

5.6.2007

Dnro 1780/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

PERHEHOIDON TOIMEKSIANTOSOPIMUKSEN IRTISANOMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi yhdessä asiamiehensä kanssa 10.6.2005 päivämässään kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan A:n kaupungin sosiaaliviranomaisten menettelyä kantelijan perhehoidon toimeksiantosopimuksen irtisanomisessa 18.4.2005.

Kantelija kertoi sosiaaliviranomaisten irtisanoneen hänen perhehoitajasuhteensa äkillisesti ilman ennakoilmoituksia tai huomautuksia. Kantelijalla oli ollut hoitosuhteessa kehitysvammainen mieshenkilö yli kaksikymmentä vuotta ja kehitysvammainen naishenkilö yli viisitoista vuotta.

Kantelijan kertoman mukaan irtisanomismenettelyn yhteydessä ja aiemminkin mm. vammaistyön johtaja ja hänen hoidossaan olleita henkilöitä tilapäisesti hoitaneiden hoitokotien henkilökunta oli käyttänyt asiattonta kieltä häntä kohtaan ja esittänyt katteettomia väittämiä hänen toiminnastaan (mm. alkoholinkäytöstä) ja tavoista toimia hoitajana.

Lisäkirjeessään 15.8.2005 asiamies kertoi saaneensa kantelijan kanssa A:n kaupungilta vastauksen selvityspyyntöönsä 17.5.2005. He pitivät vastausta erityisesti vajaavaltainen kehitysvammaisten oikeuksia loukkaavana, koska heitä ei ollut kuultu ennen pitkäaikaisen hoitosuhteen päättymistä eivätkä he käsittäneet, miksi heidät poistettiin pitkäaikaisesta kodistaan. Asiamiehen mukaan kantelijalle ei annettu irtisanomisesta minkäänlaista varoitusta eikä kehitysvammaisten sosiaalityöntekijä tai edunvalvojat olleet esittäneet epäluottamuslauseita tms. kantelijalle.

Kantelija kertoi 17.8.2005 saapuneessa lisäkirjoituksessaan kansanedustaja Pentti Tiusasen ottaneen asiamiehen pyynnöstä yhteyttä A:n kaupungin viranhaltijaan, vt. toimialajohtajaan pyytäen selitystä kantelijan perhehoitosopimuksen irtisanomisesta. Vt. sosiaalijohtaja oli lähettänyt 21.4.2005 Tiusaselle sähköpostiviestin, jossa perusteltiin viranomaisten toimenpiteitä. Kantelija oheisti vt. sosiaalijohtajan lähettämän sähköpostiviestin kantelun liitteeksi. Kantelija kertoi pyytäneensä tätä viestiä vt. toimialajohtajalta. Vt. toimialajohtajan mukaan siitä ei ollut tallennetta. Kantelija kertoi

lisäkirjeessään lisäksi Tiusasen pyynnöstä 23.6.2005 ja 9.8.2005 sosiaali- ja terveysvirastossa järjestetyistä neuvotteluista, jotka eivät olleet sujuneet odotetulla tavalla.

Kantelijan mielestä kahdelta kehitysvammaiselta riistettiin heidän pitkäaikainen kotinsa virheellisten asiatietojen nojalla. Heidät siirrettiin heitä kuulematta ja vastoin heidän tahtoaan pysyvästi toisessa kaupungissa sijaitsevaan hoitokotiin.

- - -

3 RATKAISU

Katson A:n kaupungin vammaistyön johtajan menetelleen hyvän hallinnon ja hallintolain 34 §:n vastaisesti siinä, että hän ei ollut ennen kantelijan perhehoitosopimuksen irtisanomista varannut kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta. Lisäksi kantelijan oikeusturvan kannalta olisi mielestäni ollut perusteltua, että irtisanomisesta olisi tehty valituskelppoinen päätös.

Katson A:n kaupungin sosiaali- ja terveysviraston menetelleen sähköisestä asioinnista annetun lain 21 §:n vastaisesti ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n vastaisesti, koska viranhaltijan lähettämää sähköistä asiakirjaa ei ollut arkistoitu eikä sen saatavuudesta ollut muutoinkaan huolehdittu.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Perhehoitajan toimeksiantosopimuksen irtisanominen

3.1.1 Tapahtumien kulusta esitetyt näkemykset

Kantelijoiden kertoman mukaan sosiaaliviranomaiset irtisanoivat kantelijan perhehoitajasuhteen äkillisesti ilman ennakoilmoituksia tai huomautuksia 18.4.2005. Sosiaalityöntekijä ja kehitysvammaisten sosiaalityöntekijä olivat tulleet tuolloin kantelijan kotiin kahden virkapukuisen poliisin kanssa vammaistyön johtajan toimeksiannosta. Kantelijalle oli annettu ilmoitus perhehoitajan toimeksiannon irtisanomisesta. Hänen hoidossaan oleva mieshenkilö oli pyydetty mukaan välittömästi.

Vammaistyön johtajan allekirjoittaman irtisanomisilmoituksen mukaan "Täten irtisanotaan - - - ja A:n kaupungin väliset perhehoidon toimeksiantosopimukset, jotka koskevat X:n ja Y:n perhehoitoa. Hoidettavat muuttavat välittömästi pois - - - luota. - - - maksetaan sopimuksen mukaisesti palkkiot ja kulukorvaukset kesäkuun 30. päivään 2005 asti."

