

18.12.2009

Dnro 130/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

## **ASUKASVALINNASTA TIEDOTTAMINEN / INFORMATION OM VAL AV HYRESGÄSTER**

1

### **KANTELU**

Helsingin oikeusaputoimiston julkinen oikeusavustaja pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 9.1.2008 osoitetussa ja asiakkaansa puolesta laaditussa kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asuntoasiainosaston menettelyn asiakkaansa vuokra-asuntoasian käsittelyssä. Asuntoasiainosastolle oli tehty asiakkaan puolesta kaksi valituskirjelmää koskien vuokra-asunnon myöntämistä. Kirjeisiinsä ei ollut saatu minkäänlaista vastausta, eikä myöskään asiakkaaseen ollut suoraan oltu yhteydessä.

[...]

3

### **RATKAISU**

3.1

Asuntotarjouksen tiedoksi antaminen

3.1.1

Arvioinnin lähtökohdat

Kantelun liitteinä olleista kirjeistä ilmenee, että Julkinen oikeusavustaja oli ollut asuntoasiainosastoon ensimmäisen kerran yhteydessä 27.9.2007 päivätyllä kirjeellään. Kirjeen mukaan Asiakas oli oikeusaputoimistossa kertonut, että ollessaan uusimassa asuntohakemustaan syyskuun puolessa välissä hän oli kuullut, että hänen kohdallaan oli tehty asukasvalinta 11.5.2007 mutta valinta oli peruutettu sen vuoksi, että hän ei ollut toimittanut asuntoasiainosaston pyytämiä liitteitä. Asiakkaan kertoman mukaan hän ei ollut saanut tietoa mainitusta asukasvalinnasta. Seuraavan kerran Julkinen oikeusavustaja oli ollut asuntoasiainosastoon yhteydessä 22.11.2007 päivätyllä kirjeellään, jonka hän oli otsikoinut asunnon hakemiseen liittyväksi valitukseksi. Siinä hän uudisti edellisessä kirjeessään esittämänsä. Julkinen oikeusavustaja muun muassa epäili, täyttikö nyt toteutettu tiedottaminen asukasvalinnasta viranomaistoiminnalle asetettuja vaatimuksia, kun kyse oli ollut melko kielitaidottomasta asunnonhakijasta.

Saadussa selvityksessä puolestaan todettiin asuntoasiainosaston rekisterimerkinnöistä ilmenneen, että Asiakkaalle ja hänen kanssaan asuntoa hakeneelle toiselle henkilölle oli tarjottu kaupungin vuokra-asuntoa 14.5.2007. Tarjous oli annettu puhelimitse, ja hakijoille oli tässä yhteydessä ilmoitettu, mitkä liitteet heidän tuli toimittaa asuntoasiainosastolle 16.5.2007 mennessä. Koska liitteitä ei ollut toimitettu määräpäivään mennessä, asuntotarjous oli merkitty peruksi 18.5.2007. Kun Asia-

kas oli ollut syksyllä 2007 yhteydessä asunnonvälitykseen, Asiakas oli ilmoittanut, että hän ei ollut saanut ilmoitusta asuntotarjouksesta. Selvityksen mukaan asuntotarjousta annettaessa varmistetaan aina siitä, että keskustelu käydään oikean henkilön kanssa.

Asuntoasiainosastolta puhelimitse 27.5.2009 saatujen lisätietojen mukaan asukasvalintaprosessi etenee yleensä siten, että asuntoasiainosasto tekee asunnon tarjoamista koskevan päätöksen, joka toimitetaan hakijalle tiedoksi puhelimitse. Tässä yhteydessä hakijaa pyydetään toimittamaan erikseen ilmoitetut liitteet, koska hakuvaiheessa liitteitä ei edellytetä. Mikäli pyydettyjä liitteitä ei toimiteta määrättyyn päivään mennessä, tarjous peruutetaan. Jos taas liitteet toimitetaan, toimitetaan liitetarkastus, jossa tarkastetaan, vastaavatko liitteet hakemuksessa ilmoitettuja tietoja. Mikäli näin on, asuntotarjous vahvistetaan.

