

27.7.2017

EOAK/1790/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

Viite: 25.5.2016 vireille tullut kantelu

PÄÄTÖKSEN TEKEMINEN HALLINTORIITA-ASIASSA

1 KANTELU

Arvostelitte 25.5.2016 lähettämässänne kirjoituksessa Lohjan sosiaalitoimen menettelyä päätöksentekoa ja tiedusteluunne vastaamista koskevassa asiassa. Kerroitte jättäneenne Lohjan sosiaalitoimeen hakemuksen lastensuojelulain mukaisen taloudellisen tuen maksamisesta. Kerroitte tiedustelleenne asian käsittelyn vaihetta saamatta tiedusteluunne vastausta.

2 SELVITYS

Lohjan perusturvatoimi antoi kirjoituksenne johdosta selvitystä.

3 RATKAISU

3.1

Päätöksenteko sosiaalihuoltoon kuuluvassa asiassa

Arvostelitte Lohjan sosiaalitoimea siitä, ettei se tehnyt päätöstä hakemuksenne johdosta.

Kantelukirjoituksen ja saamani selvityksen perusteella Lohjan sosiaalitoimi ei ole sijoittanut kyseistä lasta luoksenne asumaan. Lohjan sosiaalitoimi ei ole selvityksensä mukaan muutoinkaan menetellyt sillä tavoin, että sille olisi syntynyt velvollisuutta tehdä päätöstä asiassa. Lohjan sosiaalitoimi ei ole tehnyt Teidän kanssanne asiassa toimeksiantosopimusta etkä Te ole sosiaalihuoltolain tarkoittama tukihenkilö lapselle. Lohjan sosiaalitoimi on katsonut, että ette ole asiassa asianosainen.

Selvityksen mukaan Lohjan sosiaalitoimi on useaan eri otteeseen ilmoittanut Teille, ettei sillä ole velvollisuutta korvata hakemianne kustannuksia.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa on säädetty jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti tuomiovaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen vastaus. Vaatimuksen esittäjällä ei kuitenkaan ole oikeutta saada asiassaan hallintopäätöstä pelkästään sillä perusteella, että hän itse katsoo asiansa

edellyttävän päätöksen tekemistä. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. Asian käsittelemiseksi muissa tapauksissa saattaa riittää esimerkiksi vastauksen antaminen viranomaisen kirjeellä.

Hallintolaissa on säädetty päätöksen muodosta, sisällöstä ja päätöksen perustelemisesta. Hallintolaissa ei ole kuitenkaan säädetty siitä, milloin asiassa on päätös tehtävä.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen.

Viranomaisen päätöksenvelvollisuutta arvioitaessa eräs kriteeri on se, voidaanko päätökseen hakea muutosta. Hallintolainkäyttölain 5 §:n mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Säännöksestä ei kuitenkaan yksiselitteisesti ilmene, milloin päätös sisältää sitovan asiaratkaisun ja on siis valituskelpoinen. Jos kysymys on lakisääteisestä etuudesta ja sitä koskevasta hakemuksesta, on asiaan aina annettava päätös. Päätöksentekovelvollisuus ei tällöin riipu siitä, onko hakijalla oikeus hakemaansa etuuteen.

Lakisääteisten hakemusten ohella esiintyy sellaisia tilanteita, joissa asianomainen hakee itselleen etuutta voimatta nojautua mihinkään nimenomaiseen säännökseen. Tällaisten niin sanottuihin vapaisiin hakemuksiin annettavien päätösten on katsottu pääsääntöisesti olevan valituskelpoisia (Hallberg, Ignatius ja Kanninen: Hallintolainkäyttölaki, 1997, s. 83–84).

Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta vakiintuneesti katsottu, että Suomessa ei lainsäädännössä ole turvattu yleisesti niin sanottua anomus(petitio)oikeutta, jonka mukaan jokaisella olisi oikeus saada viranomaiselta päätös tekemäänsä anomukseen. Samassa yhteydessä on kuitenkin katsottu, että hyvän hallinnon mukaista päätöksenteko näissä tilanteissa kuitenkin olisi (esimerkiksi Merikoski: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, 1968, 2.p, s 273-274).

Hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muutoin kuin muutoksenhakuteitse (hallintoriita-asia), käsittelee hallinto-oikeus. Hallintoriita-asia pannaan vireille hallinto-oikeudelle toimitettavalla hakemuksella. Säännökset hallintoriita-asian käsittelystä ovat joustavia hallintotuomioistuinten kannalta. Yksityiselle asianosaiselle voimassa olevat hallintoriita-asioita koskevat säännökset eivät kuitenkaan anna kaikin osin täsmällistä asian vireillepanoon tarvittavaa informaatiota. Esimerkiksi yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyviä riitoja ei käsitellä hallintoriitana, vaikka tällaisen oikeussuhteen osapuolena olisi julkisyhteisö. Hallintoriitasäännösten käyttöalaa on täsmennetty tapauskohtaisesti oikeuskäytännössä.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan (KHO 2.6.2017 T 2620) katsonut, että korvausvaatimus oli tullut hallinto-oikeudessa käsitellä hallintoriita-asiana hallintokäyttölain 69 §:n nojalla eikä valituksena oikaisuvaatimuksen hylkäävästä päätöksestä. Kysymys oli tapauksesta, jossa sijoitetun lapsen toinen isovanhemmista oli hakenut korvausta lapsen vierailuista isovanhemmille aiheutuneista lapsen ylläpitokustannuksista.

Kantelukirjoituksen ja saadun selvityksen perusteella totean, että päätöksentekovelvollisuus tällaisissa asioissa on tulkinnanvarainen.

Päätöksen tekeminen saattaa olla perusteltua sen vuoksi, että päätöksen muodossa esitetty

kannanilmaisu on yleensä selkeämpi ja täsmällisempi kuin esimerkiksi kirjeen muodossa annettu vastaus. Tilanteessa on kuitenkin epäselvää, tuleeko tällaiseen päätökseen liittää oikaisuvaatimusohje kunnan toimielimelle vai tulisiko päätökseen liittää ohjeet hallintoriitamenettelystä.

Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu (Laurinen: Hallintoriita-asiat, 1991, s. 89–90), että viranomaisen päätös hallintoriita-asiassa voi olla asianosaisen kannalta haitallinen. Se, että riidan toisena osapuolena olevan viranomaisen käsitys esitetään päätöksen muodossa, voi aiheuttaa sen käsityksen, että se on sitova. Laurisen mukaan muutoksenhakutien käyttäminen ei välttämättä johda riidan lopulliseen ratkaisemiseen, vaan voi hidastaa asian ratkaisemista ja aiheuttaa lisäkustannuksia.

Saamani selvityksen mukaan Teille on ilmoitettu useaan eri otteeseen, ettei Lohjan sosiaalitoimella ole velvollisuutta korvata hakemianne kustannuksia.

Kuten edellä totesin, hallintoriitana hallinto-oikeudessa käsiteltävä asia ei edellytä viranomaisen tekemää hallintopäätöstä. Vireille panijan oikeusturva ei siten edellytä välttämättä viranomaisen kannan ilmaisemista päätöksen muodossa. Toisaalta päätöksen tekemiseen ei ole estettä.

Edellä todetun perusteella sosiaaliviranomaiset eivät käsitykseni mukaan ole menetelleet lainvastaisesti vastatessaan Teille vaatimukseenne tekemättä asiassa hallintopäätöstä.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Käsitykseni mukaan Lohjan sosiaalitoimi olisi voinut ohjata Teitä mahdollisuudesta saattaa asia hallinto-oikeuteen ratkaistavaksi hallintoriitamenettelyssä. Tässä suhteessa merkille voidaan kuitenkin panna, että hallintoriita-asioiden käyttöala ei ole yksiselitteisen selvä, ja että menettelyyn liittyy tuomioistuinmaksulain ja hallintolainkäyttölain mukainen kuluriski.

Käsitykseni mukaan Teillä on halutessanne mahdollisuus saattaa asia vireille hallintoriitahakemuksena Helsingin hallinto-oikeudessa. Laillisuusvalvojana en kuitenkaan voi etukäteen ottaa kantaa siihen, minkälaiset menestymismahdollisuudet tällaisella hakemuksella saattaisi olla.

3.2

Tiedusteluihin vastaaminen

Kerroitte, että olette tiedustellut asian käsittelyn vaihetta saamatta tiedusteluihinne vastausta. Lohjan perusturvatoimen antamien selvitysten mukaan ”sosiaalityöntekijä on ilmoittanut kantelijalle puhelimitse useita kertoja, ettei korvausta makseta Lohjan perusturvatoimen kautta.”

Kantelukirjoituksenne ja saatu selvitys ovat siis tältä osin ristiriidassa keskenään. Tämän takia kirjoituksenne ei anna aiheita puoleltani enempään.

TOIMENPITEET

Lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen Lohjan perusturvatoimelle. Kirjoitus ei anna aihetta puoleltani muuhun.