

26.4.2007

Dnro 1429/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

MAKSUHÄIRIÖIDEN HUOMIOIMINEN ARAVAVUOKRA-ASUNTOJEN ASUKASVALINNOISSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli 9.5. ja 6.10.2005 päivätyissä kirjeissään VVO-yhtymä Oyj:n (VVO) menettelyä aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Kantelija kertoi, että hänen tekemiensä selvitysten perusteella oli käynyt ilmi, että VVO käytti valtionrahoitteisten arava- ja korkotukiasuntojen asukasvalintaperiaatteiden vastaista asukasvalintakriteeriä asukasvalinnoissaan. Kirjoituksen mukaan hakijoiden luottotietoja käytettiin summittaisena indikaattorina ennen kuin VVO suostui myöntämään asunnon vuokra-asunnon hakijalle. Kantelija totesi, että tämä tapahtui siten, että yhtiö asetti luottotietomerkitäiset hakijat jonon päähän, aina viimeiseksi, huolimatta henkilön asunnontarpeesta. Asunnon vapautuessa se tarjottiin ensin aina henkilölle, jolla ei ollut luottotietomerkitäisiä ja vasta sitten henkilölle, jolla oli tällainen merkintä. Kantelijan käsityksen mukaan menettely oli räikeää syrjintää ja siinä käytettiin väärin luottotietorekisteriä. Hänen mielestään ainoastaan kärjäoikeuden tuomioon perustuva velkahäiriömerkintä voisi olla peruste evätä asunto. Sen sijaan yhtiö käytti kaikkia luottosuhteita koskevia merkintöjä perusteenaan. Kun yhtiö asetti joka tapauksessa luottotietomerkitäiselle henkilölle korkeamman vuokravakuusmaksun, myöskään taloudellista perustetta toteutetulle systemaattiselle syrjinnälle ei ollut.

Kantelija totesi, että yhtiön menettelyn tuloksena jopa sadat tuhannet potentiaaliset vuokrasuorituskykyiset hakijat eivät saa valtionrahoitteista asuntoa yhtiöltä pääkaupunkiseudulla. Hänen mielestään luottohäiriömerkintäisten syrjintä aiheutti välillisesti etnisten vähemmistöjen, pienituloisten eläkeläisten, työttömien ja sairaudesta kärsivien välillistä syrjintää, koska juuri nämä tahot eivät pystyneet huolehtimaan kaikista taloudellisista velvoitteistaan vaikean tilanteensa takia. Kantelija katsoi, että VVO toimi lainvastaisesti.

2 SELVITYKSET

Kirjoituksen johdosta hankittiin Valtion asuntorahaston lausunto ja VVO:n selvitys. Kantelija antoi vastineen.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan hankittiin syrjintälautakunnan päätöspöytäkirjan ote. Lautakunta oli asiakohdassa ratkaissut kantelijan

hakemuksen, jossa hän esitti, että VVO:n luottotietopolitiikka asukasvalinnoissa asetti tietyt henkilöt erityisen epäedelliseen asemaan muihin nähden. Kantelija piti tätä luottohäiriömerkintäisten henkilöiden syrjintänä, joka aiheutti välillisesti pienituloisten ja vähävaraisten, eläkeläisten, vähäosaisten vähemmistöjen, ylivelkaantuneiden sekä talouslaman uhrien syrjintää. Lautakunta hylkäsi hakemuksen. Perusteluinaan se totesi muun ohella, ettei kantelija ollut esittänyt sellaista selvitystä, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että VVO:n noudattama menettely asukasvalintatilanteissa asettaisi hänet erityisen epäedulliseen asemaan etnisen taustan vuoksi.

2.1

VVO:n selvitys 27.6.2005

VVO on selvityksessään todennut, että ensisijainen asukasvalintaperuste on hakijan asunnontarpeen kiireellisyys. Mikäli samaa asuntoa hakee kaksi tai useampi ruokakunta, joiden asunnon tarve on ympäristöministeriön julkaiseman Asukasvalintaoppaan (Ympäristöministeriö 2003) sekä muiden asukasvalintaa koskevien ohjeiden ja määräysten mukaisesti sama, tarjotaan asunto ensisijaisesti sille hakijataholle, jonka luottotiedot ovat puhtaat. Luottotiedoilla on siten merkitystä ainoastaan samassa asunnontarpeessa olevien hakijoiden keskinäisen järjestyksen määrittämisessä.

