

5.7.2012

Dnro 1242/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteri Ulla-Maija Lindström**

## **SOSIAALITOIMEN ASIAKKAIDEN YHDENVERTAINEN KOHTELU ASUKASVALINNASSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessaan 28.3.2011 Helsingin kaupungin menettelyä asukasvalinnassa. Hänen Helsingin kaupungin asunto-osastolta saamansa tiedon mukaan asunto-osasto tarjoaa kaupunginhallituksen päätöksellä 8.3.2010 vahvistetun linjauksen mukaisesti sosiaalitoimiston kautta asuntolassa asuville vuokra-asunnon vain kerran. Kantelijan käsityksen mukaan menettely on perustuslaissa vahvistetun yhdenvertaisuuden vastainen. Hän kertoi, ettei hänellä ollut mitään huume-, alkoholi- tai lääkkeiden väärinkäyttöongelmia. Hänellä ei myöskään ollut rikosrekisteriä. Hän oli aina hoitanut raha-asiansa ja hänellä oli myös säännöllisiä tuloja. Hän oli asunut eri asuntoloissa.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Asumisen rahoitus- ja kehittämisyksikön (ARA) lausunto ja Helsingin kaupungin asunto-osaston selvitys (liitteenä). Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintovirastosta tilattiin viraston 9.5.2011 antama päätös kantelijan kanteluun.

*Helsingin kaupungin asunto-osaston selvityksessä* todetaan muun ohella, että asunto-osasto noudattaa valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa aravalainsäädännön asukasvalintaperusteita ja etusijajärjestystä. Etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmät asunnon tarpeessa olevat vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Tämän lisäksi asunto-osasto noudattaa asukasvalinnoissa Helsingin kaupunginhallituksen vahvistamia kaupungin vuokra-asuntojen välityksessä noudatettavia periaatteita. Näihin periaatteisiin kuuluu muun ohella se, että sosiaalitoimen majoittamille asiakkaille asuntoa tarjotaan lähtökohtaisesti vain kerran. Tällä varmistetaan, että asunto saadaan järjestettyä mahdollisimman nopeasti. Jos ensimmäisen tarjouksen hyväksyminen asiakkaalle on mahdotonta, voidaan toinen tarjous antaa painavista syistä sosiaalityöntekijän lausunnon perusteella.

Selvityksen mukaan nopealla käsittelyllä ja niin sanotulla ”yhden tarjouksen -periaatteella” pyritään välttämään epätarkoituksenmukainen ja kallis tilapäismajoituksen käyttö. Useilla sosiaalitoimen majoittamilla asunnonhakijoilla on taustallaan vakavia sosiaalisia ongelmia ja laitostumista. Tämä on aiheuttanut toistuvia aiheettomia kieltäytymisiä tarjotuista asunnoista, usein pelon vuoksi. Sosiaalitoimen asiakkaat kuitenkin erityisryhmänä pääsevät jossain määrin muita hakijoita parempaan asemaan. Heidän hakemuksensa nousevat hakemusmassasta esiin sosiaalityöntekijän puollon myötä ja heille lähtökohtaisesti aina tarjotaan asunto.

Muille asunnonhakijoille voidaan tehdä useampia tarjouksia, jos tarjottu asunto ei perusteltujen syiden vuoksi ollut hänen tarpeitaan vastaava. Perusteluilla syillä tarkoitetaan terveydellisiä tai sosiaalisia perusteita. Mikäli asunnosta kieltäydytään aiheettomasti, ei myöskään muille hakijoille tehdä uutta tarjousta.

Edelleen selvityksessä todetaan, että perustuslain 2 luvun 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa kokevan periaatteen ja mielivallan kiellon sekä vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Tiettyjen hyväksyttävien yhteiskunnallisten intressien vuoksi ihmisiä on mahdollista kohdella eri tavoin.

Selvityksen mukaan kaupunginhallituksen vahvistamat periaatteet ovat asunnonvälitystä ohjaavia linjanvetoja. Periaatteiden vaikutus ei kuitenkaan ole sillä tavoin sitova, ettei niistä poikkeaminen olisi tapauskohtaiset olosuhteet huomioon ottaen mahdollista. Myös sosiaalitoimen majoittamilla asukkailla on siten mahdollisuus saada toinen tarjous, jos kieltäytyminen on ollut perusteltua. Esimerkiksi, jos asunnon saaminen tietyltä alueelta on henkilön kuntoutuksen tai muun sellaisen huollon vuoksi äärimmäisen tärkeää, on kieltäytymiselle usein hyväksyttävät perusteet. Näissä tapauksissa sosiaalityöntekijä antaa asiasta puoltavan lausunnon.

*ARA:n lausunnossa* todetaan muun ohella, että asukasvalinnasta annetuissa säännöksissä eikä myöskään asukasvalintoja koskevassa ohjeistuksessa ei ole otettu kantaa, kuinka monta kertaa asunnonhakijalle on tarjottava asuntoa. Lausunnon mukaan Helsingin kaupungin linjaukset eivät ole ristiriidassa asukasvalintasäännösten kanssa.

*Etelä-Suomen aluehallintovirasto päätöksellään 9.5.2011* tutki kantelijan kantelun Helsingin sosiaaliviraston ja asunto-osaston menettelystä hänen asumisensa järjestämisessä. Aluehallintovirasto katsoi päätöksessään, että kantelijaa oli neuvottu ja opastettu asunnonhakuun liittyvissä asioissa. Hänelle oli varattu aika asumisasioiden selvittämistä varten ja annettu puoltava lausunto vuokra-asunnon hakua varten. Myöhemmin hänet oli otettu tuetun asumisen jonoon. Saatujen selvitysten perusteella virasto ei havainnut asiassa moitittavaa. Virasto kuitenkin korosti yleisellä tasolla asiakkaiden oikeutta hyvään kohteluun ja viranomaisen velvollisuutta varmistaa, että asiakas ymmärtää saamansa ohjeistuksen ja sen merkityksen. Näillä perustella kantelijan kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin aluehallintovirastossa.