A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimiston vt. toimialajohtaja ja hallintojohtaja vastasivat kantelijan ja asiamiehen selvityspyyntöön edellä mainitusta tapahtumasta 17.5.2005. Heidän mukaansa perhehoitosopimuksen irtisanominen oli mahdollista ilman erityistä syytä. Vastauksen mukaan vammaishuollossa oli huomattu, että perhehoitosuhde ei ollut sujunut kantelijan hoidossa olleiden kehitysvammaisten näkökulmasta ongelmitta. Koska perhehoidossa olleet henkilöt ovat kihlapari, oli välttämätöntä, että he asuvat samassa paikassa. Vastauksen mukaan poliisin läsnäololla haluttiin varmistaa, että mieshenkilön siirtyminen uuteen asuinpaikkaan sujuisi mahdollisimman rauhallisesti, vaikka sosiaaliviranomaisilla ei ollutkaan mitään syytä olettaa, että poliisi joutuisi kyseisessä tilanteessa käyttämään poliisivaltuuksia. Mistään "epäluottamuslauseen" esittämisestä, puhumattakaan muusta, ei vastauksen mukaan ollut kyse. Hoidettavien edunvalvojat olivat antaneet suostumuksensa tehdyille toimenpiteille. Virasto katsoi, että vammaistyönjohtaja ja muut sosiaaliviranomaiset sekä edunvalvojat olivat toimineet lain mukaisesti.

Vammaistyön johtaja totesi kantelun johdosta antamassaan selvityksessä lääninhallitukselle, että perhehoidettavien tilannetta mietittiin yhdessä sosiaalityöntekijöiden ja edunvalvojien kanssa huhtikuussa 2005. Asiasta konsultoitiin myös hallintojohtajaa. Yksimielinen käsitys oli, että asuminen kantelijan luona perhehoidossa ei ollut enää vammaisten henkilöiden edun mukaista. Tämän vuoksi kantelijaa pyydettiin 18.4.2005 pidettäväksi aiottuun neuvotteluun. Selvityksen mukaan asiamies ilmoitti viranhaltijalle sähköpostitse, etteivät he suostu neuvotteluun, koska kantelijan mielestä se oli tässä vaiheessa tarpeeton eikä edellisestä neuvottelusta ollut tullut vielä pöytäkirjaa. Perhehoidossa ollut hoidettava naishenkilö oli tuolloin huhtikuussa yksityisessä hoitokodissa ja hänelle haluttiin antaa mahdollisuus jäädä sinne. Tämän vuoksi vammaistyön johtajan selvityksen mukaan viranhaltijat päätyivät siihen, että kantelijan perhehoitosopimus irtisanoetaan 18.4.2005 ja naishenkilö jää yksityiseen hoitokotiin. Mieshenkilön osalta oli selvityksen mukaan harkittu eri vaihtoehtoja. Viranhaltijat päätyivät siihen, että myös hän muuttaa samaan yksityiseen hoitokotiin 18.4.2005.

Hallintojohtajan antaman selvityksen mukaan kantelijan ja asiamiehen kirjoituksesta saa sellaisen käsityksen, että he kirjoittivat ikään kuin asianosaisten perhehoidossa olleiden valtuuttamina ja tahdosta. Asiakirjoista käy hallintojohtajan selvityksen mukaan selvästi ilmi, että perhehoidettavat eivät olleet millään tavoin yhtyneet siihen kritiikkiin, joka kirjoituksessa ilmaistiin. Hallintojohtaja kertoi osallistuneensa asiaan olemalla läsnä yhdessä neuvottelussa. Tuossa neuvottelussa niin vammaispalvelun asiantuntijat kuin edunvalvojatkin olivat hyvin yksimielisiä hoitopaikan vaihtamisen tärkeydestä. Tilaisuudessa käsiteltiin myös poliisin mahdollista läsnäoloa mieshenkilön noutotilanteessa. Hallintojohtajan mukaan yhteinen arvio oli, että poliisi rauhoittaisi tilannetta läsnäolollaan. Mistään voimakeinojen tarpeellisuudesta ei keskusteltu.

Etelä-Suomen lääninhallitus totesi 29.12.2005 antamassaan lausunnossa, että kantelijalle oli ilmoitettu etukäteen 18.4.2005 pidettävästä neuvottelusta, josta

hän oli kuitenkin kieltäytynyt, jolloin viranomaiset olivat päättäneet viedä hänelle perhehoidon toimeksiantosopimuksen irtisanomisen kotiin.

Lääninhallituksen lausunnon mukaan toimeksiantosopimuksen irtisanomisen yksityiskohdissa oli kuitenkin ollut puutteita. Lääninhallituksen pyytämistä selvityksistä ei selvinnyt mm. se, oliko kantelijan mahdollisesta alkoholinkäytöstä keskusteltu hänen kanssaan.

3.1.2

Oikeusohjeita ja oikeuskäytäntöä

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:n 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava kehitysvammaisten erityishuollon järjestämisestä sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 2 §:n mukaan erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat mm. asumisen järjestäminen.

Perhehoitajalain (312/1992) 1 §:n 4 momentin mukaan perhehoitajalain mukaan toimeksiantosopimuksen tehnyt henkilö ei ole työsopimuslain 1 §:n tarkoittamassa työsuhteessa sopimuksen tehneeseen kuntaan. Perhehoitajalain 4 §:n mukaan toimeksiantosopimuksessa tulee sopia mm. toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta.

