

29.12.2004

1183/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Toivila

KUNTALAISUUDEN HUOMIOON OTTAMINEN ASUKASVALINNASSA

1 KANTELU

A arvosteli 10.5.2003 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Helsingin asuntolautakunnan sekä kiinteistöviraston asunnonvälityksikön apulaisosastopäällikön ja asuntosihteerien menettelyä asuntoasiassaan. Kantelijan mukaan syntyneet helsinkiläiset ja pitempään kaupungissa kirjoilla olleet helsinkiläiset asunnonhakijat asetetaan etusijalle asukasvalinnoissa asunnontarpeeltaan erittäin kiireelliseksi luokiteltujen ryhmässä.

Kaupunki oli katsonut kantelijalla olevan väestökirjatietojen perusteella helsinkiläisyyttä vain noin kolme vuotta, mikä oli estänyt asunnon tarjoamisen hänelle. Kantelija on itse kertonut asuneensa Helsingissä ensimmäisen kerran jo vuonna 1981 ja muuttaneensa lokakuussa 1984 henkikirjansa Helsinkiin, joten hän on kertomansa mukaan tosiasiallisesti asunut Helsingissä jo 20 vuotta, osin Pelastusarmeijan asuntolassa ja teltassa. Hänestä on väestökirjaan merkittyä osoitetietoja vain lyhyiltä ajoilta.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Julkinen valta edistää oikeutta asuntoon kehittämällä asunto-oloja erilaisin tukitoimin. Laissa asunto-olojen kehittämisestä (919/1985) mainitaan kyseisinä tukitoimina muun muassa lainojen, korkotukien ja avustuksien myöntäminen julkisista varoista asuntojen rakentamista varten.

Asukkaiden valinnassa valtion tukemiin vuokra-asuntoihin noudatetaan lakia aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käytöstä, luovutuksesta ja omaksilunastamisesta (jäljempänä aravarajoituslaki, 1190/1993), lakia vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta (jäljempänä korkotukilaki, 604/2001) ja valtioneuvoston asetusta (1191/2001) valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaaksi valitsemisessa sovellettavista perusteista (jäljempänä valtioneuvoston asetetus). Lisäksi ympäristöministeriö on julkaissut vuonna 2003 arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskevan Asukasvalintaoppaan (Ympäristöopas 102), joka on tarkoitettu ohjeistukseksi asukasvalintoja tekeville ja niitä valvoville tahoille. Opas perustuu edellä mainittuun valtioneuvoston asetukseen (1191/2001).

Aravarajoituslain 4 §:n ja korkotukilain 11 §:n mukaan asukasvalinnan perusteena on sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä määritellään asukasvalinnan tavoitteeksi asuntojen osoittaminen vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille pyrkien samalla vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen. Asukkaaksi valitsemisen perusteena on asetuksen 3 §:n mukaan pidettävä hakijaruokakunnan asunnontarvetta, varallisuutta ja tuloja. Etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Yksittäistapauksissa voidaan etusijajärjestyksestä poiketa, jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne tai vuokratalon asukasrakenne huomioon ottaen. Aravarajoituslain 4 §:n mukaisesti kunnan tehtävänä on valvoa, että asukasvalinnassa noudatetaan valtioneuvoston vahvistamia perusteita.

Kuntalaisuuden vaikutuksesta asukasvalinnassa ei lainsäädännössä ole mainintaa. Sen sijaan Asukasvalintaoppaassa (Ympäristöopas 102, s. 25) on todettu, että kaikkia hakijoita on käsiteltävä yhdenmukaisella tavalla siten, että jokaisella kansalaisella ja maassa laillisesti asuvalla on oikeus valita itse kotikuntansa. Jos on useita hakijoita, joiden asunnontarpeensa, tulojensa ja varallisuutensa puolesta voidaan katsoa olevan samanarvoisessa asemassa, ei kuntalaisuuden huomioon ottamiselle ole estettä. Kuntalaisuuden perusteella ei kuitenkaan saa ohittaa edellä mainittujen kriteereiden perusteella paremmin sijoittuvia hakijoita.

Kotikuntalain 2 §:n mukaan henkilön kotikunta on pääsääntöisesti se kunta, jossa hän asuu. Jos henkilöllä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiinteä yhteys.