Selvityksen mukaan luottotietomerkintä ei estä asunnon saamista. Käytännössä luottotietomerkintä vaikuttaa ainoastaan vuokralaiselta vaadittavan vakuuden määrään. VVO:n normaali vakuus oli 250 euroa. Mikäli hakijalla on merkintä luottotietorekisterissä, vaaditaan asukkaalta tavallisesti 250 euroa suurempi vakuus, yleensä kahden kuukauden vuokraa vastaava vakuus. Vaadittava vakuus voi olla korkeintaan asuinhuoneistonvuokralain 8 §:ssä sallittu kolmen kuukauden vuokraa vastaava määrä. Vaadittavaan vakuuden määrään vaikuttavat luottotietomerkintöjen laatu, maksuhäiriöiden suuruus sekä merkintöjen määrä. Ainoastaan siinä tapauksessa, että asunnon hakijalla on aikaisemmasta vuokrasuhteestaan saatavaa VVO:lle, estää luottotietomerkintä asunnon myöntämisen hakijalle.

2.2

Valtion asuntorahaston lausunto 12.8.2005

Valtion asuntorahasto on lausunnossaan todennut, että se valvoo aravalain (1189/1993) 15 c §:n sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 26 §:n nojalla, että Asuntorahaston nimeämät yleishyödylliset yhteisöt täyttävät aravalain 15 a §:n sekä vuokra-asuntojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 24 §:n mukaiset edellytykset ja toimivat niiden mukaisesti. Näihin edellytyksiin kuuluu ja yhtenä valvonnan kohteena on, että yhteisö vuokraa rakennuttamiaan asuntoja sosiaalisin perustein tavoitteenaan asukkaiden hyvät ja turvalliset asuinolot kohtuullisin kustannuksin. Asuntorahasto tarkastaa valvontakäynneillään siten myös yhteisön asukasvalintamenettelyä. VVO:sta ei ole aikaisemmin tehty asukasvalintakantelua Asuntorahastolle.

Lausunnon mukaan asukasvalintasäännösten mukaan asukasvalinnoilla on pyrittävä vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapuoliseen asuinalueeseen. Säännösten mukaan etujärjestyksestä poikkeaminen yksittäistapauksissa on mahdollista muassa silloin, jos se on vuokratalon asukasrakenne huomioon ottaen erityisen perusteltua. Ainakin vakavien maksuhäiriöiden huomioon ottamista asukasvalinnoissa voidaan säännöstenkin mukaan perustella sillä, että se on yksi keino vaikuttaa vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenteeseen. Viime vuosina on yhä enemmän kiinnitetty huomiota vuokrataloalueiden asukasrakenteeseen ja yksipuolisen asukasrakenteen mukanaan tuomiin sosiaalisiin ongelmiin. Segregaation välttäminen käytännössä ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Asukasvalitsija tekee päätöksen tarjota asuntoa tietyille hakijalle hakemuksen perusteella. Hakemus kuvailee hakijaa rajallisesti. Kun jonkun vuokratalon asukasrakenteeseen halutaan vaikuttaa asukasvalinnoilla, kiinnitetään perustellusti usein huomiota hakijan tuloihin, varallisuuteen ja luottotietoihin.

Asukasvalintaopas ottaa kantaa siihen, milloin voi olla perusteltua jättää hakija valitsematta maksuhäiriöiden vuoksi. Opas ei suoranaisesti ota kantaa siihen, voiko maksuhäiriötä käyttää erottelvana kriteerinä kahden tai useamman samanlaisessa asunnontarpeessa olevan hakijan välillä. VVO:n selvityksessä ei mainita, miten se ottaa huomioon hakijoiden tulot ja varallisuuden asettaessaan hakijoita etusijajärjestykseen. Puhelimitse saadun tiedon mukaan asukkaat valitaan tulo- ja varallisuusedellytykset täyttävien hakijoiden joukosta. Puhelinlausunnon mukaan samanlaisessa asunnon tarpeessa olevien, tulo- ja varallisuusedellytykset täyttävien hakijoiden tuloja ja varallisuutta ei varsinaisesti vertailla keskenään. Asuntorahasto katsoo, että maksuhäiriömerkintä säännösten ulkopuolisena kriteerinä ei kuitenkaan voi olla tärkeämpi etusijajärjestykseen vaikuttava tekijä kuin tulot ja varallisuus. Tältä osin VVO:n menettely ei vastanne tarkasti sovellettavia säännöksiä.

