

Förvaltningsförfarande- och förvaltningsprocessrätt, 14.4.2023

Uppgift 1

Du arbetar inom socialtjänsten i Västra Nylands välfärdsområde och ditt jobb är att lösa ansökningar om servicen enligt socialvårdslagen (1301/2014). På ditt skrivbord ligger en ansökan gjord av Jarmo, i vilken han har ansökt om serviceboende med heldygnsomsorg för sin 75-åriga hustru Irma enligt 21 c § socialvårdslagen eftersom hon är dementerad och Jarmo kan inte längre ta hand om henne. Du skickar till Jarmo en kompletterande begäran där du ber honom om en fullmakt, som skulle visa hans företräddarrätt. Jarmo svarar att det inte behövs någon fullmakt eftersom han har utsetts till Irmas intressebevakare enligt 2 kap. lagen om förmyndarskap (442/1999). Du är inte övertygad av Jarmos svar, så du vänder dig till din chef och frågar henne följande:

- 1) Kan Jarmo göra en ansökan å Irmas vägnar utan fullmakt?
- 2) Borde Irmas åsikt frågas i saken?
- 3) Inom vilken tid måste du lösa ansökan?

Uppgift 2

George ansökte om garantipension hos FPA enligt lagen om garantipension (703/2010), och fick via post 31.3.2023 ett beslut som antecknades ha skickats tre dagar tidigare. Enligt beslutet hade ansökan avslagits för att George inte uppfyllde kravet på bosättningsstid som anges i 4 § i lagen.

George var inte nöjd med beslutet och beslöt att anföra besvär över beslutet till förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen skickade George e-post 6.4. och berättade att domstolen inte kunde ta upp besväret till prövning. Till George sades det att han borde bekanta sig med den anvisning om ändringssökande som finns i FPA:s beslut.

George kontaktar dig och frågar:

- 1) På vilken grund har förvaltningsdomstolen inte prövat hans besvär?
- 2) Till vem skulle han framställa ett rättelseyrkande rörande beslutet han anser vara olagligt?
- 3) Om han hade något möjligt sätt att söka ändring, vid vilket datum borde han senast agera?

Uppgift 3

Minna jobbar som barnskötare på ett privat daghem som tillhandahåller daghemsverksamhet till kommunen på grund av ett köpserviceavtal. Ett av barnen som vårdas på dagis är Minnas systerson Leo. Pappan till ett annat barn har lämnat in ett klagomål till riksdagens ombudsman, där han hävdar att Minna gynnar Leo på andra barns bekostnad. Enligt klagomålet, med stöd av 27 och 28 §§ i förvaltningslagen (434/2003), är Minna jävig att ta hand om sin systerson på dagis. I varje fall måste situationen anses strida mot förvaltningslagens ”anda och principer”.

Du arbetar som referendarie på JO. Ta ställning till följande frågor:

- 1) Gäller förvaltningslagen överhuvudtaget i ärendet när det är fråga om ett privat daghem?
- 2) Är Minna jävig enligt de nämnda paragraferna i förvaltningslagen?
- 3) Finns det kanske annat stöd för klagomålet i förvaltningslagens "anda och principer"?

Tehtävän 1 mallivastaus

- 1) Voiko Jarmo tehdä hakemuksen Irman puolesta ilman valtakirjaa?

Ensimmäisessä osakysymyksessä on kyse puhevallasta. Pääsäännön mukaan puhevaltaa käyttää asianosainen itse, mutta puhevalta voi myös käyttää avustaja päämiehen puolesta. Hallintolain (434/2003) 12.1 §:n mukaan ”hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä”, mutta ”asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä.”

Hallintolain 15.1 §:ssä on kuitenkin erityissäännös edunvalvojan puhevallasta. Säännöksen mukaan ”täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä.” Edunvalvoja ei tällöin tarvitse valtakirjaa. Säännöstä vastanneen hallintomenettelylain (598/1982, kumottu) 16 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 146/1998 vp, s. 80 ja 82) mukaan ”edunvalvoja, joka on määrätty hoitamaan täysivaltaisen päämiehensä asioita, voisi käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka lain tai tuomioistuimen päätöksen mukaan kuuluvat hänen hoidettavikseen. Pykälän 1 momentista käy ilmi, että edunvalvojana ja hänen

päämiehellään on tällöin rinnakkainen puhevalta ja että edunvalvojan puhevalta rajoittuu asioihin, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä.”

