

15.6.2009

Dnro 3766/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen

ASIANOSAISTA OLISI TULLUT VIELÄ KUULLA ENNEN HALLINTOPÄÄTÖKSEN TEKEMISTÄ LÄÄNINHALLITUKSESSA

1 KANTELU

Sosiaalityön johtaja A ja sosiaalityöntekijä B arvostelivat 21.11.2007 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Etelä-Suomen lääninhallituksen 5.9.2007 tekemää päätöstä. Lääninhallitus oli C:n hallintokanteluun antamassaan päätöksessä esittänyt sosiaalityöntekijä B:lle käsityksensä asiakkaan asiallisesta kohtelusta ja kielenkäytöstä C:n asian käsittelyssä.

Kantelun mukaan A ei ollut lääninhallitukselle antamassaan selvityksessä missään tapauksessa tarkoittanut, että B olisi käyttäytynyt epäasiallisesti. B oli omalta osaltaan kiistänyt epäasiallisen käytöksen. A:n ja B:n mielestä oli käsittämätöntä, että lääninhallitus katsoi ikään kuin näytetyksi, että B olisi menetellyt C:n kanssa käymissään keskusteluissa epäasiallisesti. A ja B katsoivat, että lääninhallitus oli ehdottomasti menetellyt oikeusvaltion periaatteiden vastaisesti katsoessaan B:n syyllistyneen epäasialliseen käytökseen, koska lääninhallitus ei kykene esittämään yhtään tosiseikkaa päätöksensä tueksi.

A ja B toivoivat oikeusasiamieheltä myös yleistä kannanottoa siitä, voiko lääninhallitus antaa langettavan päätöksen asiakkaan ja virkamiehen kahdenkeskisestä keskustelusta silloin, kun itse päätöksessäkin on todettu, että mitään muuta aineistoa ei ole ollut käytettävissä kuin virkamiehen ja asiakkaan kertomukset. Kantelun mukaan lääninhallituksen päätöksen perusteluksi ei voi riittää se, että kantelun kohteena olevan virkamiehen esimies ei ole täysin kiistänyt epäasiallisen käytöksen mahdollisuutta. Lisäksi heidän mukaansa on kohtuuton tehtävä arvioida kahdenvälisiä keskusteluja olematta itse paikalla.

Kantelijoiden kertoman mukaan kyseistä lääninhallituksen päätöstä on referoitu internetissä ja näin se on saatettu lukuisan ihmisjoukon tietoon. Sosiaalityöntekijän näkökulmasta kyse on vakavastavirkamiehen oikeusturvaan liittyvästä asiasta.

A ja B myös totesivat, että lääninhallituksen päätöksessä on virheellisesti mainittu sosiaalityön johtajaksi - - - (väärä nimi), vaikka oikea nimi on A.

3 RATKAISU

Käsitykseni mukaan lääninhallituksen menettelyä ei ole pidettävä lainvastaisena. Katson, että lääninhallitus ei ole ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin arvioidessaan sosiaalityöntekijä B:n menettelyä saamansa selvityksen perusteella.

Käsitykseni mukaan lääninhallituksen olisi kuitenkin ollut perusteltua varata sosiaalityöntekijä B:lle tilaisuus lausua mielipiteensä kantelijan esittämistä väitteistä ennen päätöksen tekemistä. Tämä olisi tapahtunutta paremmin toteuttanut B:n perustuslaissa turvatun oikeuden oikeusturvaan.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.1

Lääninhallituksen menettely

3.1.1

Hallintokantelun käsittely lääninhallituksessa

Lääninhallituksen tarkastaja oli 25.10.2006 lähettämällään selvityspyynnöllä pyytänyt Kotkan sosiaali-toimelta selvitystä "oheisen (C:n nimi) kantelun johdosta antamaan lääninhallitukselle lausuntonsa ja hankkimaan tarvittavat selvitykset".

Sosiaalitoimen selvitys lääninhallitukselle

Siltä osin kuin tässä kanteluasiassa on kyse, Kotkan kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta antoi lääninhallitukselle selvityksenään sosiaalityön johtajan A:n 23.11.2006 antaman selvityksen. A:n selvityksen mukaan selvityksen valmisteluun oli osallistunut mm. sosiaalityöntekijä B. Selvityksen mukaan: "(C:n nimi) valittaa kirjeessään sosiaalityöntekijä (B:n nimi) ylimielisestä käytöksestä ja siitä, että (B:n nimi) mielestä isyystutkimusasiat eivät olisi tärkeitä. (B:n nimi) ei ole ollut tarkoitus käyttää ylimielisesti ja pahoittelen, jos asiakas on näin kokenut."

