

ASIA

Sosiaaliviranomaisten menettely asuntoasiassa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerinvirastoon 2.2.2007 saapuneessa kirjoituksessa arvostellut Haukiputaan kunnan sosiaalitoimen virkailijoiden menettelyä. Kantelija ja hänen kolme alaikäistä lastaan olivat jääneet ilman asuntoa ja rahaa. Kantelijan kertoman mukaan sosiaalitoimesta oli luvattu auttaa ja ottaa yhteyttä, mutta näin ei ollut kuitenkaan tehty. Sosiaalitoimesta oli kerrottu, että kunnalla ei ole vapaita asuntoja, ja kantelijan itse löytämään vuokra-asuntoon ei maksettu takuuvuokraa. Lisäksi päätöksiä ei pyynnöstä huolimatta ole annettu kirjallisena.

TAPAHTUMATIEETOJA

Haukiputaan kunnan sosiaaliviraston työntekijä oli 16.10.2006 tekemällään päätöksellä numero 60008 hylännyt kantelijan hakemuksen harkinnanvaraisesta ruoka-avustuksesta ja toimeentulotuesta syyskuulle 2006. Päätöstä on perusteltu sillä, että normilaskelma oli ollut 773,21 euroa ylijäämäinen. Päätöspöytäkirjasta käy ilmi muun ohella, että kantelija oli ottanut yhteyttä Haukiputaan sosiaalitoimeen 8.9.2006, koska oli eroamassa avopuolisostaan. Kantelija ja hänen yksi täysi-ikäinen sekä kolme alaikäistä lastaan tarvitsivat apua asuntoasiassa. Kantelijalle oli varattu aika 12.9.2006, mutta se oli jouduttu perumaan työntekijän sairasloman vuoksi. Uusi aika oli varattu 14.9.2006. Tällöin kantelija oli kertonut avopuolison ilmoittaneen, että hänen oli lapsineen muutettava pois asunnosta 19.9.2006 mennessä. Häntä oli kehoitettu etsimään vuokra-asuntoa yksityisiltä markkinoilta ja selvittämään vuokrarästitilanne kunnan vuokra-asunto-osakeyhtiön kanssa. Käynnillä 15.9.2006 oli selvitetty vuokrarästit. Sosiaaliviraston työntekijä oli 19.9.2006 soittanut avopuolisolle ja sopinut tämän kanssa, että kantelija ja lapset saisivat asua

avopuolison asunnossa viikon pitempään. Kantelijaa oli ohjattu aktiivisesti hakemaan asuntoa ja kerrottu mahdollisuudesta myöntää yhden kuukauden vuokravakuus kohtuuhintaiseen asuntoon.

Viranhaltija oli 18.10.2006 tekemällään päätöksellä numero 60239 hylännyt hakemuksen toimeentulotuesta lokakuulle. Päätöstä on perusteltu sillä, että hakijan tulot kattavat toimeentulotuessa huomioitavat menot. Laskelma oli 950 euroa ylijäämäinen. Päätöspöytäkirjassa on todettu, että kantelija oli kertonut asuvansa tuolloin lastensa kanssa tilapäismajoituksessa tuttavän omistamassa piharakennuksessa, johon tulee kylmä vesi.

Viranhaltija oli 5.12.2006 päätöksellä numero 60398 hylännyt hakemuksen vuokravakuuteen ja pyykinpesukoneeseen. Päätöksen perusteluissa on todettu, että ei ollut perusteita tukea hakijan muuttamista ylikalliiseen asuntoon. Perheen kokonaistulot olivat tuolloin 1 947,35 euroa kuukaudessa. Asumisesta aiheutuisi 700 euron suuruisen vuokran lisäksi vesi-, sähkö-, öljy- ja jätehuoltomaksut, joten voitiin arvioida, että asuminen olisi hakijan tuloihin nähden ylikallista, vaikka hakija saisi jatkossa asumistukea. Hakijalla oli myös vanhoja rästejä edelliselle vuokranantajalle. Kantelijaa oli ohjattu edelleen etsimään kohtuuhintaista asuntoa, johon voitaisiin sosiaalitoimesta myöntää enintään yhden kuukauden vakuus. Neljälle hengelle kohtuulliseksi katsottava vuokra lämmityskustannuksineen on 625 e/kk ja vesi enintään 17 e/kk/hlö.

