

27.12.2010

Dnro 227/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty**

## **VIRANOMAISEN ANTAMAN LAUSUNNON ON PERUSTUTTAVA TOSIASIAPERUSTELUIHIN**

### 1 KANTELU

Kantelijat arvostelivat 10.11.2009 eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan lähettämässään kirjoituksessa - - - kunnan sosiaalitoimen perusturvajohtajan sekä perhetyöntekijän menettelyä.

Kantelijat katsoivat, että viranhaltijoiden - - - perusturvalautakunnan puolesta antama heitä koskeva lausunto Tampereen kaupungin Asiakasohjaus Luotsille oli virheellinen eikä perustunut tosiseikkoihin.

Kantelijat kertoivat, että lausunto Tampereen kaupungille oli annettu heitä kuulematta.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Tapahtumat

Kantelijat hyväksyttiin Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelujen viranhaltijan 5.5.2008 tekemällä päätöksellä toimeksiantosuhteiseksi perhehoitajiksi. Tämän jälkeen Tampereen kaupunki solmi heidän kanssaan perhehoitajalain tarkoittaman toimeksiantosopimuksen.

Tampereen kaupunki (asiakasohjaus Luotsi) pyysi - - - kunnan sosiaalitoimelta 16.10.2008 päivättyä lausuntopyynnöllään lausuntoa kantelijoiden sopivuudesta sijaisperheeksi. Lausuntopyynnön mukaan Asiakasohjaus Luotsi oli saanut negatiivista palautetta kantelijoiden perheen kyvystä hoitaa ja kasvatata omia lapsiaan. Mainitusta lausuntopyynnöstä ilmenee, että tämä negatiivinen palaute ennen lausuntopyynnön tekemistä ja lausunnon antamista oli tullut - - - kunnalta.

- - - kunnan perusturvalautakunta antoi perusturvajohtajan ja perhetyöntekijän allekirjoittaman lausunnon 23.10.2008 Asiakasohjaus Luotsille. Lausunnon mukaan "Perusturvatoimen omien havaintojen ja läheisiltä yhteistyökumppaneilta vuosien mittaan tulleiden viestien perusteella voidaan arvioida, että perhe ei olisi sopiva päivystäväksi sijaisperheeksi. Ongelmaksi on koettu perheen vaikeudet omien lasten kanssa, vanhempien yhteistyö koulun ja päivähoiton kanssa sekä vanhempien epäasiallinen kielenkäyttö ja käytös."

Tämän jälkeen Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelut purki 24.10.2008 tekemällään päätöksellä edellä mainitun kantelijoiden kanssa tehdyn toimeksiantosopimuksen. Päätöksen perusteena oli---kunnan perusturvalautakunnan lausunnossaan mainitsevat seikat. Kantelijat hakivat oikaisua Tampereen kaupungin ao. lautakunnan jaostolta mainittuun päätökseen. Tampereen kaupungin lasten ja nuorten palvelujen ja lautakunnan jaosto hylkäsi 20.1.2009 tekemällään päätöksellä kantelijoiden oikaisuvaatimuksen. Lautakunnan jaoston päätöstä perusteltiin samoilla seikoilla kuin viranhaltijain päätöstä.

Lautakunnan jaoston päätöksestä ilmenee vielä, että "Perheen kanssa on keskusteltu toimeksiantosopimuksen purkamisesta ja heille on kerrottu, että mikäli tilanne ja kunnan lausunto muuttuvat, voidaan toimeksiantosopimuksen solmimista uudelleen harkita. - - -"