Lääninhallituksen ratkaisu

Lääninhallitus on päätöksensä ratkaisuosassa esittänyt sosiaalityöntekijä B:lle käsityksensä asiakkaan asiallisesta kohtelusta ja kielenkäytöstä kantelijan asian käsittelyssä. Perustelujen mukaan "*Kantelija on arvostellut sitä, että häneen on suhtauduttu ylimielisesti ja puhuttu ivallisesti. Sosiaalityön johtaja (A:n nimi) selvityksessä pahoitellaan, jos sosiaalityöntekijä (B:n nimi) käytös on kantelijalta tällaiselta tuntunut. Kantelussa kuvattua käytöstä ei ole siten varsinaisesti kiistetty. Näin ollen ja vaikka suullisten keskustelujen sisältö ei ole tarkemmin selvillä, lääninhallitus katsoo asiassa rikotun asiakkaan oikeutta hyvään kohteluun ja saattaa tätä koskevan käsityksensä epäoleellisesta menettelystä sosiaalityöntekijä (B:n nimi) tietoon*".

Lääninhallituksen päätöksen on tehnyt ylitarkastaja D ylitarkastaja E:n esittelystä.

3.1.2

Lääninhallituksen selvitys kantelun johdosta

Esittelijänä toimineen ylitarkastaja E:n selvitys

E:n selvityksen mukaan kantelumenettelyssä voidaan noudattaa ns. vapaata todistusteoriaa, jolloin lääninhallitus voi vapaasti arvioida ja muodostaa käsityksensä siitä, mikä on sille esitetyn asiain todistusarvo. Mitään yleistä säännöstä, jonka mukaan näytöllisesti epäselvä asia olisi ratkaistava jommankumman osapuolen eduksi, ei ole. E:n mielestä C:n kantelu ei ollut edes näytöllisesti epäselvä.

E:n selvityksen mukaan:

"Viranomaisen ja virkamies ovat selvittäneet asian asianmukaisesti silloin, kun koossa on riittävästi selvityksiin ja lausuntoihin perustuvaa tietoa asian ratkaisemiseksi. Kanteluasian ratkaisussa kirjallisilla selvityksillä on keskeinen merkitys arvioitaessa tosiseikkojen paikkaansa pitävyyttä.

(C:n nimi) tekemän kantelun johdosta annetussa sosiaalityön johtaja (A:n nimi) 23.11.2006päiväystä selvityksestä ilmenee, että sosiaalityöntekijä (B:n nimi) oli osallistunut selvityksen valmisteluun. Toisin kuin eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyssä kantelussa on katsottu, selvityksestä ei nähdäkseni mistään kohtaan ilmene, että (B:n nimi) olisi kiistänyt väitetyn epäasiallisen käytöksen. Selvityksessä (C:n nimi) tekemiin epäasiallista käytöstä koskeviin väitteisiin (A:n nimi) (B:n nimi) esimiehenä vastaa toteamalla, että "... (B:n nimi) ei ole ollut tarkoitus käyttäytyä ylimielisesti ja pahoittelen, jos asiakas on asian näin kokenut". Kyseessä ei mielestäni ole ollut asian kiistäminen tai väitteiden riitauttaminen. Erimielisyys ei lauseesta ilmene.