3.2

Helsingin kaupungin asuntolautakunnan lausunto

Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asuntoasiainosaston asunnonvälityksikkö välittää pääasiassa kaupungin omien kiinteistöyhtiöiden aravavuokra-asuntoja. Asukasvalinnassa noudatetaan lainsäädännön lisäksi ohjeellisena Helsingin kaupunginhallituksen 15.3.1999 vahvistamia asukasvalintaperusteita. Niiden mukaan kaupungilta vuokra-asuntoa hakevat ryhmitellään asunnontarpeen kiireellisyyden perusteella erittäin kiireellisessä ja kiireellisessä asunnontarpeessa sekä asunnontarpeessa oleviin hakijoihin. Erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa oleviin hakijoihin ryhmitellään muun muassa asunnottomat sekä ulkona, tilapäissuojissa, yömajoissa sekä hoito- ja huoltokodeissa asuvat hakijat.

Asuntoasiain tietojärjestelmän mukaan A oli jättänyt asuntoasian osastolle kolme hakemusta hakemusrekisterin käyttöönoton jälkeen vuodesta 1996. Hakemukset oli jätetty 28.12.1998, 13.12.2001 ja 23.1.2003 ja ne olivat voimassa vuoden kerrallaan.

Kaupunginhallituksen ohjeiden mukaisessa asunnontarveluokituksessa A on luokiteltu erittäin kiireelliseksi. Kaupunginhallituksen päätöksen mukaan pidempään paikkakunnalla asuneet hakijat asetetaan etusijalle silloin, kun hakijat ovat asunnontarpeensa perusteella samassa tilanteessa. A:lla on väestörekisteritietojen mukaan helsinkiläisyyttä yhteensä noin kolme vuotta. Yksinäisiä syntyperäisiä tai pidempään Helsingissä kirjoilla olevia asunnottomia hakijoita oli lausuntoa annettaessa rekisterissä 1 715. Valtaosa myös muista yksinäisistä asunnonhakijoista on luokiteltu asunnontarpeeltaan erittäin kiireelliseksi. Suuresta pientasuntojen kysynnästä johtuen asunto on voitu tarjota vain 15 %:lle yksinäisistä hakijoista. A:n suhteellisen lyhyt oleskeluaika Helsingissä on heikentänyt käytännössä hänen mahdollisuuksiaan tarjouksen saamisessa. Selvityksen mukaan hän on kuitenkin saanut palveluja kaupungin sosiaaliviraston erityissosiaalitoimistosta, joka vastaa Helsingissä yksinäisten asunnottomien henkilöiden asumis- ja sosiaalipalveluista.

3.3

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriön lausunnon mukaan asukasvalinnan yleisten tavoitteiden käsittelyn yhteydessä Asukasvalintaoppaassa todetaan, että asukasvalinnassa on otettava huomioon perustuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ja oikeus kotipaikan valintaan. Perustuslaista Asukasvalintaoppaaseen on otettu 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielto.

Asukasvalintoppaan tarkoituksena on ollut asukasvalinnan menettelytapojen yhtenäistäminen. Asukasvalinnan kehittämisessä on pidetty ensiarvoisen tärkeänä estää asuinalueiden eriytymistä ja ongelmien kasautumista tiettyihin taloihin ja asuinalueille. Asuinalueiden ja – talojen segregoitumisen ehkäisy on tärkeä näkökohta etenkin Helsingissä.

Maininta kuntalaisuuden vaikutuksesta asukasvalinnassa on kirjattu asukasvalintaoppaaseen, koska se on joissakin tapauksissa käytännössä vaikuttanut asukasvalinnassa. Menettelyä koskevan maininnan yhteydessä ministeriö on halunnut korostaa, ettei kuntalaisuuden huomioon ottaminen saa

loukata hakijoiden yhdenvertaisuutta eikä menettely saa johtaa asukasvalintaperusteiden syrjäyttämiseen.

Kunnan kieltäytyminen osoittamasta asuntoa kuntaan muuttavalle romaniperheelle on aikaisemmassa eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä katsottu asuinpaikan valinnanvapautta loukkaavaksi ja lisäksi syrjiväksi. Varsinainen kieltäytyminen myöntämästä ulkopaikkakuntaisuuden perusteella asuntoa on menettelyn perusoikeuksien vastainen ääripää. Ministeriö on pitänyt asukasvalintasäännösten kannalta hyväksyttävänä menettelyä, jossa kuntalaisuus on otettu huomioon asetettaessa hakijoita järjestykseen silloin kun asukasvalintaperusteiden mukaisesti hakijat ovat samassa asemassa. Lainsäädäntöön ei ole löydettävissä tyhjentäviä säännöksiä siitä, minkä sisältöinen asukasvalintapäätös kulloinkin on tehtävä.