Lausunnon mukaan on kuitenkin tarkoituksenmukaista ottaa huomioon asukasvalintamenettely. Asuntohakemusten nopeatahtinen massakäsittely ei yleensä anna mahdollisuutta asukasvalintakriteerien monimutkaiseen ja hienosyiseen harkintaan. Luottotietomerkintöjen erittelykään ei asuntorahaston käsityksen mukaan voi olla kovin syvälistä.

On myös syytä ottaa huomioon, että arava- ja korkotukivuokrataloissa sovelletaan omakustannusperiaatetta, jolloin pelivaraa yhtiön taloudessa on varsin vähän. Mikäli vuokrasaatavia jää säännöllisesti saamatta, aiheuttaa se vuokrien korotuspaineita. Jos maksuhäiriöiden suhteen otetaan tiukka kanta, sillä voi olla vaikutusta arava- ja korkotukivuokratalojen talouteen ja sitä kautta myös niiden käyttöasteeseen sekä arava- ja korkotukivuokratalojen tuotantoon jatkossa, jolloin asuntotarjonta vähävaraisille ja pienituloisille vähenee.

Näistä syistä asuntorahasto ei ottaen huomioon asukasvalintamenettelyyn vaikuttavat tekijät kokonaisuudessaan pidä VVO:n asukasvalintamenettelyä siinä määrin moitittavana, että asia antaisi aiheutta informaatio-ohjauksen lisäksi muihin erityisiin ohjaustoimenpiteisiin.

Kantelijan vastine 27.9.2005

Vastineessa kantelija esitti perusteita näkemykselleen, jonka mukaan asukasvalinnan perusteena ei tulisi käyttää lainkaan luottotietomerkintöjä. Hänen käsityksensä mukaan VVO:n harjoittama menettely mitätöi lainsäädännön edellyttämät ensisijaiset asukasvalinnan perusteet, joita olivat tulot ja varallisuus sekä asunnontarve. Kantelijan mielestä tämä johti asuntosyrjintään ja välilliseen etniseen syrjintään. Hän katsoi, että Asuntorahaston olisi tullut ryhtyä tosiasiallisiin ja tuntuviin toimenpiteisiin väärinkäytöksen korjaamiseksi. Kantelija vaati, että Asuntorahasto tulisi velvoittaa käyttämään tuntuvia ja tehokkaista sanktioita VVO:ta kohtaa. Yhteisö tulisi myös vastaisuudessa asettaa kestovalvonnan alaiseksi siten, että viranomaiset suorittavat kunnollisia ja kattavia tarkastuksia varmistaakseen, että sosiaalisessa asunnontarpeessa olevien oikeuksia kunnioitetaan.

2.4

Kantelijan kirjelmät 29.9. ja 7.10.2005

Lisäkirjoituksissaan kantelija viittasi myös direktiiviin 2000/43/EY ja Euroopan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 31 artiklaan. Lisäksi hän vaati, että Asuntovalintaoppaan (Ympäristöministeriö 2003) kappaletta 5.6 "Luottotietojen merkityksestä asukasvalinnoissa" tulisi korjata hänen esittämällään tavalla.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Tapahtuma-aikana voimassa olleet säännökset asukasvalintaperusteista

Aravarajoituslain 4 §:n 2 momentin mukaan asukasvalinnan perusteena on sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Valtioneuvosto vahvistaa tarkemmin asukkaiden valintaperusteet sekä perusteet, joiden nojalla voidaan erityisestä syystä tai tilapäisesti poiketa valintaperusteista.