Kun lääninhallitus sosiaalihuoltolain 3 §:ssä tarkoitettuna kunnan sosiaalihuoltoa valvovana viranomaisena pyytää kantelun johdosta kunnan ja sen viranhaltijoiden tai työntekijöiden selvitykset, on käsitykseni mukaan oikeutettua olettaa, että selvitystä laadittaessa asianosaiset ovat keskustelleet kantelun vaateista ja väitteistä sekä käyneet läpi kantelun aiheuttaneet tapahtumat. Kuten (A:n nimi) ja (B:n nimi) ovat itsekkin todenneet, epäasiallista käytöstä ja kielenkäyttöä koskevat väitteet ovat sosiaalipalvelujen arkipäivää. Tämä seikka näkyy myös sosiaalipalveluja koskevissa hallintokanteluissa. Tilanne on kanteluihin annettavissa ratkaisuissa miltei poikkeuksetta se, ettei lääninhallitus ole voinut asian kiistämisen vuoksi ja koska muitakaan keinoja yksittäisten keskustelujen sisällön selvittämiseksi ei ole ollut, todeta asiassa menetellyn lainvastaisesti tai muuten velvollisuuksia rikkoen. Tätä taustaa vasten (C:n nimi) kantelu muodostaa sosiaalityöntekijöiden kiistämisen osalta selvän poikkeuksen. Mielestäni olen voinut olettaa, että (A:n nimi) ja (B:n nimi) ovat keskustelleet ja käyneet läpi (C:n nimi) esittämät väitteet. Kun lääninhallitukselle annetussa selvityksessä (C:n nimi) väitteitä on käsitelty mielestäni anteeksi pyytävään sävyyn, on tästä tehty päättely, että väitteet pitävät paikkaansa. Asia oli syystä tai toisesta vain haluttu esittää suoranaista myöntämistä lievemässä muodossa. Miksi pahoitella tarkoituksia ja käytöstä, jos kantelijan väitteet eivät pidä millään osin paikkaansa? Kyseisen kaltaista näytöllistä seikkaa arvioitaessa on ratkaisun tukena aina myös sosiaalihuollon asiakkaan näkemys ja kokemus asiasta. Myös sille tulee antaa näyttöä arvioitaessa merkitystä. Mielestäni sellaiselle olettamukselle, jonka mukaan viranomaisen tai viranhaltijan esittämä aina tulkittaisiin kiistämiseksi ja tapahtumien kulku paikkaansa pitäväksi, ilman että kantelija niitä nimenomaisesti pystyy osoittamaan vääräksi, ei ole perusteita sellaisten epäasiallista käytöstä ja menettelyä koskevien väitteiden arvioinnissa, joiden osalta erimielisyyttä ei ole missään muodossa edes tuotu esiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun mukaan (A:n nimi) ei ole yllä siteeratulla lausumallaan tarkoittanut (B:n nimi) käyttäytyneen epäasiallisesti ja että on kohtuuton tehtävä arvioida kahdenvälisiä keskusteluja olematta itse paikalla. Tältä osin viittaa yllä esittämäni ja totean, että mielestäni (A:n nimi) on mahdollista lausua, mitä (B:n nimi) ja (C:n nimi) välisissä keskusteluissa on (B:n nimi) mukaan tapahtunut kysymällä häneltä tätä asiaa ja kirjaamalla vastauksen lääninhallitukselle annettuun selvitykseen. Nyt (A:n nimi) on tyytynyt pahoittelemaan tapahtunutta, mikä on johtanut yllä kuvaamaani näyttöä koskevaan arviointiin lääninhallituksessa. Mielestäni se on myös tältä osin riittänyt ratkaisun perusteeksi. Yksittäisiä keskusteluja tai käytöstä koskeva näyttöratkaisu voi vain harvoin perustua muuhun kuin myöntämiseen tai kiistämiseen. On vaikea nähdä mihin muuhun johtopäätökseen asiassa olisi voinut, kantelija (C:n

mihin muuhun johtopäätökseen asiassa olisi voinut, kantelija (C:n nimi) oikeusturva huomioiden, päätyä. Edellä mainitun perusteella katson, että (C:n nimi) kanteluasian käsittely on ollut hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista. Asianosaisille on varattu tilaisuus lausua käsityksensä kantelijan esittämistä vaatimuksista ja väitteistä. Lääninhallitus on toiminut asiassa sen harkintavallan puitteissa, joka sillä valvontaviranomaisena hallintokanteluiden ratkaisuihin on. Harkintavaltaa ei ole käytetty väärin tai muihin tarkoituksiin, kuin mihin se on tarkoitettu. Ratkaisun tosiasia-perustelut on yksilöity riittävästi. Kanteluratkaisussa lääninhallitus on voinut perustellusti esittää hallinnon ohjauskeinoista lievimmän, käsityksen ilmaisun".

