava se vastaus asianosaiselle. Tällöin vältytään uudelta käynniltä. Kantaa terveysasioissa vastaa se käytäntö että esimeriksi laboratorio- ja kuvantatutkimusten tulos soitetaan erillisenä soittoaikana potilaalle joka saa tietää tulosten tulkinnasta ilman että vaadittaisiin eri vastaanottoa.

Valtion etuusasiat

Sosiaaliturva-asia kansalaisen ja valtion kesken on yleensä valtionhallinnossa järjestetty siten, että etuudesta päättävä viranomainen on kansaneläkelaitos, useimmiten sen paikallistoimisto. Näennäisenä poikkeuksena on, että kunnan ja valtion keskinäisen valtionosuussuhteen asioista päättää valtionosuuslain (1994) perustein yleensä tavanomaiseen toimintaan ensi kädessä aluehallintoviranomainen (entinen lääninhallitus). Eräät kehittämishankkeet ja perustamiskustannukset valtionosuuden osalta ratkaisee sosiaali- ja terveysministeriö. Harkinnanvaraiset valtionavustukset ratkaisee valtiovarainministeriö.

Neuvonnan sisällöstä ja järjestämistavasta päättää palvelussuhdeasiana myös valtionhallinnossa ensi kädessä valtiotyönantaja. ”Uusi asia” voi tehtäväkuvausta koskevien normien perusteella kuulua työntekijän koulutuksen ja kokemuksen piiriin siten ettei hän voi niistä kieltäytyä, Suurehkojen muutosten johdosta työnantaja järjestää sisäistä koulutusta. Tehtäviin kohdistuvan työtaistelutoimenpiteen palkkavaatimuksineen katsotaan olevan voimassa olevan virka- ja työehtosopimuksen vastaista, joten työtaistelu palkan korottamiseksi on luvallista vain ns. sopimuksettoman tilan aikana.

Kansaneläkelaitos vastaa lähes 300 valtion sosiaalietuuden ratkaisemisesta. Laitoksen organisaatioon kuuluu keskushallinto ja paikallistoimistot. Keskushallinto hoitaa muun ohessa kansainvälisiä asioita, tutkimus- ja kehitystoimintaa ja eräitä kuntoutusasioita. Yleensä asian katsotaan tulleen Kelassa vireille kun se on jätetty henkilökohtaisesti paikallistoimistoon tai kirje asiasta on sinne saapunut. Työhuippujen tasaamiseksi Kela voi siirtää asian käsiteltäväksi siihen paikallistoimistoon jonka työtilanne asiakkaan kannalta on kaikkein paras. Muutoksenhakukysymyksissä tämä ei tuottane ongelmia sillä valituksia varten on maanlaajuiset lautakunnat joille on epäolennaista mikä paikallistoimisto asian on ratkaissut. Useimmista etuusryhmästä Kela on varautunut asettamalla asiakkaiden käyttöön paikallistoimistosta saatavat lomakkeet, ja kertomalla asioista sähköisillä kotisivuilla joihin usein liittyy laskuri etuuden itse laskemiseksi. Perustuslain mukainen yhdenvertaisuus edellyttää että kotisivujen sisältö näytetään paikallistoimiston asiakkaalle joka itse ei voi kotisivua esimerkiksi kotonaan katsoa. Lisäksi on olemassa julkisuuslain mukaan kenelle tahansa julkiset asioiden soveltamisohjeet. Asiakas voi maksutta saada kohtuullisen määrän soveltamisohjeiden kopioita käyttöönsä, ja jos pyyntö on tavanomaista suurempi, se voidaan tyydyttää antamalla asiakkaalle mahdollisuus lukea aineisto paikallistoimiston tiloissa valvonnan alaisena. Hyvään hallintoon kuuluu että soveltamisohje on käsillä hyvissä ajoin ennen pääasian voimaantuloa. Jos tässä viivästytään, hallinnon tarkoitussidonnaisuusperuste huomioon ottaen asiat voidaan näet pitää tietyn ajan ratkaisematta kunnes ohje on annettu. Asiassa on silti otettava lukuun perustuslaissa mainittu viivytyksettömyysvaatimus.

Valtiolla on yleinen, joskin perustuslain utuiseen säännökseen nojaava neuvotteluvelvollisuus kuntien kanssa yhteisissä asioissa. Lisäksi jos hallituksen esitys eduskunnalle koskee kuntapuoleen liittyvää lakiehdotusta, on kunnallistaloudelliset vaikutukset esitettävä eduskunnalle. Valitettavasti tämä säännös on toteutunut ylimalkaisesti, ja parannus kuntapuolelle olisi esimerkiksi se että jos alustavasti kuntapuoli (yhdistyslain mukainen kuntien järjestö, Kuntaliitto) on eri mieltä valtion edustajien kanssa, erimielisyyden sisältö esitettäisiin yleisperusteluissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa. Muutamien kysymysryhmien osalta on säädelty tehostuneemmasta valtion ja kuntien yhteistyöstä, kuten kunnallistalouden alalta ja kuntoutusasioiden yhteiskysymyksistä. Esimerkiksi lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline saadaan yleensä subjektiivisena oikeutena kunnan viranomaiselta, mutta Kela voi harkinnanvaraisena etuna täydentää kunnan päätöstä. Silloin hallintolain mukaiseen selvittelyvelvollisuuteen kuuluu sanoa päättäjälle, onko ja missä määrin ”toinen korvauspuoli” ottanut asiaan kantaa.