### 3

#### RATKAISU

Helsingin kaupungin asunto-osaston selvityksen mukaan se noudattaa aravalainsäädännössä säädettyjen asukasvalintaperusteiden lisäksi kaupunginhallituksen 8.3.2010 vahvistamia asukasvälitystä ohjaavia linjanvetoja. Niihin kuuluu muun ohella se, että sosiaalitoimen majoittamille asiakkaille tarjotaan lähtökohtaisesti asunto vain kerran. Perusteena tälle on varmistaa asunnon saanti mahdollisimman nopeasti. Asunto-osaston selvityksen mukaan monilla sosiaalitoimen majoittamilla asunnonhakijoilla on sosiaalisista ongelmista ja laitostumisesta johtuvia pelkoja, mitkä ovat olleet syynä toistuville aiheettomille kieltäytymisille tarjotuista asunnoista. Myöskään muille asunnonhakijoille ei tehdä uutta asuntotarjousta, mikäli tarjotusta asunnosta on kieltäydytty aiheettomasti.

Asunto-osaston selvityksen mukaan kaupunginhallituksen vahvistamat periaatteet eivät kuitenkaan ole sitovia, vaan niistä voidaan poiketa tapauskohtaisesti. Jos sosiaalitoimen majoittaman asunnonhakijan kieltäytyminen on perusteltua esimerkiksi henkilön kuntoutuksen tai muun huollon vuoksi, hänellä on mahdollisuus saada toinen asuntotarjous. Myös muille asunnonhakijoille voidaan tehdä useampia asuntotarjouksia, jos tarjottu asunto ei peruteltujen syiden vuoksi ole ollut heidän tarpeitaan vastaava.

ARA:n lausunnon mukaan kaupunginhallituksen linjaukset eivät ole ristiriidassa asukasvalintasäännösten kanssa.

ARA:n lausunnon ja Helsingin kaupungin asunto-osaston menettelyn osalta totean seuraavan.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslaissa eikä myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksiin oikeutta asuntoon ei sinänsä ole turvattu yksilöllisenä subjektiivisena oikeutena. Aravaraajoituslaissa säädetään asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestyksestä valtion tukemiin vuokra-asuntoihin. Asunnot vuokrataan asuntoa eniten tarvitseville. Valintaperusteina näihin asuntoihin on asunnontarve, varallisuus ja tulot. Etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasa-painoiseen asuinalueeseen.

Vaikka asukasvalintanormissa ei ole säännelty asukasvalintamenettelyä ja esimerkiksi sitä, kuinka monta asuntotarjousta asunnonhakijalle tulee tehdä, viranomaisen toiminnan tulee täyttää perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan sisältyvät hyvän hallinnon vaatimukset. Perustuslain 6 § velvoittaa viranomaista yhdenvertaiseen kohteluun. Viranomaisen ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa asunnonhakijoita eri asemaan heidän henkilöön liittyvään syyn perusteella.

Perustuslain 21 §:ään sisältyvä perustuslaillinen toimeksianto, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla, on vahvistettu hallintolaissa ja erityisesti lain 2 luvun hyvän hallinnon perusteissa. Nämä perusteet sisältävät menettelylliset oikeusturvatakeet ja hyvän hallinnon laadulliset vaatimukset.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu lain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvonta. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Nähdäkseni sosiaalitoimen majoittamia asunnonhakijoita tulee asukasvalinnassa palvella ja kohdella tasapuolisesti muiden hakijoiden kanssa. Asukasvalinta on siten suoritettava tasapuolisesti laissa säädettyjä asukasvalintaperusteita ja etusijajärjestyttä noudattaen. Kaikille hakijoille on turvattava yhtäläinen mahdollisuus perustelluista terveydellisistä tai sosiaalisista syistä kieltäytyä tarjotusta asunnosta ilman, että se johtaisi seuraavan asuntotarjouksen menettämiseen. Nähdäkseni palveluperiaatteen asianmukaisuuden vaatimus edellyttää, että sosiaalihuollon majoitta-

mien asiakkaiden asumiseen liittyvät vakavat ongelmat tulee ensisijaisesti pyrkiä hoitamaan tarjoamalla heille niihin erityistä tukea. En pidä hyväksyttävänä sitä, että nämä ongelmat olisivat peruste asukasvalinnassa epäedullisemmalle kohtelulle muihin hakijoihin verrattuna.

Mielestäni viranomaisen neuvontavelvollisuus puolestaan edellyttää, että asunto-osasto antaa asiakkailleen neuvontaa ja ohjausta noudattamastaan valintamenettelystä. Asiakkaille tulee etukäteen kertoa, että ilman hyväksyttävää perustetta tapahtunut asuntotarjouksesta kieltäytyminen voi johtaa siihen, ettei asiakkaalle tehdä ainakaan heti uutta asuntotarjousta. Asunnonhakijalle tulee siten antaa todellinen mahdollisuus arvioida asuntotarjousta ja siitä kieltäytymisen vaikutuksia ennen kuin hän tekee ratkaisunsa tarjouksen johdosta.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset hyvän hallinnon takeiden merkityksestä asukasvalinnassa noudatettavaan menettelyyn Helsingin kaupungin asunto-osaston ja ARA:n tietoon lähettämällä niille jäljennökset tästä päätöksestäni.