Perhehoitajalain 5 §:n 1 momentin mukaan toimeksiantosopimus voidaan irtisanoa päättymään irtisanomista seuraavan kahden kuukauden kuluttua, jos toimeksiantosopimuksessa ei ole toisin sovittu. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan jos perhekoti tai siellä annettava hoito todetaan sopimattomaksi tai puutteelliseksi, hoidon järjestämisestä vastaavan kunnan tai kuntainliiton tulee pyrkiä saamaan aikaan korjaus. Jos puutetta ei korjata asetetussa määräajassa tai jos puutetta ei voida korjata ilman kohtuutonta vaivaa tai kohtuullisessa ajassa, toimeksiantosopimus voidaan purkaa välittömästi.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on perhehoitajan toimeksiantosopimuksen irtisanomista koskeva asia käsitelty kunnallisvalituksena (KHO 5.9.1997/2122, dnro 3009/3/96). Tässä tapauksessa kunnan viranhaltija oli kuullut perhehoitajaa ennen irtisanomista ja tämän jälkeen tehnyt asiassa päätöksen muutoksenhakuohjauksineen. Oikeuskäytännössä on perhehoitajan toimeksiantosuhteen irtisanomista koskevia asioita tutkittu myös hallintoriita-asioina, mikäli esim. perhehoitajalla on ollut rahallisia vaatimuksia toimeksiantosuhteen toiselta osapuolelta. Tällaisen riidan oikeuspaikkana on hallinto-oikeus (hallintolainkäyttölain 69 §).

Hallintolain (434/2003) 3 §:n mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia hallintosopimuksia ovat muun ohella kunnan ja palvelujen tuottajien väliset ostopalvelusopimukset sosiaalishallinnon alalla.

Perhehoitajan toimeksiantosopimus on nähdäkseni hallintolaissa tarkoitettu hallintosopimus.

Hallintolain 3 §:n 2 momentti sisältää säännökset hyvän hallinnon perusteiden ja menettelyllisten oikeusturvavaatimusten noudattamisesta hallintosopimusta tehtäessä. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp, s. 51) todetaan: "hallintosopimuksen tekemisellä tarkoitetaan sekä sopimuksen valmisteluvaihetta että sopimuksen solmimista koskevaa oikeustointa. Kunnallishallinnossa hallintosopimuksen tekemistä edeltää säännönmukaisesti hallintopäätös, joten hallintolain säännöksille ei näiden osalta jäisi juurikaan soveltamisalaa".

Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan hallintosopimusta tehtäessä olisi noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Sopimusta tehtäessä olisi siten noudatettava keskeisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita sekä toimittava muutoinkin asianmukaisesti ja hallinnon palveluperiaatteen suuntaisesti. Hallintosopimuksen tekemiseen soveltuisivat luonnollisesti myös asianosaisasemaa ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset. Sopimuksen valmisteluun soveltuisivat ainakin esteellisyyttä, asianosaisen kuulemista sekä asian selvittämistä koskevat säännökset (s. HE 72/2002 vp s. 51).

Kuntaliiton hallintolakia koskevan yleiskirjeen (14.10.2003, 23/80/2003) mukaan hallintolakia sovelletaan myös hallintosopimukseen. Hallintosopimusta ei kuitenkaan pidetä hallintopäätökseen rinnastettavana viranomaisratkaisuna. Kunnallishallinnossa sopimuksen tekemistä edeltää säännönmukaisesti hallintopäätöksen tekeminen, jolloin hallintosopimussäännöksen soveltamistilanteet jäänevät melko vähäisiksi (yleiskirjeen s. 2). Yleiskirjeen mukaan käytännössä varsinaista sopimuksen tekoa edeltää lähes aina hallintopäätöksen tekeminen, jolla sopimusjärjestelyt hyväksytään. Hallintopäätöksen tekemisessä sovelletaan hallintolakia.

Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Myös hallintosopimuksen osapuolta pidetään lain soveltamisalan perusteella hallintolaissa tarkoitettuna asianosaisena (HE 72 /2001 vp, s.63).

Oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa nimenomaisesti mainittuihin hyvän hallinnon takeisiin, joista säädetään lailla. Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos mm. kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttavaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle.

Hallintopäätös on viranomaisen yksipuolisesti tekemä päätös, joka koskee hallinnon ulkopuolisen oikeussubjektin (asianosaisen) oikeutta, etua ja

velvollisuutta. Hallintopäätöksellä perustetaan oikeussuhde viranomaisen ja yksityisen välillä taikka muotoillaan tätä oikeussuhdetta. Oikeussuhteen sisällön määrittelee kulloinkin kysymykseen tuleva aineellinen lainsäädäntö. Oikeussuhteen osapuolina sekä viranomaisen että yksityisen oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät lain mukaan. Hallintopäätökselle on tunnusomaista julkisen vallankäytön yksipuolisuus. Tämä kriteeri erottaa hallintopäätöksen sekä yksityisoikeudellisista että hallinto-oikeudellisista sopimuksista. Hallintosopimus ei sisällä hallintopäätökseen rinnastettavaa yksipuolista viranomaisratkaisua. Sopimusmenettelylle on tunnusomaista osapuolten välinen vuorovaikutteisuus ja neuvotteluasetelma, jossa viranomaisen ei ole yksipuolisen päätöksentekijän asemassa. (Hallintopäätöksen käsitteestä ja erilaisten päätösten ryhmittelystä ks. Laakso–Suviranta–Tarukannel 2006, kirjassaan Yleishallinto-oikeus, s. 62–69).