Edunvalvojan tehtävistä säädetään holhoustoimilaissa (442/1999), jonka 42 §:n mukaan ”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.” Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 146/1998 vp, s. 51) mukaan ”kysymys on siitä, että edunvalvoja huolehtii huollon tarpeen tyydyttämisestä esimerkiksi panemalla vireille sosiaali- tai terveydenhuollon alaan kuuluvan toimenpiteen. Edunvalvojalla on tässä pykälässä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus silloinkin, kun häntä ei nimenomaisesti ole määrätty edustamaan päämiestään tämän henkilöä koskevassa asiassa.”

Tehtävänannon mukaan Jarmo on määrätty Irman edunvalvojaksi holhoustoimilain 2 luvun mukaisesti. Jarmolla on siten rinnakkainen puhevalta asiassa suoraan hallintolain 15.1 §:n nojalla, sillä ympärivuorokautisen palveluasumisen hakemista on holhoustoimilain 42 §:n ja sen yksityiskohtaisten perustelujen nojalla pidettävä edunvalvojana toimivan Jarmon tehtävänä. Koska Jarmolla on puhevalta suoraan mainittujen säännösten perusteella, hän voi tehdä hakemuksen Irman puolesta eikä hänen tarvitse esittää valtakirjaa hakemuksen tehdäkseen.

2) Tulisiko asiassa tiedustella Irman mielipidettä?

Toisessa osakysymyksessä on kyse asianosaisen kuulemisesta. Hallintolain 35 §:ssä säädetään päämiehen kuulemisesta tilanteessa, jossa edunvalvoja käyttää puhevaltaa. Säännöksen mukaan ”edunvalvojan [...] käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään [...], jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.” Hallintolain 35 § vastaa kumotun hallintomenettelylain (598/1982) 16.1 §:ää, jota koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 88/1981 vp, s. 35) mukaan ”yleensä tällainen kuuleminen on tarpeen, jos on epäiltävissä, etteivät holhoojan ja vajaavaltaisen käsitykset ole yhtenevät.”

Tehtävänannon mukaan Jarmo on hakemassa Irmalle eli päämiehelle ympärivuorokautisen palveluasumisen paikkaa Irman dementian vuoksi. Asiassa ei ole varsinaisesti syytä epäillä, että Jarmon ja Irman käsitykset eivät olisi yhteneväiset. Koska palveluasumisen paikkaa ollaan hakemassa Irmalle, on hänelle kuitenkin ilman muuta varattava tilaisuus tulla kuulluksi – varsinkin kun Jarmo on tehnyt hakemuksen edunvalvojan ominaisuudessa.

3) Missä ajassa sinun on ratkaistava hakemus?

Kolmannessa osakysymyksessä on kyse hallintoasian käsittelyn määräajasta. Hallintolaissa ei ole erityissäännöksiä asioiden käsittelyajoista. Hallintolain 23 §:n yleissäännöksen mukaan ”asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.”

Sosiaalihuoltolaissakin säädetään vain palveluntarpeen aloittamisen (SHL 36.2 §) ja palveluntarpeen valmistumisen (SHL 36.3 §) määräajoista, mutta ei päätöstä koskevasta määräajasta. Eli nämä säännökset eivät ole relevantteja osakysymyksen kannalta.

Sosiaalihuoltolain 45.2 §:ssä säädetään, että päätös on muissa kuin kiireellisissä tapauksissa toimeenpantava viimeistään kolmen kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Erityisestä syystä tuo aika voidaan ylittää. Kiireellisissä tapauksissa päätös on toimeenpantava ”viipymättä”. Vastaava säännökset sisältyvät vanhuspalvelulain (980/2012) 18.2 §:ään.