Valtioneuvoston asetuksen valtion tukemien vuokra-asuntojen asukkaaksi valitsemisessa sovellettavista perusteista (1191/2001) 2 §:ssä määritellään asukasvalinnan tavoitteet. Pykälän mukaan asukasvalinnan tavoitteena on, että valtion tukemat arava- ja korkotukivuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Asetuksen 3 §:ssä säädetään asukkaaksi valitsemisen perusteet. Pykälän 1 momentin mukaan asukkaaksi valitsemisen perusteena on pidettävä hakijaruokakunnan asunnontarvetta, varallisuutta ja tuloja. Pykälän 2 momentin mukaan etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Pykälän 3 momentin mukaan sen estämättä, mitä 2 momentissa säädetään, voidaan asukasvalinnassa yksittäistapauksessa poiketa etusijajärjestyksestä,

jos se hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne tai vuokratalon asukasrakenne huomioon ottaen on erityisen perusteltua.

Voimassa olevat säännökset asukasvalintaperusteista

Aravarajoituslain 4 a §:ssä (716/2006) säädetään asukasvalinnan tavoitteista. Pykälän mukaan asukasvalinnan tavoitteena on, että aravavuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Lain 4 b §:ssä (716/2006) säädetään asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan asukkaiden valinta aravavuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot (*asukasvalintaperusteet*). Pykälän 2 momentin mukaan asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa voidaan asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden kannalta kokonaisuutena arvioiden samassa asemassa olevien kesken asettaa etusijalle asunnon sijaintikunnan jäsen. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta.

Lain 4 c §:ssä (716/2006) säädetään asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestyksestä poikkeamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan asukasvalintaperusteista voidaan poiketa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Poikkeamisen on oltava asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua. Asukasvalintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata 4 b §:n 2 momentin mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista poikkeamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan asukasvalinnassa voidaan yksittäistapauksessa poiketa 4 b §:n 2 momentissa säädetystä etusijajärjestyksestä, jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioon ottaen.

Lain 4 d:ssä (716/2006) säädetään asukasvalinnan valvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista. Kunnalla on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaaajalta. Pykälän 2 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asukkaiden valinnassa ja asukasvalinnan valvonnassa noudatettavista menettelytavoista. Valtion asuntorahastolle kuuluu kuntien ja lainansaaajien yleinen ohjaus.

Hallituksen esitys (HE 47/2006 vp) valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi

Asukasvalinnan perusteiden säädöstason osalta lain esitöissä todetaan, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa lausuntokäytännössään edellyttänyt, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee käydä ilmi riittävän täsmällisistä ja tarkkarajaisista lain säännöksistä. Jotta asiasta voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä asetuksenantovaltuuden nojalla, tulee asianmukaisten perussäännösten sisältyä lakiin.

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Arava- ja korkotukilainsäädännössä täsmällisten ja riittävän kattavien laintasoisten perussäännösten välttämättömyys liittyy myös valtion rahoittaman asuntotuotannon asemaan julkiselle vallalle perustuslailla asetetun tehtävän toteuttajana, vaikka säännös ei turvaakaan oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena.

Säädöstason noston osalta esitöissä todetaan, että arava- ja korkotukilakien sisältämiä säännöksiä asukasvalinnan ja tuen myöntämisen perusteista ehdotetaan muutettaviksi täsmällisemmiksi, jotta ne täyttäisivät paremmin perustuslain asettamat vaatimukset. Säännökset tarkemmista perusteista ovat kolmessa eri asetuksessa, joista ne siirrettäisiin asianomaisiin lainoitusta koskeviin lakeihin tarkentamaan sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen arviointia.

Asukasvalinnan ja tuen myöntämisen tarkempien perusteiden siirtämisellä lakitasolle halutaan perustuslakinäkökohtien lisäksi korostaa perusteiden noudattamista valittaessa asukkaita valtion tuella rahoitettuihin vuokra- ja osaomistusasuntoihin sekä myönnettäessä korkotukea omistusasuntolainoille. Tarveharkintaan perustuvalla asukasvalinnalla pyritään varmistamaan sosiaalisen asuntotuotannon tuen kohdistuminen tukea tarvitseville eli asukkaille.

Vaikka asukasvalintaa ja tuen myöntämistä on tehty joustavammaksi muun muassa korottamalla tulo rajoja, sovelletaan edelleen samoja asukasvalinnan ja tuen myöntämisen perusteita. Muilla kuin kasvukeskusalueilla olemassa olevassa vuokra-asuntokannassa tulo rajoista luopuminen korostaa asukasvalintaperusteiden asemaa, mikä luo tarvetta perusteiden selkiyttämiseksi lakitasoisella norminannolla.