Kelan paikallistoimistoverkosto on harvempi kuin kuntapuolen kokonaisuus. Tämän merkitys saattaa tulla esille tietyissä muutoshankkeissa, kuten kysymyksessä toimeentulotuen rautaisen osan siirtämisvaatimuksessa kunnilta Kelalle ”yhdenvertaisuuden nimissä”. Ihmisen kannalta on suuri ero, saadaanko palvelut lähipalveluina kotikunnasta vai ”keskitetysti” esimerkiksi 50 km kauempana ydinkunnasta.

Myös valtionhallinnossa työnantaja valitsee, kuka tai ketkä neuvontaa missäkin asiassa antaa ja miten. Ratkaisevaa asiakkaan kannalta on henkilökuntarakenne ja henkilöstön määrä ja laatu. Suuren yksikön mahdollinen synergiaetu riippuu asioiden järjestäjien tahdosta. Ylimalkainen ja puolihuolimaton neuvonta on energian tuhlausta. Jos kokonaisvaltaisia henkilöstösuunnitelmia ei ole, voi suuri yksikkö olla kustannustehokkuudeltaan kyseenalaisempi kuin pieni yksikkö. Kelan periaate ”kaikkien työntekijöiden on hallittava kaikkien etuuksien perusasiat” voi pikemminkin jarruttaa kehitystä kuin tuoda asiakkaille etuja napakampaan työnjakoon verrattuna.

Lopuksi

Harkittaessa neuvontaa kunnan ja valtion tehtävissä sosiaaliturva-asioissa on pidettävä mielessä kolmikanta: normisto, sen soveltajat ja asiakastaho. Ihanteellisessa tapauksessa kaikki osapuolet puhaltavat yhteen hiileen.

Kokemus on kuitenkin osoittanut että asiakkaille neuvonnassa tarkoitetut parannukset vaativat toteutuessaan lisäresursseja joiden saanti on kovan työn takana. Neuvonta voidaan kokonaisvaltaisessa arvioinnissa nähdä tiettynä kokonaisuutena jonka hyväksi tehdyt uhraukset tulevat voittoina takaisin jossain muussa näkökulmassa. On ilmeistä etua jos neuvonnassa virkakieli muistuttaa mahdollisimman paljon hyvää arkikieltä. Viranomaisen suullisen ja kirjallisen esityksen sisällön on syytä mahdollisimman pitkälle vastata toisiaan. Viranomaisneuvonta palvelee, paitsi asiakkaita, myös asian lopullista päätöksentekoa ja toteutumista.

Neuvonta usein on moniammatillista Varsinkin tässä työpaikkakoulutuksen tuloksilta voidaan vaatia tavanomaista suurempaa nopeutta.

Ennakkopäätösrekisterit osoittavat viranomaisten linjauksia. On realistista odottaa että samassa viranomaisessa uusi asia ratkaistaan ennakkopäätöksen osoittamalla tavalla. Hallintolain mukaan hallintoasia voidaan itseoikaisuna muuttaa hakijalle myönteisemmäksi jos siinä havaitaan olevan ilmeinen asiavirhe. Päätökseen jossa on hylätty ilmeisen asiavirheen korjaaminen, ei voi hakea säännöllisin muutoksenhakukeinoin muutosta. Ilmeinen asiavirhe voi sattua esimerkiksi siitä ettei potilaan tai asiakkaan esittämää lääkärintodistusta ole ymmärretty todistuksen antajan tarkoittamalla tavalla. Ilmeinen on virhe myös silloin jos jotain uutta säännöstä ei ole sovellettu sen esitöiden mukaisen tarkoituksen suuntaisesti. Ilmeisen virheen korjaamisen idea on sama kuin antiikin sanonnassa ”errare humanum est”, erehdys on inhimillistä. Väärää käytäntöä ilmaisevat asenteet ”tehty mikä tehty” tai ”tehtyä ei saa tekemättömäksi”. On pystyttävä avoimesti myöntämään omatkin virheet. On todettu että muutoksenhaussa viranomaisen kuulemisvaiheessa havaittujen virheiden korjaaminen helpottaisi muutoksenhakuviranomaisen työtä. ”Tekevälle sattuu”-työtapaturmien edessä tarvitaan oikeaa, nöyrää asennetta. Toisaalta prosessitalouden periaate siitä että virhe on korjattava heti kun se havaitaan, tukisi jopa sitä että valitusasia voitaisiin korjata heti kuulematta perustason viranomaista, sillä rutiinikuuleminen saattaa olla periaatteen ”audiatur et altera pars” väärin ymmärtämistä.