Ylitarkastaja D katsoi selvityksessään ylitarkastaja E:n esitellessä kyseessä olevan asian hänelle hyvin perustellusti. D:n mielestä E tekee huolellista työtä kantelupäätöksiä ja niiden perusteluja laatiesaan ja on menetellyt näin myös tässä hallintokanteluasiassa. D ilmoitti yhtyvänsä E:n käsityksiin, mitkä hän on lausunut 18.2.2008 päivämäärässään selvityksessä.

Lääninhallitus viittasi lausunnossaan ylitarkastaja E:n ja ylitarkastaja D:n lausuntoihin.

3.1.3

Menettelyn arviointi

Hallintolain 4 §:n 3 momentin mukaan käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin ylimmissä lailisuusvalvontaviranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolain säännös toteuttaa osaltaan perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta oikeusturvaan. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Edellä todetusta hallintolain 4 §:n 3 momentin soveltamisalan rajauksesta seuraa, että kanteluasian selvittämisen tapa jättää sijaa lääninhallituksen harkinnalle. Säännöksen tarkoittama oikeuksien turvaaminen merkitsee kuitenkin säännöksen perusteluiden mukaan sitä, että kanteluasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen selvittämisestä. Oikeuksien turvaamiseen liittyy tärkeänä osana myös se, että kantelun välittömänä kohteena olevalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista. Koska kanteluasioissa annettavaan ratkaisuun sovelletaan hallintolakia, kanteluasiassa on siten myös aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä (HE 72/2002 vp, s. 53).

Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksen sisällöstä on käytävä selvästi ilmi päätöksen perustelut jayksilöity tieto siitä, miten asia on ratkaistu. Hallintolain 45 §:n mukaan päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Päätöksen perustelu voidaan jättää esittämättä, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta.

A:n lääninhallitukselle antaman selvityksen mukaan B oli osallistunut selvityksen valmisteluun. A ja B toteavatkin kantelussaan, että heitä molempia on kuultu lääninhallituksessa. A:n lääninhallitukselle antamasta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, mikä oli ollut B:n oma selvitys tapahtuneesta.

Katson, että lääninhallitus on ratkaissut C:n kanteluasian harkintavaltansa puitteissa. Katson myös, että lääninhallituksen päätös täyttää kanteluasian ratkaisulle asetetut vaatimukset. Näin ollen en pidä lääninhallituksen päätöstä lainvastaisena.

Kiinnitän kuitenkin lääninhallituksen huomiota siihen, että kanteluasioissa ensisijaisena asianosaisena on kantelun kohteena oleva virkamies. Lääninhallitus ei ollut selvityspyynnössään yksilöinyt niitä selvityksiä, joita se olisi katsonut asiassa tarpeelliseksi. Selvityspyynnössä ei myöskään yksilöidysti pyydetty selvityksiä kantelun kohteena olevilta virkamiehiltä. Lääninhallituksen ratkaistessa asian sosiaalityöntekijä B:n omaa selvitystä ei sisällynyt asiakirjoihin. Tällaisessa tilanteessa B:n oikeusturva olisi nähdäkseni edellyttänyt, että lääninhallitus olisi vielä erikseen varannut B:lle tilaisuuden antaa oma selvityksensä siitä, miten hänen mielestään asiakastapaamiset olivat sujuneet C:n kanssa. Erityisesti näin oli asianlaita, kun lääninhallituksen ratkaisu oli B:n menettelyä arvosteleva. Tällä tavalla menetellen B:n oikeusturva olisi tullut turvatuksi tapahtunutta paremmin. Myös asian selvittämisen kannalta lisäkuuleminen olisi ollut perusteltua, koska A:n lääninhallitukselle antama selvitys ei sisältänyt varsinaisesti kannanottoa siitä, miten B oli menetellyt asiakastilanteessa.

Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu antaa yleisiä tulkintakannanottoja siitä, miten näyttöä on kanteluasioissa arvioitava.

3.2

Kirjoitusvirheen korjaus

Lääninhallitus ilmoitti 17.3.2008 antamassaan lausunnossa oikaisseensa sen 5.9.2007 antamassa päätöksessä olleet kirjoitusvirheet hallintolain 51 §:n nojalla. Päätöksessä ollut mm. sosiaalityön johtajan virheellinen nimi on korjattu A:ksi. Koska päätöksen kirjoitusvirheet on korjattu, ei asia anna mitään tältä osin aihetta enempään.

4

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen lääninhallituksen menettelystä sen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.