Hallintolain 45 §:ssä on säädetty päätöksen perustelemisesta. Säännöksen mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Perustelut on esitettävä, vaikka päätöksen oikeudellisena perusteena olisi hyvinkin väljä ja laajan harkintavallan salliva toimivaltasäännös (näin Olli Mäenpää kirjassaan Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2004, s. 248).

3.1.3

Menettelyn arviointi

Irtisanomismenettely

Kantelijan toimeksiantosopimuksessa on todettu irtisanomisajan olevan perhehoitajalain 5 §:n mukainen eikä irtisanomisperusteita ole sopimuksessa tarkemmin määritelty. Perhehoitajalaissa ei ole säädetty erityisiä syitä toimeksiantosopimuksen irtisanomiselle. Säännöksen mukaan sopimus voidaan irtisanoa päättyään irtisanomista seuraavan kahden kuukauden kuluttua.

Vammaistyön johtaja irtisanoi kantelijan perhehoitoa koskevat toimeksiantosopimukset 18.4.2005. Vammaistyön johtajan selvityksen mukaan perhehoitettavien tilannetta mietittiin yhdessä sosiaalityöntekijöiden ja edunvalvojen kanssa huhtikuussa 2005. Asiasta konsultoitii myös hallintojohtajaa. Vammaistyön johtajan mukaan yksimielinen käsitys oli, että asuminen kantelijan luona perhehoidossa ei ollut enää vammaisten henkilöiden edun mukaista. Tämän vuoksi kantelijaa pyydettiin selvityksen mukaan 18.4.2005 pidettäväksi aiottuun neuvotteluun. Vammaistyön johtajan 25.4.2007 tämän asian esittelijälle lähettämän sähköpostiviestin mukaan hän ei löytänyt jäljennöstä kokouskutsusta 18.4.2005 pidettäväksi aiottuun kokoukseen, mutta diaaritietojen mukaan kutsu oli lähtenyt kantelijalle 14.4.2005. Vammaistyön johtajan viestin mukaan lähettämistä edelsivät neuvottelut edunvalvojen ja lakimiehen kanssa.

Irtisanomisilmoituksen allekirjoittanut vammaistyön johtaja ei ole selvityksen mukaan tehnyt irtisanomisesta myöskään varsinaista päätöstä

muutoksenhakuohjauksineen, vaan kantelijalle annettiin 18.4.2005 ainoastaan irtisanomisilmoitus. A:n kaupungin sosiaalivirasto on selvityksessään katsonut, että irtisanomista ei tarvitse perustella.

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli käynyt keskusteluja viranomaisten kanssa omasta jaksamisestaan ja esittänyt vaatimuksia erilaisista tukitoimenpiteistä. Hänet oli myös pyydetty 18.4.2005 pidettävään neuvotteluun. Selvitystä ei ole kuitenkaan voitu saada siitä, mikä oli kokouskutsussa mainittu neuvottelun tarkoitukseksi. Pidän uskottavana, että neuvottelun oli ilmoitettu koskeneen kantelijan antamaa perhehoitoa. Mutta näyttöä ei ole siitä, että neuvottelu olisi tarkoitettu kantelijan kuulemistilaisuudeksi irtisanomisesta tai että irtisanominen olisi ilmoitettu kantelijalle kokouksen tarkoitukseksi. Tätä ei olekaan viranomaisten toimesta edes väitetty. Toisaalta sellaisia seikkoja ei ole tuotu esille, jotka olisivat oikeuttaneet asian ratkaisemiseen asianosaista kuulematta. Asiamies oli vastannut kutsuun kantelijan pyynnöstä, etteivät he suostu palaveriin, koska kantelijan mielestä se oli tässä vaiheessa tarpeeton eikä edellisestä palaveristakaan ollut tullut vielä pöytäkirjaa.

Hallintolain 3 §:n 1 momentin mukaan hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita. Nähdäkseni yhtä lailla hallintosopimusta irtisanottaessa tulisi noudattaa samoja perusteita. Yksi hyvän hallinnon peruseriaate on asianosaisten kuuleminen ennen asian ratkaisua. Kuulemisesta on säädetty hallintolain 34 §:ssä.

Nähdäkseni kantelijan kuuleminen olisi tullut toteuttaa siten, että viranomaisen olisi antanut kantelijalle kuulemisilmoituksen, jossa se olisi varannut hänelle tilaisuuden esittää mielipiteensä asiassa ja antaa selityksensä irtisanomisen perusteista, jotka asiassa oli esitetty.

Vt. sosiaalijohtaja on 21.4.2005 lähettämässään sähköpostiviestissä mm. kansanedustaja Pentti Tiusaselle perustellut asiamiehen pyynnöstä kantelijan toimeksiantosuhteen irtisanomista. Näitä perusteluja ei ollut kuitenkaan annettu kantelijalle tiedoksi ennen irtisanomisilmoitusta, vaikka niitä oli selvityksen mukaan viranhaltijoiden kesken käsitelty ennen irtisanomista.

Vammaistyön johtajan selvityksen mukaan toimeksiantosopimuksen irtisanomista oli valmisteltu yhteistyössä eri viranomaistahojen kanssa. Mukana olivat olleet edunvalvojat, hallintojohtaja ja vammaispalvelun viranhaltijat. Valmistelussa ei kuitenkaan varattu kantelijalle tilaisuutta tulla kuulluksi niistä syistä, jotka olivat irtisanomisen syynä. Pidän sosiaali- ja terveysviraston kantaa virheellisenä siitä, että irtisanomista ei tarvinnut perustella. Kuuleminen olisi edellyttänyt niiden syiden esiintuomista, joiden vuoksi irtisanominen tehdään.