Eli jos Irman katsotaan täyttävän ympärivuorokautisen palveluasumisen myöntämisedellytykset, sinun tulisi tehdä myönteinen päätös siten, että se ehditään toimeenpanna viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta. Käytännössä päätös on kuitenkin tehtävä hyvissä ajoin ennen sen toimeenpanoa. Jos Irma sen sijaan palveluntarpeen arvioinnin perusteella ei täytä ympärivuorokautisen palveluasumisen myöntämiskriteerejä, ei kielteisen päätöksen tekemiselle ole säädetty määräaikaa. Kielteinenkin päätös on kuitenkin syytä tehdä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa.

Kommentteja 1. tehtävään

Hallituksen esityksessä (146/1998 vp, s. 51) sanotaan holhoustoimilain 42 §:ään liittyen, että ”näissä tapauksissa, joissa edunvalvojalla ei ole määräykseen perustuvaa kelpoisuutta edustaa päämiestänsä asiassa, hänen on hankittava toimenpiteelle päämiehen suostumus tai, jos se on päämiehen etujen turvaamiseksi tarpeen, tuomioistuimen päätös siitä, että edunvalvoja voi edustaa päämiestänsä myös sellaisessa tämän henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään.” Lainauksessa viitataan sosiaali- ja terveystieteiden ”toimenpiteisiin”, ei sen sijaan hakemuksen tekemiseen. On selvää, että päämieheltä on saatava suostumus esimerkiksi leikkaukseen terveydenhuollossa tai varsinaiseen palveluun sosiaalihuollossa, mutta lainauksesta ei voida vetää sitä johtopäätöstä, etteikö edunvalvoja voisi tehdä hakemusta päämiehen puolesta. Päämiehen mielipide tulee joka tapauksessa selvitettyksi kuulemisen kautta. Joissakin vastauksissa viitattiin oikeusasiamiehen ratkaisuun EOAK/1483/2019, mutta se ei suoraan sovellu tähän tapaukseen, sillä ratkaisussa oli kyse viranomaiselle tehdystä tietopyynnöstä.

Virkailijan sinun on viranhaltijana hyvä tarkistaa Jarmon edunvalvoja-asema holhousasioiden rekisteristä, mihin sinulla on viranhaltijana oikeus (ks. Laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä (1156/2019) 10.4 §). Vaihtoehtoisesti voit pyytää Jarmolta kopion edunvalvontamääräyksestä.

Joissakin vastauksissa oli lainattu hallituksen esityksen kohtaan (HE 146/1998 vp, s. 42), jonka mukaan ”toisinaan saattaa olla tarvetta tehdä oikeustoimia, jotka koskevat sekä päämiehen varallisuutta että hänen henkilöään. Tällainen voi olla esimerkiksi päätös palveluasunnon järjestämisestä itsenäisesti omassa kodissaan asuvalle henkilölle. Näissä tapauksissa tarvitaan sekä edunvalvojan että hänen päämiehensä myötävaikutusta.” Tämä ei

kuitenkaan soveltu tehtävään, sillä lainauksessa puhutaan ”oikeustoimesta”. Hakemuksen tekeminen viranomaiselle ei ole yksityisoikeudellinen oikeustoimi.

Ensimmäisessä osakysymyksessä on kyse ”vasta” asian vireille saamisesta hakemuksella eli siitä, voiko Jarmo tehdä hakemuksen Irman puolesta. Kyse ei siten ole Irman palvelutarpeen arvioinnista, johon ryhdytään vasta myöhemmin asian tultua vireille.

Se, että henkilölle määrätään edunvalvoja, ei tee hänestä vajaavaltaista. Edunvalvojan määrääminen ja vajaavaltaiseksi julistaminen ovat eri asioita. Vajaavaltaiseksi julistaminen on viimesijainen keino yksilön oikeuksien turvaamiseksi. Koska Irmalle on tehtävänannon mukaan määrätty edunvalvoja, ei ole syytä olettaa, että hän olisi vajaavaltainen.

Toisessa osakysymyksessä ei ole kyse holhoustoimilain 43 §:n mukaisesta kuulemisesta, sillä se koskee edunvalvojan velvollisuutta kuulla päämiestään. Tehtävässä oli kyse viranhaltijan velvollisuudesta kuulla asianosaista, mikä ratkaistaan HL 35 §:n perusteella.

Tehtävän 2 mallivastaus

- 1) Millä perusteella hallinto-oikeus ei voi ottaa tutkittavaksi hänen valitustaan?