SELVITYS

Kantelun johdosta Haukiputaan Perusturvapalvelut on antanut sosiaalijohtajan 27.4.2007 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on kahden sosiaalitoimintekijän antama 25.4.2007 päivätty selvitys.

VASTINE

Kantelijalle on 3.5.2007 varattu tilaisuus vastineen antamiseen hankittujen selvitysten johdosta. Vastinetta ei ole annettu.

LISÄSELVITYS

Olen 1.10.2007 päivätyllä kirjeellä pyytänyt Haukiputaan kunnanhallitukselta lausuntoa kiireellisen asumisen järjestämisestä Haukiputaan kunnassa sekä selvityksen avohuollon tukitoimiin ryhtymisestä kantelijan ja hänen perheensä osalta.

Haukiputaan kunta on 3.1.2008 antanut vs. kunnanjohtajan ja perusturvajohtajan allekirjoittaman lausunnon ja selvityksen.

RATKAISU

Toimeentulotuen myöntäminen

Toimeentulotuesta annetussa laissa ja sosiaali- huoltolaissa on säädetty kuntien toimeentulotukiasioissa noudattamasta menettelystä ja toimeentulotukipäätösten oikaisu- ja muutoksenhakumenettelystä. Toimeentulotuesta tulee tehdä hakemus, ja päätöksenteko tuen myöntämisestä kuuluu ensi vaiheessa kunnan sosiaalitoimen asianomaiselle viranhaltijalle. Päätös tehdään toimeentulotuesta annetun lain nojalla ottaen huomioon kussakin yksittäistapauksessa vallitsevat olosuhteet. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa asuminen järjestämiseksi. Tuki määrätään kuukaudelta, mutta se voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä viivytyksettä, mutta toisaalta asiakkaan on annettava sosiaaliviranomaiselle kaikki tiedossaan olevat toimeentulotukeen vaikuttavat välttämättömät tiedot, jotta ratkaisu asiassa voidaan tehdä.

Muutoksen saamiseksi viranhaltijan päätökseen asiakkaan tulee tehdä päätökseen liitetyn ohjauksen mukaisesti oikaisuvaatimus toimivaltaiselle kunnan elimelle, jonka päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Viime kädessä korkein hallinto-oikeus ratkaisee toimeentulotukeen liittyvät tulkintakysymykset.

Kirjalliset päätökset ja soittopyynnöt

Kantelun mukaan sosiaalitoimesta ei ollut pyynnöstä huolimatta annettu kirjallisia päätöksiä kanteluun liitettäväksi. Tältä osin on jäänyt epäselväksi, mitä päätöksiä on tarkoitettu, koska kanteluun on kuitenkin liitetty edellä mainitut kolme viranhaltijan päätöstä. Sosiaalityöntekijöiden antamassa selvityksessä on todettu, että kirjallisia päätöksiä ei ole pyydetty Haukiputaan sosiaalitoimistosta kanteluun liittämistä varten. Alkuperäiset päätökset on aina luovutettu tai postitettu asiakkaalle.

Kantelussa on kerrottu, että sosiaalivirkailijat olisivat toistuvasti lupauksistaan huolimatta jättäneet soittamatta kantelijalle. Sosiaalivirkaili-

jat ovat selvityksessään antaneet selvitystä tapahtumista ja lisäksi todenneet, että pääsääntöisesti asiakkaita ohjataan aina olemaan itse aktiivisesti yhteydessä sosiaalitoimeen oman asiansa hoitamisessa puhelintunnilla, sillä kaikkiin soittopyyntöihin ei ole mahdollista vastata eikä tämänhetkinen atk-ohjelma mahdollista yhteydenottojen/soittopyyntöjen kirjaamista asiakkaan tietoihin. Sitä, onko kantelijalle toistuvasti lupauksista huolimatta jätetty soittamatta, on jälkikäteen hyvin vaikea selvittää. Lisäselvityksen mahdollisuutta ei käsitykseni mukaan ole olemassa. Näin ollen kantelu ei anna näiltä osin aihetta toimenpiteisiini.