Edellä sanotuilla perusteilla katson A:n kaupungin vammaistyön johtajan laiminlyöneen kantelijan kuulemisen asiassa siten kuin hyvä hallinto ja hallintolain 34 § olisi edellyttänyt.

Päätöksenteko

Nähdäkseni on oikeudellisesti epäselvää, edellyttääkö perhehoitajan toimeksiantosopimuksen irtisanominen perhehoitajalain näkökulmasta hallintopäätöstä ennen irtisanomista.

Perhehoitajan toimeksiantosuhteen solmimiselle on tunnusomaista osapuolten välinen vuorovaikutteisuus ja neuvotteluasetelma, jossa viranomainen ei ole yksipuolisen päätöksentekijän asemassa. Perhehoitajan toimeksiantosuhteen irtisanominen eroaa kuitenkin hallintosopimusmenettelystä siinä, että viranomaisen irtisanoessa perhehoitajan se katkaisee yksipuolisesti voimassaolevan sopimuksen. Näin voi perhehoitajalain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomainen tehdä. Viranomaisen menettelyä rajoittaa kuitenkin hallinnossa yleisesti noudatettavat periaatteet, jotka rajoittavat viranomaisen harkintaa. Johtuen tästä vallankäytön yksipuolisuudesta tulisi asianosaisen oikeudet turvata riittävällä tavalla. Hallintolain säännösten soveltaminen hallintosopimukseen määräytyy tapauskohtaisesti asianomaisen sopimuksen luonteen ja sisällön perusteella.

Nähdäkseni irtisanomisen asianosaisina eli menettelyn välittöminä kohteina olivat sekä perhehoidettavat että perhehoitaja. Saadun selvityksen mukaan viranhaltija oli tehnyt perhehoidettaville muutoksenhakuohjauksen sisältävän päätöksen, jossa ilmoitettiin kantelijan toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta. Sen sijaan kantelijalle tällaista päätöstä ei tehty. Kantelijaa ei myöskään kuultu ennen irtisanomisilmoitusta eikä hän siten saanut tietoonsa irtisanomiseen johtaneita syitä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu asianosaisen kuuleminen ennen päätöksen tekoa. Hallintosopimusta tehtäessä on hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.

Viranhaltijan harkinnassa on sinänsä ollut toimeksiantosuhteen irtisanominen. Viranhaltijan harkintaa rajoittavat kuitenkin nähdäkseni hallinnossa yleisesti noudatettavat periaatteet. Perhehoitajalain perusteella jää epäselväksi, tuleeko perhehoitajan irtisanomisesta tehdä hallintolain 7 luvussa tarkoitettulla tavalla valituskelpoinen päätös. Hyvään hallintoon kuuluu mm. oikeus tulla kuulluksi ja saada asiassa perusteltu päätös. Viranomaisen irtisanoessa perhehoitajan toimeksiantosuhteen, se katkaisee yksipuolisesti voimassaolevan sopimuksen. Johtuen tästä vallankäytön yksipuolisuudesta saattaisi asianosaisen oikeusturvan kannalta olla perusteltua, että irtisanomisesta tehdään valituskelpoinen päätös, josta ilmenevät myös päätöksen perusteet. Tästä syystä olisi mielestäni ollut perusteltua, että Kotkan kaupungin vammaistyön johtaja olisi tehnyt kantelijan perhehoitajaa koskevan toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta valituskelpoisen päätöksen.

3.2

Viranomaisten menettely perhehoidettavien asumisen järjestelyssä

Tapahtumista esitetyt näkemykset

Kantelijan mielestä perhehoidettavien siirrossa pois perhekodista meneteltiin huonon hallinnon mukaisesti. Siirto loukkasi heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan, koska vajaavaltaisuuden nojalla viranomaiset ryhtyivät toimenpiteisiin, joissa asiakkaiden kuuleminen unohdettiin ja heidän ymmärtämättömyyttään käytettiin hyväksi. Toinen perhehoidettavista ei päässytäkään hoitokodista kotiin 18.4.2005. Toinen 79-vuotias miespuolinen perhehoidettava kehoitettiin yllättäin poistumaan välittömästi kodistaan poliisien kanssa. Kantelijan mukaan hän ei olisi tahtonut lähteä. Koska hän on kantelijan mukaan erittäin kiltti ja nöyrä vanhus, hän alistui poliisien ja sosiaalityöntekijöiden tahtoon. Hoidettavan mielipidettä ei otettu lainkaan huomioon. Viranomaiset eivät ottaneet hänelle mitään mukaan, ei edes silmälasia, lääkkeitä tai sisävaatteita eikä hän ehtinyt edes aterioita.