Asukasvalintaopasta laadittaessa käytännölle on annettu tilaa säännösten puitteissa varsinkin, kun sosiaalisen asuntotuotannon lisäämisen esteenä pidetään juuri rajoitussäännösten, kuten asukasvalintaperusteiden, kireyttä. Helsingin ongelma on poikkeuksellisen kärjistynyt, koska Helsingissä asuntoa vailla on suuri joukko yksinäisiä, erittäin kiireellisessä asunnon tarpeessa olevia hakijoita.

3.4

Arviointi

Oikeus asukasvalintoihin on vuokralalon omistajalla. Valintaa tehdessään asukasvalitsijan on noudatettava valinnan perusteista annettua normistoa. Asukasvalinnan perusteena ovat sitä säätelevän normiston mukaan asunnontarve, tulot ja varallisuus. Valtioneuvoston vahvistamien asukasvalintaperusteiden noudattamista valvoo kunta. Oikeutta asuntoon ei ole turvattu perustuslaissa eikä myöskään tavallisen lain tasoisin säännösin yksilöllisenä subjektiivisena oikeutena. Asukasvalintakriteereillä määritellään kelpoisuus, jonka täyttävien joukosta asukas on valittava.

Asunnonhakijan kuntalaisuuden vaikutuksesta ei ole säädelty lain tai asetuksen tasolla. Ympäristöministeriö on antanut asiasta ohjeet. Näiden mukaan kuntalaisuuden perusteella ei saa ohittaa edellä mainittujen kriteereiden perusteella paremmin sijoittuvia hakijoita. Jos on useita hakijoita, joiden asunnontarpeensa, tulojensa ja varallisuutensa puolesta voidaan katsoa olevan samanarvoisessa asemassa, ei kuntalaisuuden huomioon ottamiselle ole estettä.

Totean, että kuntalaisuuden tai kunnassa asumisen pituuden huomioiminen asukasvalinnassa on ongelmallista. Lainsäädännön mukaan asukkaiden valinnan perusteena on sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Asukasvalintaperusteita säätelevissä aravarajoituslain 4 §:ssä ja korkotukilain 11 §:ssä säädetään, että valtioneuvosto vahvistaa tarkemmat asukkaiden valintaperusteet sekä perusteet, joiden nojalla voidaan erityisestä syystä tai tilapäisesti poiketa valintaperusteista. Valtioneuvoston asetuksen 3 §:n mukaan asukkaaksi valitsemisen perusteena on pidettävä hakijaruokakunnan asunnontarvetta, varallisuutta ja tuloja. Hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisen pituutta ei mainita laissa eikä asetuksessa asukasvalinnan perusteena tai perusteena, jonka nojalla voidaan poiketa normaaleista valintaperusteista.

Hakijan kuntalaisuuden huomioon ottamista vastaan puhuu lisäksi se, että jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on perustuslaissa turvattu oikeus valita itse asuinpaikkansa. Kotikuntalaki puolestaan edellyttää kotikunnan määräytyvän henkilön tosiasiallisen elämäntilanteen ja viime kädessä oman valinnan mukaan. Kunnallisten vuokra-asuntojen myöntämistä vain kunnan omille asukkaille voidaan arvioida myös liikkumisvapauten kohdistuvana puuttumisena tai oikeudellisen liikkumisvapauden tosiasiallisena esteenä. Lisäksi asuinpaikan valinnanvapauden asemasta perusoikeutena seuraa, että asuinpaikkaan perustuvaa erottelua ihmisten välillä voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon vastaisena.

Aikaisemmassa laillisuusvalvontakäytännössä oikeusasiamies Lauri Lehtimaja on jo 12.9.1996 antamassaan päätöksessä (dnro 2466/4/94) katsonut, että kunnalla ei ollut oikeutta suoralta kädeltä torjua hakijoiden asunnontarvetta sillä perusteella, että perheellä oli ollut mahdollisuus saada asunto henkikirjoituspaikkakunnaltaan toisesta kunnasta. Näin menetellessään kunnanhallitus laiminlöi ottaa huomioon tuolloin hallitusmuodon (94/1919) 7 §:ssä jokaiselle turvatuun oikeuden valita asuinpaikkansa Suomessa.