Kunnan velvollisuus ryhtyä asunnon järjestämiseen ja avohuollon tukitoimiin

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omissa järjestämisistä.

Sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muuten niin vaatiessa kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle henkilölle kuin kunnan asukkaalle. Saman lain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä ja 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Lain 27 §:n mukaan kunta voi perustaa, hankkia tai muuten varata paikallista tarvetta vastaavan määrän palvelu- tai tukiasuntoja tai laitospaikkoja. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi lisäksi hankkia tai varata 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimielimen käyttöön tarpeen mukaan myös muita asuntoja 23 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden asumista varten.

Julkisen vallan asumista koskevia toimenpiteitä sääntelee laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985). Lain 5 §:n mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiselle. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan niin, että sel-

laiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen entisen lastensuojelulain (683/1983) 12 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sosiaalilautakunnan on ryhdyttävä tämän luvun mukaisiin tukitoimenpiteisiin viipymättä, jos kasvuolot vaarantavat tai eivät turvaa lapsen tai nuoren terveyttä tai kehitystä.

Saman lain 13 §:n 1 momentin mukaan kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen tai sellaisen itsenäistymässä olevan nuoren kuntoutumiselle, joka ennen 18-vuottaan on ollut lastensuojelun asiakkaana, on kunnan viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

Lastensuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä 177/1989 vp todetaan sivulla 8-9, että "avohuollon tukitoimien ensisijaisuuden korostamiseksi säännöksen nykyinen 1 momentti ehdotetaan korvattavaksi kuntaa sitovalla velvoitteella, jonka mukaan lastensuojelun tarpeen aiheuttanut riittämättömän toimeentulo, puutteellinen asuminen tai asunnon puuttuminen tulee kunnan viivytyksettä korjata lastensuojelun avohuollon tukitoimena. Kunta ei ole tällöin toiminnassaan sidottu kunnallisesta toimeentulotuesta annettuihin normeihin eikä asumisen järjestämistä koskeviin yleisiin ohjeisiin, vaan sitova velvoite on täytettävä viivytyksettä ja tuen on oltava riittävä puutteen poistamiseksi tämän lain nojalla. Riittämätön toimeentulo tai puutteellinen asuminen ei ole missään tilanteessa peruste lapsen huostaanottamiselle."

Nykyisin voimassa olevassa lastensuojelulaissa (417/2007) vastaavat säännökset ovat lain 34 ja 35 §:issä.

Haukiputaan sosiaalitoimen menettely asiassa

Haukiputaan kunnanhallituksen selvityksessä on yleisesti todettu kiireellisen asumisen järjestämisestä, että Oulussa sijaitsevaa turvakotia käytetään vakavissa kriisitilanteissa. Muutoin kiireellinen asuminen pyritään järjestämään Haukiputaan kunnan omistaman vuokra-asunto-osakeyhtiön

kautta. Yhtiö ei kuitenkaan vuokraa asuntoa, jos osoittautuu, että hakijalla on sinne entuudestaan vuokrarästä. Kiireellisissä tilanteissa sosiaalityöntekijä voi myöntää asunnon takuuvuokran (1 kk) paitsi omaan kuntaan, myös siihen kuntaan, minne hakija muuttaa ja mistä hänelle asunto järjestyy. Pääsääntöisesti varsinaista vuokraa ei toiseen kuntaan myönnetä, ainoastaan takuuvuokra. Muutoin lautakunnan ohjeistus mahdollistaa toimeentulotuessa huomioitavaksi vain kohtuulliset asumisen menot. Perusturvalautakunnan hyväksymä kohtuullinen vuokrataso on 625 euroa kuukaudessa neljältä hengeltä ja 709 euroa kuukaudessa viideltä hengeltä.