Vammaistyön johtajan antaman selvityksen mukaan edellä todettuun menettelyyn päädyttiin sen vuoksi, että kantelija oli toistuvasti ilmaissut uhkailevaan sävyyn tekevänsä kaikkensa, jotta hoidettavana oleva mieshenkilö ei muuta hänen luotaan pois. Jo tilapäishoitopaikasta puhuttaessa hän oli huutanut sosiaalityöntekijöille, että kyseistä mieshenkilöä ette häneltä vie. Tälle hoidettavalle muutto oli ollut vaikeampi kuin naishenkilölle, mutta jo seuraavana päivänä hän oli ollut pirteä. Naishenkilölle taas haluttiin antaa mahdollisuus jäädä hoitokotiin. Hän oli hyvin onnellinen saatuaan jäädä yksityiseen hoitokotiin. Tiedon saatuaan hän oli halailut kaikki työntekijöitä. Molemmat viihtyvät hyvin uudessa asuinpaikassaan. Heidän kanssa tekemisissä olleet henkilöt ja tahot (sukulaiset, tukihenkilö, kuntayhtymän työntekijä) ovat olleet hyvin tyytyväisiä tähän ratkaisuun.

Yleisten edunvalvojien A:n ja B:n antaman yhteisen selvityksen mukaan he antoivat edunvalvojina suostumuksensa kantelijan irtisanomiseen perhehoitajana. Tässä asiassa ei päämiesten suoranaista mielipidettä tiedusteltu, koska edunvalvojan käsityksen mukaan he eivät olisi ymmärtäneet asian merkitystä hyvinvointinsa kannalta.

Yleisen edunvalvojan A:n ja B:n selvityksen mukaan heidän tavatessa päämiehensä huhtikuussa heille kävi ilman lääketieteellistä koulutustakin selväksi, että kumpikaan päämiehistä ei voinut hyvin. Edunvalvojien mukaan toinen valitteli korvakipuaan, oli levoton, ei pysynyt paikallaan, eikä pystynyt keskittymään käsiteltäviin asioihin. Toinen ärähteli ärtyneenä kokouksen aikana. Uusien hoivajärjestelyjen toteutumisen jälkeen tavatessaan päämiehensä uudelleen lokakuussa muutos päämiesten olemuksessa oli silminnähettävää. Kumpikin kertoi omista asioistaan ja kuulumisistaan innostuneena. Naispuolinen päämies esitteli heille satoja piirustuksiaan ja kertoi asioistaan tulkin välityksellä. Selvityksen mukaan oli ilmiselvää, että päämiehet viihtyivät uudessa kodissaan. Edunvalvojien mukaan heidän toimintansa päämiesten asiassa on ollut heidän

edun mukaista.

Kehitysvammahuollon sosiaalityöntekijän lääninhallitukselle antaman selvityksen mukaan perhehoidettavat käyttivät yksityistä hoitokotia myös aikaisemmin tilapäishoitopaikkana. Paikka oli heille tuttu ja turvallinen. Kehitysvammahuollon sosiaalityöntekijän käsityksen mukaan uuden asumispaikan järjestäminen hoidettaville oli ja on heidän etunsa mukaista.

Sosiaalityöntekijän lääninhallitukselle antaman selvityksen mukaan hän oli 18.4.2005 yhdessä kehitysvammahuollon sosiaalityöntekijän kanssa hakemassa miespuolisen hoidettavan perhehoitaja kantelijan luota. Selvitettyään asian kantelijalle ja keskusteltuaan mieshenkilön kanssa muutosta, tämä tuli heidän mukaansa autoon ilman mitään pakkotoimenpiteitä ja he kuljettivat hänet yksityiseen hoitokotiin.

Oikeusohjeet

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle perhehoitoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 144/1991 vp) todetaan, että toimeksiantosopimuksen irtisanomis- ja purkamistilanteissa tulee aina ottaa huomioon perhehoidossa olevan henkilön asema mm. siten, että hänelle varataan riittävästi aikaa sopeutua muutokseen.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) annetun lain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Sanotun lain 9 §:n mukaan jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Holhoustoimesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaan jollei laissa toisin säädetä, vajaavaltaiseksi julistettu voi itse päättää henkilöönsä koskevasta asiasta, jos hän kykenee ymmärtämään sen merkityksen.

Lain 43 §:n mukaan ennen kuin edunvalvoja tekee päätöksen tehtäviinsä kuuluvassa asiassa, hänen on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei ole kuitenkaan tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.

Menettelyn arviointia

Lääninhallitus katsoi, että tapahtumista 18.4.2005 miespuolisen hoidettavan asumispaikan muutoksen yhteydessä ja viranomaisten toiminnan asianmukaisuudesta ei asiakirjojen perusteella saa täyttä selvyttä. Vaikkakin

yleisillä edunvalvojilla on ollut oikeus käyttää puhevaltaa päämiestensä asiassa, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki edellyttää, että niissäkin tilanteissa, joissa täysi-ikäinen ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen tai ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, tulisi selvittää myös asiakkaan omat toiveet ja mielipide mahdollisimman tarkkaan. Tämän selvittäminen oli lääninhallituksen mukaan laiminlyöty. Lääninhallitus päätyi kuitenkin lausunnossaan siihen, että kokonaisuutena arvioiden perhehoidettavien siirtäminen perhehoitaja kantelijan perhekodista yksityiseen hoitokotiin oli ollut heidän etunsa mukainen.

Edunvalvojat ovat siis arvioineet, etteivät perhehoidettavat olisi ymmärtäneet asian merkitystä hyvinvointinsa kannalta. Naispuolisen hoidettavan kohdalla muutos oli tapahtunut vähitellen, koska hän oli ollut useasti jo tilapäishoidossa yksityisessä hoitokodissa. Miespuolinen hoidettava taas oli selvityksen mukaan ollut tilapäishoidossa vain kahdesti (viimeksi lokakuussa 2004 yhdeksän päivää).