Asukasvalinnan ja tuen myöntämisen perusteista säädettäisiin esityksen mukaan keskeisiltä osin lain tasoilla säännöksillä, mutta tarkempia säännöksiä koskevat valtioneuvoston asetuksenantovaltuudet säilytettäisiin. Asetuksella

säädettäisiin edelleen esimerkiksi asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen arvioinnista, enimmäistuloista sekä erityisistä asukasvalintaperusteista.

Ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 4/2006 pv) hallituksen esitykseen (HE47/2006 vp)

Ympäristövaliokunta ehdotti perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 12/2006 vp) viitaten, että asukkaiden valintaperusteista poikkeamisen perusteet ryhmitellään selvyuden vuoksi omaan, uuteen 4 c §:ään ja siinä erilaiset poikkeamissäännökset omiin momentteihinsa. Poiketa voidaan toisaalta asukasvalintaperusteista eli asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen yhtäaikaisesta huomioon ottamisesta ja toisaalta yksittäistapauksellisesti pelkästä etusijajärjestykseen asettamisesta.

Valiokunta ehdotti vastaavasti 4 b §:n 4 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden muuttamista perustuslakivaliokunnan tarkoittamaan tavanomaiseen muotoon koskemaan vain lakia tarkempien säännösten antamista. Tähän liittyen 1 momenttiin sisältyvää perussäännöstä asukasvalintaperusteista ehdotettiin täsmennettäväksi.

Valiokunta mietinnön mukaan uusi 4 c §:n 1 momentti sisältää poikkeamismahdollisuuden asukasvalintaperusteista. Pääsääntöisesti kaikki asukasvalintaperusteet eli asunnontarve, varallisuus ja tulot on otettava huomioon asukasvalintapäätöstä tehtäessä. Säännös sallii poiketa asukasvalintaperusteista terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten näiden poikkeamisperusteiden täsmentämistä siten, että poikkeamisten tulee olla asukasvalinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnalliselta, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua. Edelleen hallituksen esityksen mukaisesti asukasvalintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia.

Valiokunnan mukaan asukasvalintaperusteista poikkeamista tarkoittava säännös on tarpeellinen asukasvalintajärjestelmän joustavuuden ja toimivuuden kannalta. Asukasvalintaperusteista tai osasta asukasvalintaperusteita on voitava poiketa tietyissä käytännön tilanteissa. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi vuokralaisen mahdollisuus vaihtaa joustavasti tarvetta vastaavaan asuntoon perheeseen muuttuessa tai asunnon järjestäminen vuokralaiselle asuintalon perusparannuksen ajaksi. Poikkeamismahdollisuus on tärkeä ottaen huomioon myös nykyinen paikkakunnittain ja asuntotyypeittäin vaihteleva kysyntätilanne. Myös vuokralaisen näkökulmasta korkea käyttöaste on hyödyllinen, sillä se mahdollistaa vuokrien pitämisen kohtuullisina.

Poikkeamissäännös sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka nojalla asukasvalintaperusteista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yksityiskohtainen ja teknisluonteinen luettelo tarkemmista poikkeamisperusteista ei sovellu lain tasolla säädettäväksi. Myös joustava asukasvalintajärjestelmä edellyttää, että lain sallimissa puitteissa tarkempia säännöksiä voidaan antaa asetustasolla.

Niin ikään mietinnön mukaan uuteen 4 c §:n 2 momenttiin ehdotetaan siirrettäväksi 4 b §:stä etusijajärjestykseen asettamisesta sallittu poikkeus, jota sovelletaan yksittäistapauksessa. Poikkeus mahdollistaa asukasvalintajärjestelmässä tarpeellisen harkintavallan, ja sen tarkoituksena on estää asuinalueiden ja -talojen erilaistumiskehitystä. Asukasvalitsijalla on paras tietämys paikallisista olosuhteista ja vuokratalojen asukasrakenteesta. Poikkeusmahdollisuus ilmentää myös asukasvalinnan tavoitepykälässä ilmaistua pyrkimystä vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen eniten asunnon tarpeessa olevien asuttamisen ohella. Etusijajärjestyksestä poikkeamisen soveltamisala on suppeampi kuin asukasvalintaperusteista poikkeamisen: se ei salli tehtävän poikkeusta varsinaisista asukasvalintaperusteista. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi asetuksella säädettyt tulorajat ylittävää hakijaa ei voida valita asukkaaksi tämän poikkeusmahdollisuuden perusteella.

Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset valiokunnan ehdotuksen mukaisesti.

3.2.

Aikaisempi kannanotoni luottotietojen maksuhäiriömerkinnöistä asunnon epäämisen perusteena

Pidin päätöksissäni 31.8.2004 dnrot 499/2/02 ja 1507/4/02 hakijan luottotiedoissa olevien merkintöjen huomioimista aravavuokratalojen asukasvalinnassa ongelmallisena. Hakijan maksuhäiriöitä ei mainittu laissa eikä asetuksessa asukasvalinnan perusteena tai perusteena, jonka nojalla voidaan poiketa normaaleista valintaperusteista. Hakijan maksuhäiriöiden huomioon ottamista vastaan puhui lisäksi se, että vuokranantaja voi taata vuokrasaatavansa mm. siten, että vuokranantaja vaatii vuokralaiselta asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 8 §:n mukaisen vakuuden tai ohjaa hänet hankkimaan sosiaalitoimen myöntämän maksusitoumuksen. Myös asumistuen ja toimeentulotuen avulla voidaan turvata vuokranmaksu esimerkiksi ohjaamalla tuet suoraan vuokranantajan tilille. Lisäksi on mahdollista tehdä vuokrasopimus aluksi määräajaksi. Mikäli vuokranmaksussa ilmenee laiminlyöntejä, on vuokranantajalla viime kädessä mahdollisuus purkaa vuokrasopimus.

Näistä syistä katsoin, että huomiota on kiinnitettävä maksuhäiriöiden ajankohtaan ja toistuvuuteen sekä niihin liittyvien velkasuhteiden perusteisiin. Asunnon epääminen voi olla hyväksyttävää vain siinä tapauksessa, että vuokranmaksun laiminlyönnin vaaraa voidaan vuokrasaatavan turvaamiseen tähtäävät toimenpiteetkin huomioon ottaen pitää todellisena ja perusteltuna. Selkeimmin tällainen tilanne voi olla kyseessä silloin, kun hakija on jo laiminlyönyt vuokranmaksuvelvollisuuttaan vuokratalon omistajalle ja vuokravelkaa on edelleen suorittamatta. Toisaalta esimerkiksi jo vanhoja maksuhäiriöitä ei mielestäni voitu pitää laillisena asunnon epäämisen perusteena.

3.3

Arviointi

Siltä osin kuin kantelija viittasi Neuvoston direktiiviin 2000/43/EY totean, että direktiivin määräykset on saatettu voimaan 1.2.2004 voimaan tulleella yhdenvertaisuuslailla (21/2004). Lain tarkoituksen on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvassa syrjintätilanteessa. Lain 13 §:n mukaan syrjintälautakunta tutkii etnistä syrjintää koskevan menettelyn. Kantelija oli saattanut syrjintänä pitämänsä VVO:n asukasvalintamenettelyn lautakunnan tutkittavaksi. Lautakunta hylkäsi 29.9.2005 antamallaan päätöksellä hänen hakemuksensa.

Kantelija viittasi kirjoituksessaan myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 31 artiklaan. Tätä osin totean seuraavan. Hallituksen esityksessä (HE 229/2001) uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi on todettu muun ohella, että artikla 31 on uusi ja se koskee oikeutta asuntoon. Esityksen mukaan sopimuspuolet sitoutuvat ryhtymään toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on edistää kohtuutasoisen asunnon saantia (II osan 1 kohta), ehkäisemään ja vähentämään asunnottomuutta pyrkien sen asteittaiseen poistamiseen (II osan 2 kohta) sekä tekemään asumisen kustannukset kohtuullisiksi siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä tuloja tai varoja, on mahdollisuus asumiseen (II osan 3 kohta). Hallituksen esityksen mukaan Suomen lainsäädäntö täyttää 31 artiklan edellyttämät vaatimukset. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2002 vp), että sosiaalisen peruskirjan määräykset ovat valiokunnan mukaan sopusoinnussa perustuslain 2 luvussa turvattujen perusoikeuksien kanssa.