### 3.1.2

#### Kannanotto

Asiakkaan näkemys puheena olevan asuntotarjouksen tekemisestä on ristiriidassa asuntoasiainosaston rekisterimerkintöjen kanssa. Minulla ei käytettävissäni olleen aineiston perusteella ole edellytyksiä ottaa enemmän kantaa puhelinkeskusteluun eikä siitä tehtyjen merkintöjen paikkansa pitävyyteen. Totean kuitenkin, että vaikka merkintä sinänsä olisi asianmukainen, sen olemassaolo rekisterissä todistaa käsitykseni mukaan lähinnä vain yhteydenoton tapahtuneen. Sen sijaan enempiä päätelmiä ei voida tehdä siitä, oliko yhteydenoton kohde tosiasiallisesti ymmärtänyt puhelimitse tehdyn tarjouksen ja siihen liitettyjen ehtojen sisällön ja merkityksen asunnonsaannin kannalta. Toisaalta saadun lisäselvityksen mukaan nyt puheena olevassa yksittäistapauksessa hakijoille oli vuodesta 2006 lukien tehty yhteensä neljä asuntotarjousta, joista kolmeen ei ollut liittynyt nyt esillä olevaa epäselvyyttä, vaan hakijat olivat kieltäytyneet kahdesta asuntotarjouksesta ja hyväksyneet sittemmin viimeisimmän tarjouksen.

Puhelimitse tapahtuvaan asuntotarjouksesta ilmoittamiseen ja lisäselvitysten pyytämiseen voi kuitenkin liittyä ainakin jossain määrin edellä kuvattua epävarmuutta, joskin on korostettava sitä, että käytettävissäni olleen aineiston perusteella ei voida tehdä enempiä johtopäätöksiä ongelman mahdollisesta laajuudesta. Mielestäni on kuitenkin erikseen aiheellista arvioida sitä, täyttääkö menettely yleisellä tasolla hyvän hallinnon vaatimukset.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin takaamasta oikeudesta hyvään hallintoon säädetään tarkemmin hallintolaissa, jonka säännökset velvoittavat viranomaista muun muassa neuvontaan, asianmukaiseen palveluun, hyvään kielenkäyttöön, asian riittävään selvittämiseen sekä päätöksen perustelemiseen ja tiedoksi antamiseen. Hallintolain tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että asiointia järjestettäessä ja palveluja tarjottaessa kiinnitetään riittävää huomioita asiakkaiden tarpeisiin (HE 72/2002 vp, s. 56). Yhdenvertaisuuslain 4 § puolestaan velvoittaa viranomaista vakiinnuttamaan sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Perustuslain 6 § ja yhdenvertaisuuslain 6 § kieltävät syrjinnän muun muassa iän, etnisen alkuperän tai kielen perusteella.

Jotta yhdenvertaisuus voitaisiin tosiasiallisesti taata myös niille henkilöille, jotka jonkin henkilönsä liittyvän seikan – kuten kielitaidon – vuoksi tarvitsevat asiansa hoitamiseen tavallista enemmän viranomaisen myötävaikutusta, viranomaisen on järjestettävä käytännön asiakastyönsä siten, että tällaisten tilanteiden havaitsemiseen ja yksilölliseen hoitamiseen on tarvittavat valmiudet. Johtavan yleisen oikeusavustajan asuntoasiainosastolle osoittamissa kirjeissä oli viitattu juuri hakijan kielitai-

don tasoon.

Asiain järjestyksessä on mielestäni kiinnitettävä huomiota myös kohteena olevan palvelun erityispiirteisiin. Asukasvalintoja koskevilla menettelytavoilla tällaisena erityispiirteinä tulee mielestäni otettavaksi huomioon se, että asukasvalinnoillaan kunnat julkisen vallan käyttäjinä edistävät perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla muun muassa jokaisen oikeutta asuntoon, vaikka säännös ei sinänsä turvaakaan tätä oikeutta niin sanottuna subjektiivisena oikeutena.

Siinä, että asuntoasiainosasto tarjoaa hakijalle vuokra-asuntoa, on käytännössä kyse tarjouksen tiedoksi antamisesta, johon lisäksi sisältyy myös neuvonnan ja hakemuksen täydennyspyynnön piirteitä. Kyse ei kuitenkaan ole vielä lopullisesta asukasvalintapäätöksestä, koska tarjouksen vahvistaminen edellyttää, että hakija toimittaa määräajassa pyydetyt liitteet ja että ne vastaavat hakemuksessa ilmoitettuja tietoja. On myös siten jossain määrin tulkinnanvaraista, mitä hallintolain menettelysäännöksiä tarjouksen tekemiseen sovelletaan.

Vaikka monet hallintolain menettelysäännökset onkin kirjoitettu ensisijaisesti hallintoasiassa tehtävää kirjallista hallintopäätöstä silmällä pitäen, niitä voidaan mielestäni kuitenkin soveltuvin osin noudattaa kaikessa hallintotoiminnassa. Koska nyt puheena olevassa puhelimitse tapahtuvassa yhteydenotossa on sekä täydennyspyynnön ja asian selvittämisen että päätöksen tiedoksi antamisen piirteitä, seuraavaksi on arvioitava sitä, missä määrin hallintolain säännökset asiakirjan täydentämisestä, asian selvittämisestä ja päätöksestä tiedottamisesta voisivat nyt tulla sovellettaviksi.

Hallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan jos viranomaiselle toimitettava asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa. Nyt ei ole varsinaisesti kyse siitä, että asuntohakemus olisi alun perin ollut puutteellinen, koska hakemuksessa ei edellytetä liitteiden toimittamista hakemuksen yhteydessä. Sen sijaan huomionarvoista tässä on se, että hallintolaissa ei ole säädetty täydennyspyynnölle muotovaatimuksia, joten suullinen pyyntökin on siten lähtökohtaisesti mahdollinen. Nyt on ennen muuta ollut kyse lisäselvityksen pyytämisestä. Hallintolain 32 §:n mukaan lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisestä seikasta selvitystä on esitettävä. Selvityspyynnönkään ei säännöksen sanamuodon mukaan tarvitse olla välttämättä kirjallinen.

Edellä todetun perusteella asuntoasiainosasto oli siten täydennyksen ja selvityspyynnön näkökulmasta lähtökohtaisesti voinut pyytää hakijalta hakemusta täydentävää ja lopullisen asukasvalinnan eli tarjouksen vahvistamispäätöksen tekemisen kannalta merkityksellistä lisäselvitystä puhelimitse.

Asiaa on vielä arvioitava tiedoksiannon näkökulmasta. Hallintolain 54 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksi antamisesta. Säännöksen perustelujen mukaan muulla asiakirjalla tarkoitetaan esimerkiksi täydennyskehotusta (HE 72/2002 vp, s. 109). Tiedoksianto toimitetaan 55 §:n 1 momentin mukaan tavallisena tai todisteellisena taikka, jos sitä ei voida toimittaa edellä tarkoitettuihin tavoin, yleistiedoksiannon tavoin. Hallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Saman pykälän 2 momentin mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Hallintolaki ei siten lähtökohtaisesti tunne suullista tiedoksiantoa.

Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä asetettu velvoite edistää perusoikeuksien toteutumista merkitsee, että tulkinnallisissa tilanteissa tulee omaksua perusoikeuksia parhaiten toteuttava menettelytapa. Se, että asunnon saamisessa on kyse ihmisen perusturvallisuuden näkökulmasta hyvin merkit-

tävästä asiasta, puoltaa asuntotarjousten tekemistä kirjallisesti, jotta tarjouksen tekemisestä, tarjouksen sisällöstä ja asunnon lopullisen saannin mahdollisista lisäedellytyksistä, kuten liitteiden toimitamisesta, ei jälkikäteen synny epäselvyyttä. Kirjallisen ilmoituksen käyttäminen edistäisi siten ainakin edellä todetuilta osin yksittäisen asunnonhakijan oikeusturvan toteutumista.

Toisaalta kirjallisen ilmoituksen käyttäminen perinteisessä hallintolain tarkoittamassa merkityksessä tiedoksiantoaikoineen saattaisi jopa merkittäväällä tavalla hidastaa asuntoasioiden käsittelyä etenkin suurissa kaupungeissa, joissa vuokra-asunnon hakijoita on runsaasti ja tarjouksia eri kohteista tehdään hakijoille huomattavat määrät. Tämä taas voisi olla hyvän hallinnon näkökulmasta ongelmallista, koska hyvään hallintoon kuuluu sekin, että hallinnon palveluja tarjotaan tehokkaasti ja tuloksellisesti. Puhelimitse tapahtuva tarjouksesta ilmoittaminen on sinänsä nopea ja tehokas tapa selvittää, onko hakija halukas vastaanottamaan tarjotun asunnon, ja kielteisessä tapauksessa asunto on mahdollista saada nopeastikin tarjotuksi edelleen seuraavalle asuntoa odottavalle hakijalle. Tässä mielessä menettelyä voidaan yleisellä tasolla pitää kaikkien hakijoiden edun mukaisena. Edellä aiemmin todetun perusteella asuntotarjouksista ilmoittaminen puhelimitse ei kuitenkaan täysin ongelmitta mahdu hallintolain tiedoksiantoa koskevien säännösten puitteisiin.

Mielestäni perusoikeusmyönteisen lähestymistavan mukaisesti asiassa tulisi tapauskohtaisesti sopivalla tavalla yhdistää kirjallisen tiedoksiannon oikeusturvaedut ja puhelimitse tapahtuvan ilmoittamisen tehokkuus. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että puhelimitse tehtävän tarjouksen yhteydessä hakijalta kysyttäisiin, haluaako hän tarjouksen myös kirjallisessa muodossa. Tällöin olisi mahdollista pyrkiä sopimaan jonkin nopean sähköisen menetelmän – kuten sähköpostin, faksin tai tekstiviestin – käytöstä.

Saatan tämän käsitykseni perusoikeusmyönteisestä menettelytavasta asuntoasiainosaston tietoon.