Ensimmäinen osakysymys koskee tuomioistuimen toimivaltaa, joka on yksi prosessinedellytyksistä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) 81.2 §:n 1 kohdan mukaan ”tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta, jos valituksen tutkiminen ei kuulu sen toimivaltaan.”

Takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) 24.1 §:ssä säädetään puolestaan, että ”Kansaneläkelaitoksen tässä laissa säädettyä etuutta koskevaan päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta kirjallisella valituksella.”

Koska takuueläkkeitä koskeviin Kelan päätöksiin tulee hakea muutosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta, ei hallinto-oikeus ole toimivaltainen tutkimaan Georgen sille tekemää valitusta. Tästä syystä hallinto-oikeus on jättänyt valituksen HOL 81.2 §:n 1 kohdan nojalla tutkimatta.

- 2) Keneltä hän voisi vaatia oikaisua lainvastaisena pitämäänsä päätökseen?

Kuten edellisestä kohdasta käy ilmi, Georgen tulee hakea muutosta takuueläkettä koskevaan päätökseen kirjallisella valituksella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalta takuueläkelain 24.1 §:n nojalla. Kyse on siis valituksesta, ei oikaisuvaatimuksesta.

Takuueläkelain 25 §:n mukaan ”valituskirjelmä on [kuitenkin] toimitettava Kansaneläkelaitokselle”. Valituskirjelmän toimittamisella Kelalla pyritään siihen, että se voi tarvittaessa tehdä asiassa itseoikaisun takuueläkelain 26 §:n nojalla eikä valitusasiaa tarvitse

viedä laisinkaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Kun George kysyi, mistä voisi ”vaatia oikaisua”, oikea vastaus on, että ei mistään, mutta Kela voi tehdä itseoikaisun. Takuueläkelaki ei edellytä oikaisuvaatimuksen tekemistä ennen valitusta.

- 3) Jos hänellä olisi jokin muutoksenhakukeino käytettävänä, mihin päivämäärään mennessä hänen tulisi toimia?

Takuueläkelain 25 §:n mukaan ”valituskirjelmä on toimitettava Kansaneläkelaitokselle viimeistään 30:ntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona päätös on postitettu hänen ilmoittamaansa osoitteeseen, jos muutoksenhaun yhteydessä ei muuta näytetä.”

Määräaikalain (150/1930) 2 §:n mukaan ”[j]os ajanmääräyksenä on jokin määrä päiviä nimitetyn päivän jälkeen, niin tätä päivää ei lueta määräaikaan.”

Tehtävänannon mukaan Kelan päätös oli ilmoitettu lähetetyksi kolme päivää ennen kirjeen saapumista 31.3.2023. Näin Kela on lähettänyt kirjeen 28.3.2023. Takuueläkelain 25 §:n perusteella Georgen katsotaan siten saaneen päätöksen tiedoksi 4.4.2023, joka on 7. päivä kirjeen lähettämispäivästä (jota ei siis lasketa mukaan).

Takuueläkelain 25 §:n mukainen valitusaika (30 päivää) lasketaan siis tiedoksisaantipäivästä eli 4.4.2023:sta. Kolmaskymmenes päivä tuosta päivästä – sitä mukaan laskematta – on 4.5.2023. Eli Georgen on tullut toimittaa valitus Kelalle viimeistään torstaina 4.5.2023.

Kommentteja 2. tehtävään

Takuueläkelain 25 §:ssä säädetään ”asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen päivän jälkeen, jona päätös on postitettu hänen ilmoittamaansa osoitteeseen, jos muutoksenhaun yhteydessä ei muuta näytetä.” Alleviivattu kohta on säädetty muutoksenhakijan hyväksi. Se ei tarkoita, että tiedoksisaantiaika voisi olla lyhyempi, jos viranomainen voisi osoittaa asianosaisen tosiasiallisesti saaneen tiedon päätöksestä aikaisemmin. Tämä on todennut korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan KHO:2010:77.

Tehtävän 3 mallivastaus

- 1) Soveltuuko hallintolaki lainkaan tapaukseen, kun kyse on yksityisestä päiväkodista?

Ensimmäisessä osakysymyksessä on kyse hallintolain soveltamisalasta. Hallintolain (434/2003) 2.3 §:n mukaan ”tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.”