Vammaistyön johtajan selvityksen mukaan perhehoidettavien kanssa tekemisissä olleet henkilöt ja tahot (sukulaiset, tukihenkilö, kuntayhtymän työntekijä) ovat olleet hyvin tyytyväisiä tähän ratkaisuun.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että 7.4.2005 järjestetyssä neuvottelussa naispuolisen hoidettavan sisar oli esittänyt sisarensa asumista yksityisessä hoitokodissa vakituisesti.

Vaikka perhehoitajan toimeksiannon irtisanomisessa olikin laiminlyöty kantelijan kuuleminen, katson, että perhehoidettavien perhehoitosuhteiden katkaisemisessa ei ole aihetta epäillä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä.

3.3

Sähköisen asiakirjan tiedoksisaanti viranhaltijoilta

Tapahtumat

Kantelija kertoi, että hän ei kirjallisesta pyynnöstään huolimatta saanut tiedokseen vt. sosiaalijohtajan 21.4.2005 lähettämää sähköpostiviestiä. Kantelija oheisti kanteluunsa vt. sosiaalijohtajan kansanedustaja Pentti Tiusaselle lähettämän sähköpostiviestin, josta ilmeni, että tämä viesti oli lähetetty Tiusasen lisäksi hallintojohtajalle, vt. toimialajohtajalle ja vammaistyön johtajalle.

Vt. toimialajohtaja ja vt. sosiaalijohtaja antoivat kantelijan kirjalliseen pyyntöön kirjallisen vastauksen 20.6.2005. Vastauksen mukaan kyseistä sähköpostiviestiä ei ollut tallennettu. Kantelija ei siis saanut viranhaltijoilta pyytämäänsä viestiä.

Sosiaalijohtaja on lähettänyt sähköpostiviestin 21.4.2005, jonka otsikkona oli

kehitysvammaisten perhehoitaja. Viesti alkoi seuraavasti: " Hei! Lyhyt selvitys - - esittämiin asioihin kehitysvammaisten perhehoidosta: ". Kyseisestä sähköpostiviestistä ilmenee vastaanottajiksi hallintojohtaja, vt. toimialajohtaja, vammaistyön johtaja ja Pentti Tiusanen. Jälkimmäisen sähköpostiosoitteena oli eduskunta.fi.

Kantelijan mukaan hän oli 23.6.2005 pidetyssä neuvottelussa, jossa oli läsnä toimialajohtaja ja hallintojohtaja, pyytännyt saada sosiaalijohtajan lähettämän sähköpostiviestin tiedokseen. Kantelijan mukaan toimialajohtaja ilmoitti, että kyseistä sähköpostiviestiä ei ole talletettu. Lisäksi toimialajohtaja oli yhdessä hallintojohtajan kanssa ilmoittanut kantelijan mukaan, että " - - kaupungin tietokoneet ovat niin uudenaikaiset, että postit hävitetään päivittäin".

Kansanedustaja Pentti Tiusanen ehdotuksesta järjestettiin uusi neuvottelu 9.8.2005, jossa oli läsnä lisäksi sähköpostiviestin laatija vt. sosiaalijohtaja ja vammaistyön johtaja. Tässä neuvottelussa kantelijan kantelukirjeen mukaan sosiaalijohtaja kertoi kirjoittaneensa sähköpostiviestin toimialajohtajan pyynnöstä. Kantelijan kertoman mukaan sosiaalijohtaja oli pyytännyt kantelijalta anteeksi hätiköidysti tekemäänsä sähköpostiviestiä.

Lääninhallitukselle antamissaan selvityksissä viranhaltijat eivät ole lausuneet tästä asiasta mitään. Lääninhallitus katsoi oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa, että kantelijan toimeksiantosopimuksen irtisanomisen yhteydessä oli ollut puutteita, koska nyt kyseessä olevaa sosiaalijohtajan sähköpostiviestiä ei ollut toimialajohtajan ja sosiaalijohtajan kantelijalle 20.6.2005 lähettämän kirjeen mukaan tallennettu. Kyseisessä viestissä mainitaan hoidettavien viestittäneen pahoinpitelyistä ja hoitajan alkoholinkäytöstä ym.

Oikeusohjeet

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) on yleislakina toissijainen. Julkisuuslakia sovelletaan täydentävänä erityislakien sisältämien säännösten rinnalla silloin, kun erityislaissa ei ole julkisuuslaista poikkeavaa nimenomaista erityissäännöstä.

Julkisuuslain 5 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan mm. viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Asiakirja tulee siten lain soveltamisalan piiriin, jos se täyttää asiakirjaa ja viranomaisen asiakirjaa koskevat vaatimukset. Viranomaisen asiakirjana pidetään sähköpostina viranomaiselle toimitettua asiakirjaa, jos se on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Se, tuleeko sähköpostiviesti julkisuuslain piiriin, ratkaistaan tässä tapauksessa arvioimalla ensin asiakirjan sisältöä ja käyttötarkoitusta. Kyseessä oleva sähköpostiviesti oli lähetetty kolmelle sosiaali- ja terveystieteiden viranhaltijalle ja

kaupunginvaltuutetulle, kansanedustaja Pentti Tiusaselle. Asiassa on nähdäkseni arvioitava sitä, oliko sähköpostiviesti tarkoitettu vain viranomaisten sisäistä työskentelyä varten. Julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laaditut asiakirjat (Julkisuuslain 5 §:n 4 mom.). Kuitenkin oikeuskirjallisuuden mukaan, jos asiakirja (siis myös sähköpostiviesti) liittyy jonkin viranomaisessa päätettävän asian käsittelyyn, johon sisältyy sellaisia ratkaisujen perusteita koskevia tietoja, joita ei ole sisällytetty päätöisasiakirjoihin, tulevat ne julkisuuslain soveltamisalan piiriin (näin Taisto Ahvenainen ja Tapio Rätty yhteisessä kirjassaan Julkisuuslainsäädäntö s. 49, Helsinki 1999).