### 3.2

#### Kirjeisiin vastaaminen

Johtavan yleisen edunvalvojan mukaan hänen asuntoasiainosastolle asiakkaansa puolesta lähettämiinsä kirjeisiin ei ollut vastattu. Asuntoasiainosaston lisäselvityksen mukaan kummassakaan kirjeessä ei ollut pyydetty selvitystä asunnonhakijoiden tilanteesta eikä vastausta. Tämän vuoksi kirjeet oli tulkittu vetoamuksiksi ja arkistoitu vuokra-asuntohakemuksen liitteeksi.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Säännöksen perusteluiden mukaan vastaamisvelvoite koskee käytännössä asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja, kun taas yleisluontoisiin ja laajoihin tiedusteluihin säännös ei velvoita viranomaista vastaamaan. Yleinen lähtökohta on, että kirjalliseen tiedusteluun vastataan pääsääntöisesti kirjallisesti. Vastauksen on myös oltava perusteltu, jos tällaista on pyydetty. Yksinkertaisimpiin tiedusteluihin vastaus voidaan antaa myös suullisesti esimerkiksi puhelimitse. Suullinen vastaaminen soveltuu esimerkiksi vireillä olevan asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihin (HE 72/2002 vp, s. 58).

Johtavan yleisen oikeusavustajan kirjeiden tarkoituksena oli käsitykseni mukaan ollut ennen muuta hänen asiakkaansa asuntoasian käsittelyn kiirehtiminen, joskin niihin oli sisältynyt myös kuvausta asiakkaan aiemmin kokemista epäkohdista asiansa hoidossa ja esitetty epäily siitä, oliko suullinen asuntotarjous täyttänyt hyvän hallinnon vaatimukset. Kirjeissä ei kuitenkaan ollut esitetty varsinaisia tiedusteluja eikä kysymyksiä asuntoasiainosastolle eikä vaatimusta perustellun vastauksen antami-

sesta. Toisaalta jälkimmäinen kirje oli otsikoitu nimenomaan asunnonhakua koskevaksi valitukseksi, mikä voisi puoltaa siihen vastaamista, joskaan kirjeen otsikko ei vielä välttämättä ole asian arvioinnissa ratkaiseva tekijä vaan huomiota on kiinnitettävä nimenomaan kirjeen sisältöön.

Mielestäni jää tulkinnanvaraiseksi, olisivatko kirjeet sisältönsä puolesta edellyttäneet vastaamista. Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai harkintavaltaa muuten ole käytetty väärin. Katson, että asiassa ei kirjeisiin vastaamisen edellytysten arvioinnissa ole ilmennyt harkintavallan väärinkäyttöä. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin johda toimenpiteisiin.

### 3.3

#### Asukasvalinta

Totean ensinnäkin, että oikeutta asuntoon ei sinänsä ole turvattu perustuslaissa eikä myöskään tavallisen lain tasoisin säännösin yksilöllisenä subjektiivisena oikeutena. Oikeus asukasvalintoihin on vuokratalon omistajalla. Valintaa tehdessään asukasvalitsijan on kuitenkin noudatettava valinnan perusteista annettua normistoa. Julkisella rahoituksella tuettuihin asuntoihin asukkaita valittaessa valinnan perusteina ovat sitä säätelevän normiston mukaan asunnontarve, tulot ja varallisuus, jotka kaikki on pääsääntöisesti otettava huomioon asukasvalinnoista päätettäessä. Hakijoiden etusijajärjestykseen asettamisesta on niin ikään säädetty erikseen. Asukasvalintaperusteiden noudattamista valvoo kunta.

Usein on kuitenkin niin, että samassa asemassa olevia vuokra-asunnon hakijoita on enemmän kuin vapaita asuntoja on tarjolla, mistä johtuen edellä mainittujen kriteereiden täyttymisestä huolimatta kaikille ei voida heti tarjota asuntoa.

Saadussa selvityksessä on selostettu kantelijan asuntoasian käsittelyn vaiheet. Hakijoille oli sittemmin tehty toinen asuntotarjous 24.1.2008. Hakijat olivat toimittaneet pyydyt liitteet 29.1.2008 mutta olivat sittemmin kuitenkin lopulta kieltäytyneet tarjouksesta. Asuntoasiainosastolta saadun lisäselvityksen mukaan hakijoille on nyttemmin myönnetty asunto keväällä 2008.

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että asuntoasiainosasto olisi asukasvalinnassa menetellyt arava- ja korkotukilainsäädännössä määriteltyjen asukasvalintaperusteiden vastaisesti. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

## 4

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen perusoikeusmyönteisestä menettelystä asuntotarjousten tiedoksi antamisessa Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asuntoasiainosaston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.