Edellä todetun johdosta valtion tukemien vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan perusteita arvioidaan perustuslain 19 §:n 4 momentin sekä arava- ja korkotukilakien säännösten perusteella.

Tapahtuma-aikana voimassa olleiden oikeusohjeiden mukaan asukasvalinnan perusteista säädettiin aravarajoituslain 4 §:n 2 momentissa ja valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä. Lain mukaan asukasvalinnan perusteena oli sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarve. Asetuksen mukaan asukkaaksi valinnan perusteina oli pidettävä asunnontarvetta, varallisuutta ja tuloja. Etusijalle oli asettava kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Ympäristöministeriön Asukasvalintaoppaan (2003) mukaan, jos asukasvalinnan perusteet – asunnontarve, tulot ja varallisuus – täyttyvät, ei luottotiedoissa olevien maksuhäiriöiden tule olla esteenä asunnon osoittamiselle ainakaan silloin, jos ne ovat vähäisiä tai hakijan maksuhäiriöhistorian perusteella voidaan arvioida, etteivät maksujen laiminlyönnit ole toistuvia. Jos hakijalla on vuokrarästejä sille vuokranantajalle, jolta hän hakee uutta asuntoa, ei ole kohtuullista edellyttää, että hänen kanssaan tulisi tehdä uudelleen vuokrasopimus. Mikäli tällaisen hakijan asuntotilannetta ei saada muutoin hoidettua, tulisi sosiaaliviranomaisten kanssa neuvotella jälleenvuokrasopimuksen tekemisestä asunnosta tai kunnan maksusitoumuksen antamisesta. Hakija voisi myös hakea ennalta ehkäisevää toimeentulotukea vuokrarästien maksamiseen. Jos kyseessä on vuokrarästi

edelliselle vuokranantajalle, hakija voisi myös tehdä sopimuksen edellisen vuokranantajan kanssa rästien maksamisesta. Joissain tapauksissa olisi perusteltua tehdä määräaikainen vuokrasopimus.

Nykyisin Valtion asuntorahaston julkaisemassa Asukasvalintaoppaassa (1.4.2007) on annettu samanlainen ohjeistus luottotietojen ja vuokratästien vaikutuksesta asukasvalinnoissa.

VVO:n selvityksen mukaan, mikäli samaa asuntoa on hakenut kaksi tai useampi ruokakunta, joiden asunnon tarve on ollut sama, asunto on tarjottu sille hakijataholle, jonka luottotiedot ovat puhtaat. Luottotiedoilla on selvityksen mukaan ollut merkitystä samassa asunnon tarpeessa olevien hakijoiden keskinäiseen järjestyksen määrittämisessä. Asuntorahaston VVO:lta saaman lisäselvityksen mukaan samanlaisessa asunnontarpeessa olevien tulo- ja varallisuusedellytykset täyttävien hakijoiden tuloja ja varallisuutta ei vertailla keskenään.

Totean, että tulot ja varallisuus olivat asunnon tarpeen lisäksi nimenomaisia lakiin perustuvia asukasvalintaperusteita, kun taas luottotietoja ei mainittu tapahtumanaikana voimassa olleessa laissa eikä asetuksessa lainkaan asukasvalinnan perusteena. VVO:n selvityksen mukaiseen luottotietojen käyttöön asukasvalintaperusteena ei siten ole ollut voimassa olleisiin oikeusohjeisiin nojautuvaa perustetta.

Tilanne on samantapainen kuin kuntalaisuuden huomioon ottaminen asukasvalinnoissa, minkä totesin olevan asukasvalintanormiston vastaista päätöksissäni 29.12.2004 ja 22.6.2005 (dnrot 1183/4/03 ja 2279/4/04). Päätösteni mukaan kuntalaisuus ei ollut laillinen asukasvalintaperuste edes varsinaisten asukasvalintaperusteiden mukaan samassa asemassa olevien kesken, koska sitä ei ollut mainittu asukasvalintanormistossa. Oikeusohjeisiin perustumaton kuntalaisuuden käyttäminen asukasvalintaperusteena johti sittemmin lainmuutokseen ja tämän perusteen säätelemiseen lain tasolla (aravarajoituslain 4 b §:n 3 momentti laissa 716/2006).