Kyseessä oli siis käsitykseni mukaan julkisuuslaissa tarkoitettu viranhaltijan laatima asiakirja.

Sanotun lain 18 §:n mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta. Tiedon saatavuudesta huolehtiminen merkitsee muun muassa tiedon tuottamisen ja jakelun sekä asiakirjojen asianmukaisen luetteloinnin, säilytyksen ja arkistoinnin järjestämistä niin, että viranomaisen toiminnan ja asiakirjojen julkisuuden vaatimukset otetaan huomioon (Taisto Ahvenainen ja Tapio Rätty, kirjassaan Julkisuuslainsäädäntö s. 115).

Asiaan tulee myös sovellettavaksi laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (1318/1999), jossa säädetään mm. hallintoasian sähköisestä vireillepanosta, käsittelystä ja päätöksen tiedoksiannosta. Lakia sovelletaan myös soveltuvin osin viranomaisten muuhun palvelutoimintaan.

Laissa sähköisestä asioinnista erotetaan sähköinen viesti ja sähköinen asiakirja. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä helposti kirjallisessa muodossa tallennettavissa olevaa informaatiota. Sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon (lain 4 §). Kyseisen lain 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Sen sijaan sähköiset viestit voidaan jättää kirjaamatta.

Asiassa on siis ratkaisevaa se, millaiseksi sosiaalijohtajan lähettämä viesti oikeudellisesti katsotaan nyt kyseessä olevan lain mukaan. Viestihän on lähetetty sosiaaliviraston virkamiehille ja kaupunginvaltuutetulle, joka toimii kansanedustajana. Asiassa on piirteinä viranomaisten välinen kommunikaatio. Asiakirjoista ei yksiselitteisesti selviä, missä ominaisuudessa kansanedustaja Pentti Tiusanen asiassa on ollut. Toisaalta ilmenee, että hän on kaupunginvaltuutetun ominaisuudessa tiedustellut asioista, mutta toisaalta hän on kantelijan kantelukirjoituksen mukaan edustanut häntä ja auttanut tämän asian selvittämisessä. Toisaalta vt. sosiaalijohtaja on otsikoinut sähköpostiviestinsä "kehitysvammaisten perhehoitaja" ja todennut viestin olevan lyhyt selvitys asiamiehen esittämiin asioihin. Nähdäkseni tämä sähköinen asiakirja on liittynyt

kantelijan perhehoitosopimuksen irtisanomiseen, koska siinä on perusteltu irtisanomisen syitä ja käsitelty sitä, miten hoidettavat ovat reagoineet tapahtuneeseen siirtoon. Tämän vuoksi tämä asiakirja olisi mielestäni tullut arkistoida siten, että sen alkuperäisyys olisi voitu myöhemmin osoittaa, kuten laki sähköisestä asioinnista edellyttää.

Tapahtuneen johdosta kiinnitän A:n kaupungin sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijoiden huomiota sähköisen asiakirjan arkistointiin ja julkisuuslain edellyttämään velvollisuuteen huolehtia asiakirjojen sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta.

3.4

Muut asiat

Kantelijan kertoman mukaan hänen ollessaan perhehoitajana ja irtisanomisasian käsittelyn yhteydessä on vammaistyön johtaja ja perhekotien henkilökunta käyttänyt asiattomia kieltä häntä kohtaan ja esittänyt katteettomia väittämiä hänen tavoistaan toimia hoitajana.

Vammaistyön johtaja kertoi selvityksessään pyrkivänsä asioiden hoidossa aina asiallisuuteen, ei huuda puhelimesta eikä palavereissa. Hän on pyrkinyt kantelijan kanssa myös joustavuuteen selvityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Käytettävissäni olevien hoitokotien edustajien ja vammaistyön johtajan selvityksen perusteella katson, että tältä osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen vammaistyön johtajan menettelystä hänen tietoonsa. Kiinnitän sosiaali- ja terveysviraston viranhaltijoiden huomiota sähköisen asiakirjan arkistointiin ja julkisuuslain edellyttämään velvollisuuteen huolehtia asiakirjan asianmukaisesta saatavuudesta kohdassa 3.3 esittämälläni perusteilla. Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän vammaistyön johtajalle ja sosiaali- ja terveysvirastolle jäljennökset tästä päätöksestäni.

Etelä-Suomen lääninhallitus siirsi 3.1.2007 kantelijan 13.12.2006 tekemän kantelun hänen perhehoidossa olleiden hoidettavien hoidosta yksityisessä hoitokodissa oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Koska yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetun lain (603/1996) 8 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen (- - - on yksityinen hoitokoti, joka tarjoaa palveluasumista) valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa palveluja annetaan, siirrän kantelijan 13.12.2006

läänihallitukselle tekemän kantelun Etelä-Suomen läänihallituksen käsiteltäväksi.

- - -