Varhaiskasvatuslain (540/2018) 5.1 §:n mukaan varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu kuuluu kunnille, joten kyse on julkisesta hallintotehtävästä. Pykälän 2 momentin viittaussäännöksen (→ kuntalaki 9.1–2 §) nojalla kunta voi antaa varhaiskasvatuksen tuottamisen yksityisen tehtäväksi.

Koska yksityinen päiväkotitoiminta ostopalvelusopimuksen perusteella, päiväkotitoiminta hoitaa hallintolain 2.3 §:n tarkoittamalla tavalla julkista hallintotehtävää. Tällä perusteella hallintolaki soveltuu tapaukseen, vaikka kyse on yksityisestä päiväkodista.

2) Onko Minna esteellinen hallintolain mainittujen pykälien perusteella?

Toisessa osakysymyksessä on kyse esteellisyyssäännösten soveltamisalasta.

Esteellisyydestä säädetään hallintolain 5 luvun 27–30 §:ssä. Lain 27.1 §:n mukaan ”virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.”

Jo säännöksen sanamuodosta käy ilmi, että esteellisyyssäännökset koskevat lähinnä hallintoasian käsittelyä. Myös hallintolakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp, s. 54) on todettu, että ”lakiehdotuksen 3–11 luvun säännöksiä sovellettaisiin ainoastaan silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa on kysymys hallintoasioiden käsittelystä ja hallintopäätösten tekemisestä.”

Lasten kasvattaminen ja hoitaminen päiväkodissa ei ole hallintoasian käsittelyä, vaan tosiasiallista hallintotoimintaa. Hallintolain 5 luvun esteellisyyssäännökset eivät siten tule sovellettaviksi. Minna ei näin ollen ole hallintolain 27–28 §:n perusteella esteellinen hoitamaan sisarenpoikaansa Leoa.

3) Löytyykö hallintolain ”hengestä ja periaatteista” kenties muuta tukea kantelulle?

Kolmannessa osakysymyksessä on kyse hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisalasta.

Hallintolain 2.1 §:n mukaan ”tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.” Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 49) todettiin, että ”lain 2 lukuun otettavissa hyvää hallintoa koskevissa perussäännöksissä korostettaisiin asiakasnäkökulmaa ja hallinnon palveluperiaatteen mukaista virkatehtävien hoitamista. [...] Esityksen lähtökohtana on, että hyvän hallinnon perusteita sovellettaisiin viranomais toimintaan yleisesti. Kyseiset säännökset tulisivat siten sovellettaviksi paitsi hallinnollisessa päätöksenteossa myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja erilaisten hoitotoimien suorittamista.”

Hallintolain 6 §:n sisältää yhdenvertaisuusperiaatteen sekä objektiviteetti- eli puolueettomuusperiaatteen. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ”viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti”. Objektiviteettiperiaatteen mukaan ”viranomaisten toimien on oltava puolueettomia.” Puolueellista toimintaa voisi esimerkiksi olla ”ystävien suosiminen” (HE 72/2002 vp, s. 60). Kumpaakin periaatetta sovelletaan siis hallintolain 2.1 §:n perusteella myös tosiasialliseen hallintotoimintaan eli päiväkodeissa tapahtuvaan varhaiskasvatukseen.

Vaikka hallintolain esteellisyysäännöksiä ei sovelletakaan tosiasialliseen hallintotoimintaan, Minnan toimintaa tulee arvioida hallintolain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen ja objektiviteettiperiaatteen näkökulmasta. Jos Minna selkeästi ja johdonmukaisesti suosisi sisarenpolkaansa Leo, tämä voisi merkitä yhdenvertaisuusperiaatteen ja/tai objektiviteettiperiaatteen loukkausta. Eduskunnan oikeusasiamies voisi tällä perusteella kiinnittää päiväkodin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin.

Kommentteja 3. tehtävään

2. osakysymyksen kannalta ratkaisevaa ei ole virkamiesasema, vaan toiminnan luonne. Myös yksityisen palveluksessa olevaan työntekijään voidaan soveltaa hallintolain esteellisyysäännöksiä, jos hän käyttää julkista valtaa.