Kantelijat pyysivät 29.10.2008 - - - kunnan sosiaalitoimesta julkisuuslain ja henkilötietolain perusteella kaikkia itseään koskevia asiakirjoja ja muita merkintöjä Tietopyyntö koski aikaa 1.1.2003–29.10.2008. Kantelukirjoituksen liitteenä olevan perusturvajohtajan 28.11.2008 päivämäärän selvityksen mukaan kantelijoille oli annettu jäljennökset kaikista - - - perusturvatoimen heitä koskevista asiakirjoista. Selvityksestä ilmeni lisäksi, että kantelijoiden perheestä ei ollut tehty perusturvalautakunnalle lastensuojelulain mukaisia ilmoituksia. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden antoi asiassa asiakirjojen julkisuutta koskevan ratkaisun (8.5.2009). Ratkaisullaan hallinto-oikeus palautti asian perusturvatoimelle julkisuuslain mukaisen päätöksen tekemistä varten. Mainitun päätöksen selosteosasta kuitenkin ilmeni, "että kantelijoille on annettu jäljennökset kaikista heidän perheensä koskevista - - - perusturvatoimen asiakirjoista."

Kantelijoille oli 5.11.2008 selvitetty perusturvatoimistossa käydyssä keskustelussa Asiakasohjaus Luotsille annetun lausunnon perustelut.

### 3.1.1

#### - - - sosiaalitoimen selvitys

- - - perusturvalautakunnan puolesta 2.4.2009 annetussa selvityksessä on katsottu, että Asiakasohjaus Luotsille annettu lausunto oli laadittu hallintolain 6 § :n mukaisia oikeusperiaatteita noudattaen. Selvityksessä on todettu, että vaikka lastensuojelutoimenpiteitä ei kantelijoiden perheen kohdalla ollut, selvityksessä katsottiin, että "päivystävän sijaisperheen tulee täyttää korkeammat normit verrattuna tavalliseen lapsiperheeseen". Selvityksen mukaan kantelijoiden perheen "käyttäytyminen ei ole täyttänyt kriteereitä", jotka selvityksen mukaan "edistävät lastensuojelutyön menestyksellistä hoitamista".

Selvityksessä on katsottu, että lausuntoa laadittaessa kantelijoita ei tarvinnut kuulla siten kuin hallintolaissa säädetään.

Selvityksessä on todettu, että kantelijoille varattiin - - - sosiaalitoimistoon keskusteluaika 5.11.2008. Tässä keskustelussa kantelijoille selvitettiin kunnan antamasta selvityksestä ilmenevät lausunnon lopputulokseen vaikuttaneet seikat ja asiat.

Selvityksen mukaan kunnan sosiaalitoimen asiakirjoissa oleviin ja dokumentoituihin havaintoihin oli perustunut tieto siitä, että kantelijat olivat puhuneet "rumasti, aliarvioivasti mukanaan olleesta pojastaan". Mainittu tieto perustuu vuonna 2003–2004 laadittuihin kantelijoiden perhettä koskeviin toimeentulotuen järjestämisen yhteydessä laadittuihin asiakasmuistiinpanoihin. Selvityksen mukaan lausuntoon vaikutti asiakirjoihin dokumentoituna aineistona myös tieto koulun rehtorin yhteydenotosta kantelijoiden perheen lapselle annettavasta varoituksesta.

Muut tiedot perustuivat ilmeisesti sosiaalitoimen asiakkaiden tai naapureiden antamiin suullisiin tietoihin. Tämän asian esittelijä oli vielä yhteydessä perusturvajohtajaan, joka vahvisti sen, että naapureitten tai asiakkaitten antamia nyt kysymyksessä olevia tietoja ei ole dokumentoitu mihinkään perusturvalautakunnan ylläpitämiin asiakirjoihin.

### 3.1.2

#### Kantelijoiden vastine

Kantelijat toteavat vastineessaan, että perheen taloudellinen tilanne heikkeni toimeksiantosopimuksen irtisanomisen johdosta ja he joutuivat hakemaan toimeentulotukea perheelleen. Kantelijoiden näkemysten mukaan heidän lapsensa saama kirjallinen varoitus on selvityksessä ja lausuntoon vaikuttavana aiheeton. He arvostelevat myös heidän lapsistaan muutoin esitettyjä luonnehdintoja.