Vuoden 2006 syyskuun alussa voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen säädöstason noston myötä nyt laissa säädettyjen asukasvalintaperusteiden merkitys on entisestään korostunut. Aravarajoituslain 4 b §:n 1 momentin mukaan asukkaiden valinta aravavuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukasvalintaperusteita ovat lain mukaan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Pykälän 2 momentin mukaan asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Hakijan luottotiedossa oleva maksuhäiriömerkintä ei ole lain mukainen *asukasvalintaperuste*, joka voitaisiin ottaa huomioon asetettaessa hakijat laissa tarkoitettuun etusijajärjestykseen. Tästä ei voine olla epäselvyyttä.

Laissa on erikseen säädetty *asukasvalintaperusteista poikkeamisesta ja etusijajärjestyksestä poikkeamisesta*. *Asukasvalintaperusteista* voidaan lain 4 c §:n 1 momentin mukaan poiketa terveydellisistä tai sosiaalisista syistä taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi. Poikkeamisen on oltava asukasvallinnan tavoitteet huomioon ottaen yhteiskunnallisesti, asunnon hakijoiden aseman tai talon ylläpidon kannalta perusteltua. Pykälän 2 momentin mukaan asukasvalinnassa voidaan yksittäistapauksissa poiketa *etusijajärjestyksestä*, jos se on perusteltua hakijaruokakunnan erityisolosuhteet, paikkakunnan vuokra-asuntotilanne taikka vuokratalon tai asuinalueen asukasrakenne huomioon ottaen.

Valtioneuvoston asetuksessa (731/2006) säädetään tarkemmin laissa säädetyistä asukasvalintaperusteista, etusijajärjestykseen asettamisesta ja asukasvalintaperusteista poikkeamisesta. Lain esitöistä (HE 47/2006 vp, PeVL 14/2006 vp ja YmVM 4/2006 vp) ja valtioneuvoston asetuksesta ei saa tukea sille, että maksuhäiriöt voisivat olla asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä poikkeamisen perusteena. Pidän ongelmallisena sitä Valtion asuntorahaston lausunnossa viitattua mahdollisuutta, että maksuhäiriö voitaisiin ottaa huomioon asukasrakenteeseen liittyvässä harkinnassa. Maksuhäiriöiden taustalla olevien velkasuhteiden laatu, maksuhäiriöiden syyt, vakavuus, toistuvuus ja muut sellaiset seikat vaihtelevat niin suuresti, että pelkästään maksuhäiriömerkintöjen perusteella ei ainakaan yleisesti ole oikeutettua tehdä henkilöstä sellaisia sosiaalisia johtopäätöksiä, joilla voisi olla merkitystä asukasrakenteen kannalta.

Edellä esitetyn perusteella katson, että hakijoiden asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella määräytyvästä etusijajärjestyksestä ei voida poiketa hakijan luottotiedoissa olevan maksuhäiriömerkinnän perusteella. Yksittäisissä valintatilanteissa on tietenkin mahdollista, että jollakin muulla hakijalla on sellainen peruste, jonka nojalla asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä voidaan poiketa. Mikäli näin ei ole, asunto on annettava etusijajärjestyksen mukaiselle hakijalle, vaikka tällä olisi maksuhäiriömerkintä, paitsi jos vuokranmaksun laiminlyönnin vaaraa voidaan Valtion asuntorahaston asukasvalintaoppaassa ja edellä kohdassa 3.2 selostetuissa kannanotoissani mainitut vuokrasaattavan turvaamiseen tähtäävät toimenpiteetkin huomioon ottaen pitää todellisena ja perusteltuna.

4

TOIMENPITEET

Kiinnitän vastaisen varalle VVO:n huomiota yllä esittämäni käsitykseen maksuhäiriöiden huomioimisesta asukasvalinnoissa. Lähetän päätökseni Valtion asuntorahastolle tiedoksi ja huomioon otettavaksi asukasvalintaa koskevassa ohjauksessa ja valvonnassa.