Kunnanhallituksen selvityksessä on todettu kiireellisen asumisen järjestämisestä, että kantelussa tarkoitettun tapauksen jälkeen lautakunnan ohjeistus kyseisissä tilanteissa pysyi ennallaan. Tukiasunto, joka oli myös kiireelliseen asumiseen tarkoitettu, oli olemassa. Yhtiön asuntoja voitiin edelleen käyttää kiireelliseen asumiseen vuokrausehtojen pysyessä ennallaan. Selvitystä annettaessa lautakunnan ohjeistus oli ennallaan, mutta sitä oltiin viemässä lautakunnan tarkistettavaksi. Varsinaista tukiasuntoa ei tuolloin ollut. Yhtiöllä oli useita vuokra-asuntoja vapaana Haukiputaan alueella, joten niitä voitiin tarpeen mukaan käyttää kiireellisen asumisen järjestämiseen. Turvakoti Oulussa oli koko ajan käytettävissä vakavammissa kriisitilanteissa.

Selvitysten mukaan asunnon järjestämistä kantelijalle hidasti se, että tukiasunto oli sillä hetkellä käytössä, ja se, että kunnan vuokra-asunto-osakeyhtiö ei suostunut vuokraamaan kantelijalle asuntoa, koska hänellä oli vuokrarästejä. Sosiaalitoimisto oli katsonut, ettei vuokrarästeihin voitu myöntää toimeentulotukea. Tätä on annettussa selvityksessä perusteltu vuokrarästien suurella määrällä ja sillä, että niihin oli jo kerran aiemmin myönnetty toimeentulotukea. Turvasumistyyppiseen asumiseen ei kyseisessä tapauksessa silloin nähty tarvetta. Haukiputaan kunnan selvityksen mukaan viranhaltijat toimivat kiireellistä asumista järjestäessään perusturvalautakunnan ohjeiden mukaisesti ja tarjosivat kantelijalle kohtuuhintaista asumista kalliimpien vaihtoehtojen ja vuokrarästien maksamisen sijasta.

Selvityksessä on todettu, että käynnillä 16.10.2006 asiakkaan kanssa oli etsitty yhdessä internetin kautta vapaita asuntoja Haukiputaalta tai Oulusta. Asiakkaalle oli tulostettu mukaan

tiedot ainakin 10-15 vapaasta vuokra-asunnosta esimerkiksi Oulun Sivakalta, joihin voitaisiin myöntää vakuus Haukiputaan sosiaalitoimesta. Lasten kouluasiassa asiakasta oli ohjattu olemaan yhteydessä koulutoimeen, ja kerrottu tiedoksi, että lapsen asuinkunta määrää koulupaikan. Haukiputaan sosiaalitoimen tarjoamat asunnot sijaitsivat Oulussa, koska Haukiputaalla ei ollut juurikaan yksityisillä vuokranantajilla vapaita asuntoja ja koska kunnan asuntotoimisto ei vuokrannut asiakkaalle asuntoa aiempien vuokrarästien vuoksi. Kantelijan itsensä esittämät vaihtoehdot olivat Haukiputaalla, mutta ne eivät olleet kohtuuhintaisia, joten niitä ei hyväksytty.

Asian arviointi

Sosiaalitoimen selvityksen mukaan kantelijalla olisi ollut mahdollisuus saada asunto pikaisesti, mikäli hän ei itse olisi kriisitilanteessaan kieltäytynyt tarjotuista realistisista asuntovaihtoehdoista. Sosiaalitoimen mukaan asiakas oli kuitenkin kokenut, että asunnot olivat liian pieniä tai sijaitsivat sellaisella alueella, johon hän ei halua muuttaa. Kantelija sai asumisasiansa järjestettyä kertomansa mukaan yksityishenkilöiden avun turvin joulukuussa 2006.

Tilanteessa, jossa henkilö on vailla vakinaista asuntoa ja hänen olosuhteensa muutoin edellyttävät kiireellisen asumisen tai majoituksen järjestämistä, voi kunnalle syntyä velvoite sosiaalihuoltolain 15 §:n perusteella järjestää kiireellisesti asumista ja asumisolosuhteita koskeva ratkaisu esimerkiksi viimesijaisen toimeentulotuen avulla tai järjestämällä sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisia asumispalveluja. Tällöin ratkaisevaa on henkilön asunnontarve, eikä asumisen järjestämiseen saa vaikuttaa hänen maksukykyensä tai mahdolliset vuokrarästinsä. Kantelijan ja hänen lastensa asunnon tarvetta kantelussa kuvatussa tilanteessa on pidettävä kiireellisenä. Kantelijan perheen tilanne on ollut sosiaalityöntekijöiden tiedossa, ja siitä oli kerrottu myös sosiaalijohtajalle.