Siinäkin tapauksessa, että lainmukaisten asukasvalintaperusteiden nojalla samassa asemassa olevia asunnonhakijoita on enemmän kuin jaettavia asuntoja, ei hakijan kuntalaisuutta mielestäni voida pitää hyväksyttävänä kriteerinä asukasvalinnassa. Eräissä tapauksissa kuntalaiset ja vieraskuntalaiset voidaan tosin asettaa eri asemaan joidenkin kunnan etuuksien myöntämisessä. Jos kysymys on kunnan kokonaan itse rahoittamista asunnoista, kunta voi vapaammin päättää myös asukasvalintaperusteista. Nyt on kuitenkin kysymys osin valtion rahoituksella rakennetuista vuokra-asunnoista, joiden asukasvalinnan perusteet on säädetty laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Laillisiin asukasvalintaperusteisiin ei sisälly hakijan kuntalaisuutta tai kunnassa asumisen pituutta.

Helsingin kaupungissa erittäin kiireellisessä asunnontarpeessa olevien hakijoiden ryhmän sisällä pidempään kaupungissa asuneet on asetettu asukasvalinnassa etusijalle. Tässä tapauksessa kaupungin selvityksen mukaan kantelijalla oli väestökirjatietojen perusteella helsinkiläisyyttä vain noin kolme vuotta, mikä oli selvityksen mukaan käytännössä estänyt asunnon tarjoamisen hänelle. Selvityksestä ei ilmene, olisiko hänelle voitu jo tarjota asuntoa, mikäli hänen olisi katsottu olleen helsinkiläinen pitemmän ajan, kuten kantelija mielestään on ollut.

Kun hakijoita on enemmän kuin jaettavia asuntoja, mielestäni ensisijaisesti olisi harkittava, voitaisiinko laillisten asukasvalintaperusteiden arviointia kehittää hienojakoisemmaksi. On kuitenkin ilmeistä, että suurilla paikkakunnilla kuten erityisesti Helsingissä, laissa mainittujen asukasvalintaperusteiden tarkankin arvioinnin jälkeen jää vielä suurehko joukko samanlaisessa asemassa olevia hakijoita. Tehtäessä asukasvalintaa tämän ryhmän sisällä on keskeistä, että valintaperusteet ovat syrjimättömiä. Edellä mainitut asuinpaikkaan liittyvät perusoikeusnäkökohdat huomioon ottaen hakijoiden kuntalaisuus tai se, kuinka kauan he ovat asuneet kyseisessä kunnassa, eivät ole syrjimättömiä asukasvalintaperusteita.

Mielestäni syrjimätön valintaperuste tämän ryhmän sisällä voisi olla esimerkiksi aikaprioriteetti eli se, kuka näistä hakijoista on ensimmäisenä jättänyt hakemuksensa. Tasaveroisten hakijoiden välillä myös arvontaa voidaan pitää syrjimättömänä valintamenettelynä.

Mikäli nykyisten lain mukaisten asukasvalintaperusteiden mukaan samassa asemassa olevien hakijoiden välille ei pystytä osoittamaan tarkoituksenmukaisia syrjimättömiä valintaperusteita, tulisi mielestäni harkita asukasvalintaa koskevan normiston kehittämistä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset Helsingin kaupungin asuntolautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän lisäksi jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi Helsingin kaupunginhallitukselle.

Lähetän jäljennöksen päätöksestä myös ympäristöministeriölle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko asukasvalintaa ohjaavaa normistoa ja ohjeistoa tarpeen kehittää siten, että asukasvalinnat voitaisiin kaikissa tilanteissa tehdä perusteilla, jotka ovat laillisia, syrjimättömiä ja tarkoituksenmukaisia.

Kirjeen liitteet palautetaan kantelijalle.

Helsingin kaupungin kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja on 26.1.2005 kehottanut asuntoasiainosastoa ryhtymään apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin asukasvalintaa koskevan ohjeistuksen tarkistamiseksi. Helsingin kaupungin asuntolautakunta on 15.2.2005 kehottanut asuntoasiainosastoa antamaan lautakunnalle 30.9.2005 mennessä esityksen asukasvalintaperusteiden mahdollisesta muuttamisesta.