Kantelijoiden mukaan "Kunnan vedotessa vaitiolovelvollisuuteen ilmoittajien nimeämisessä, emme voi antaa vastinetta tapahtumiin, joita sosiaalitoimi on naapurustolta/kyläläisiltä saanut. Näitä ei siis sosiaalitoimikaan voi 100 %:lla varmuudella todistaa oikeiksi, vaikkakin he kantaansa tuovatkin esille selvityksessä."

### 3.2

#### Oikeusohjeet ja arviointia

Hyvän hallinnon takeista on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Perusoikeutena turvattu hyvä hallinto sisältää saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä hallinnon palveluperiaate ja erityisesti virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus. Perustuslain 2 §:n 3 momentti sisältää puolestaan hallinnon lakisidonnaisuuden vaatimuksen. Säännöksen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivien tasapuolisesti sekä käytettävä toimi valtaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttyihin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava säännöksen mukaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Viranomaisen toimien on siten oltava objektiivisesti perusteltavia ja puolueettomia. Erikseen on säädetty hallintolaissa päätöksen perustelemisesta. Objektiviteettiperiaate sekä viranomaisen velvollisuus perustella päätöksensä tai muu ratkaisunsa ohjaavat mielestäni viranomaisille kuuluvan palveluperiaatteen soveltamista ja noudattamista hallinnossa.

Hallintolaissa tai esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa ei ole säädetty erikseen sosiaalihuollon viranomaisen velvollisuudesta laatia ja ylläpitää asiakasasiakirjoja. Sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:ssä on sen sijaan määritelty asiakaslain tarkoittama sosiaalihuoltoon liittyvä asiakirja. Viranhaltijalain 17 §:n mukaan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti. Asianmukaisuuteen kuuluu mielestäni yleinen huolellisuusvelvollisuus asioiden käsittelyssä. Tästä seuraa puolestaan, että esimerkiksi annettavan lausunnon perusteet on selvitettävä huolellisesti ennen lausunnon antamista.

Asiassa saadun selvityksen mukaan perusturvajohtaja ja perhetyöntekijä antoivat Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle lausunnon kantelijoiden perheen sopivuudesta perhehoitajalain tarkoittamiksi perhehoitajiksi. Tässä yhteydessä totean yleisesti ensin seuraavaa. Pidän erittäin tärkeänä sitä, että varsinkin lastensuojelussa mutta myös muuta sosiaalihuoltoa järjestettäessä kiinnitetään erityistä huomiota perhehoitajien sopivuuteen ja kykyyn toimia perhehoitajalain tarkoittamina perhehoitajina.

Sosiaalihuoltoasetuksen 12 §:n mukaan kunnan on sosiaalihuoltolain 26 §:ssä tarkoitetun perhekodin sopivuutta harkitessaan kiinnitettävä erityistä huomiota perhekodin ihmissuhteisiin, perhehoitoa antavan henkilön mahdollisuuksiin ottaa huomioon ja tyydyttää perhehoitoon sijoitettavan henkilön tarpeet henkilön edun mukaisesti samoin kuin perhehoitoa antavan henkilön yhteistyökykyyn kunnan tai kuntainliiton ja perhehoitoon sijoitettavalle henkilölle läheisten henkilöiden kanssa.

Näkemykseni mukaan kunnan on siten varmistuttava ennen kunnan ja perhehoitajan välisen toimeksiantosopimuksen solmimista perhehoitajan sopivuudesta. Kunnalla on mielestäni myös velvollisuus seurata perhehoitajien toimintaa ja tarvittaessa tarkistaa solmimansa toimeksiantosopimuksen jatkamisen edellytykset sopimuksen voimassa ollessakin.

- - - perusturvalautakunnan antama lausunto perustui asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan merkityksellisiltä osin dokumentoimattomaan tietoon, joka oli esitetty pääosin lausunnon toiselle allekirjoittajalle, perhetyöntekijälle. Siltä osin kuin lausunto perustui asiakirjoista saatavaan selvitykseen, liittyvät nämä tiedot kantelijoiden perheen lapsen käyttäytymiseen koulussa sekä 4–5 vuotta aikaisemmin olleeseen toimeentulotukiasiakassuhteeseen.