Edellä mainitussa viranhaltijan 18.10.2006 päivätyssä päätöksessä on todettu, että kantelijan kertoman mukaan hän asui kolmen alakäisen lapsensa kanssa tilapäismajoituksessa tuttavansa omistamassa piharakennuksessa, johon tulee kylmä vesi. Katson, että edellä mainittu tilapäismajoitus on ollut omiaan vaarantamaan tai ei ole turvannut kantelijan lasten terveyttä ja kehitystä.

Lastensuojelulain (683/1983) edellä mainitun 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on viivytyksettä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto, jos lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta. Säännöstä koskevassa edellä mainitussa hallituksen esityksessä on painotettu, että kyseessä on kuntaa sitova velvoite. Hallituksen esityksen mukaan kunta ei ole tällöin toiminnassaan sidottu kunnallisesta toimeentulotuesta annettuihin normeihin eikä asumisen järjestämistä koskeviin yleisiin ohjeisiin, vaan sitova velvoite on täytettävä viivytyksettä ja tuen on oltava riittävää puutteen poistamiseksi kyseisen lain nojalla.

Kantelijan ja hänen lastensa tilanne on käsitykseni mukaan ollut sellainen, että sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain edellä mainittujen säännösten perusteella perheen asuminen oli viivytyksettä järjestettävä. Saatujen selvitysten perusteella perheen asumista olikin pyritty järjestämään, mutta ratkaisua asiaan ei ollut löytynyt. Haukiputaan kunnan selvityksen mukaan kiireellisen asumisen järjestämiseen olivat käytettävissä tukiasunto sekä kunnan vuokra-asunto-osakeyhtiön asunnot. Ainaakaan kantelijan tapauksessa kiireellisen asumisen järjestäminen ei näiden käytettävissä olevien vaihtoehtojen avulla onnistunut. Totean, että perusturvalautakunnan tulee huolehtia siitä, että edellä mainituissa lainkohdissa säädettyjä sitovia velvoitteita noudatetaan. Tällaisissa tapauksissa maksukyvyttömyys, esimerkiksi vuokratilastit, tai varattomuus eivät voi olla perusteena olla järjestämättä asuntoa. Lisäksi katson, että Haukiputaan kunnan tulisi arvioida sitä, ovatko järjestelyt kiireellisen asumisen turvaamiseen kunnassa riittäviä.

Sosiaalityöntekijät ovat antamassaan 25.4.2007 päivätyssä selvityksessä todenneet, että asiakkaan tilanne ei heidän mielestään edellyttänyt lasten osalta lastensuojelullisia toimenpiteitä kuten kiireellistä huostaanottoa lasten asumisen järjestämiseksi, koska asiakas ilmoitti tarvittaessa järjestävänsä tilapäismajoituksen sukulaisten luota.

Tältä osin totean, että lastensuojelulaista ja sen esitöistä käy selvästi ilmi, että asumisen järjestäminen ei voi missään olosuhteissa olla huostaanoton perusteena, vaan kunnan tulee avohuollon tukitoimenpiteillä poistaa asumiseen liittyvät puutteet. Näin ollen sosiaalityöntekijöiden käsi-

tys asiasta on ollut virheellinen.

Toimenpiteet

Kiinnitän Haukiputaan kunnan, sen perusturvalautakunnan sekä sosiaalityöntekijöiden huomiota edellä Asian arviointi -kohdassa lausumaani.

Mainitussa tarkoituksessa lähetän jäljennökset tästä päätöksestä Haukiputaan kunnalle tiedoksi ja sen perusturvalautakunnan sekä sosiaalityöntekijöiden tietoon toimitettavaksi.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Vanhempi
oikeuskanslerinsihteeri Irma Tolmunen