Tampereen kaupungin sosiaalitoimen viranhaltija ja myöhemmin oikeusvaatimuksen johdosta asianomainen jaosto on perustanut päätöksensä toimeksiantosuhteen purkamiselle - - - perusturvalautakunnan antamaan lausuntoon. Kantelijat ovat kantelussaan erityisesti arvostelleet sitä, ettei heillä ole ollut mahdollisuutta vastata heihin kohdistuneisiin arvosteluihin ja syytöksiin.

Tästä asiasta olen samaa mieltä kantelijoiden kanssa. Mielestäni hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta on ongelmallista, jos viranomaisen perustaa ratkaisunsa (tässä tapauksessa lausuntonsa) sellaiseen dokumentoimattomaan tietoon, jota ei voida ainakaan asiakirjaselvityksessä jälkikäteen objektiivisella tavalla todentaa. Näkemykseni mukaan hyvän hallinnon periaatteet ja erityisesti perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturvan takeet edellyttävät, että viranomaisen pystyy perustelemaan oman päätöksensä tai muun ratkaisunsa objektiivisella ja luotettavalla tavalla. Tämä merkitsee nähdäkseni sitä, että viranomaisen on pystyttävä jälkikäteen asiakirjaselvityksen avulla tai viimekädessä henkilötodistelun avulla selvittämään omaan ratkaisuunsa vaikuttaneet tosiseikat. Totean vielä, että - - - perusturvalautakunnan antamalla lausunnolla on ollut vaikutusta kantelijoiden toimeentulon hankkimiseen. Tämä näkökohta huomioon ottaen tulee mielestäni viranomaiselta edellyttää erityistä huolellisuutta lausunnon antamisessa.

Hallintolaissa on erikseen säädetty asianosaisen kuulemisesta ennen asian ratkaisua. Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen Luotsi-yksiköllä on lausunnon pyytäjänä ja päätöksentekijänä ollut ennen päätöksentekoa velvollisuus kuulla hallintolain tarkoittamin tavoin kantelijoita.

Vaikka perusturvalautakunnalla ei lausunnon antajana ole ollutkaan hallintolaissa säädettyä velvollisuutta kuulla kantelijoita, olisi hyvän hallinnon periaatteita toteuttanut paremmin sellainen menettely, jossa heille olisi lähetetty mainittu lausunto tiedoksi samaan aikaan kun se lähetettiin Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystoimen ao. yksikölle.

Laillisuusvalvojana en voi kuitenkaan puuttua siihen johtopäätökseen, mihin - - - perusturvalautakunta on nyt kysymyksessä olevassa lausunnossaan sille kuuluvan harkintavallan puitteissa päätenyt. Lausunnossa on pidetty kantelijoita sopimattomana toimimaan perhehoitajina. Toimeksiantosuhteen purkamisesta päätöksen asiasta on tehnyt Tampereen asianomainen toimivaltainen viranhaltija. En ole lähtenyt erikseen selvittämään sitä, oliko Tampereen päätöksentekoon oikeutetulla viranhaltijalla tai asianomaisella jaostolla tiedossaan se, mihin selvitykseen ja tietoihin perusturvalautakunta lausuntonsa perusti.

Perusturvajohtajan ja perhetyöntekijän selvityksen mukaan kantelijoiden kanssa käytiin 5.11.2008 perusturvalautakunnan antama lausunto ja siihen johtaneet perusteet läpi. Kantelijoilla oli siten tiedossaan perusturvalautakunnan lausunnossa esittämän johtopäätöksen perustelut. Näin ollen heillä oli oikaisuvaatimusta tehdessään mahdollisuus esittää asiassa omaa selvitystä. Tästä syystä asia ei anna aihetta puoleltani enempään. Kiinnitän kuitenkin vastaisen varalle perusturvatoimen huomiota hallintoasian huolelliseen ja objektiiviseen käsittelyyn. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen perusturvatoimelle.