

22.6.2005

2279/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa

ARAVAVUOKRA-ASUNTOJEN ASUKASVALINTAPERUSTEET

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 1.9.2004 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa Helsingin kaupungin asuntotoimiston menettelyä, koska se ei ollut antanut hänelle asuntoa hänen erittäin kiireellisestä asunnontarpeestaan huolimatta. Kantelija selvitti, ettei ole syntyperäinen helsinkiläinen, mutta on asunut Helsingissä pitkään.

Kantelijan mukaan viranomaiset ovat myös valehdelleet hänelle uusien Arabianrantaan rakennettavien vuokra-asuntojen asukasvalinta-ajankohdasta.

- - -

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 tukitoiminä muun muassa lainojen, korkotukien ja avustuksien myöntäminen julkisista varoista asuntojen rakentamista varten.

Asukkaiden valinnassa valtion tukemiin vuokra-asuntoihin noudatetaan aravarajoituslakia (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 asetus, muut. 446/2004). 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 erityisen 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 kiinteistöviraston asuntoasiainosaston selvitys

Asukasvalintaperusteista

Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asuntoasiainosaston selvityksen mukaan asukasvalinnassa noudatetaan lainsäädännön lisäksi ohjeellisena Helsingin kaupunginhallituksen 15.3.1999 vahvistamia asukasvalintaperusteita. Niiden

mukaan kaupungilta vuokra-asuntoa hakevat ryhmitellään asunnontarpeen kiireellisyyden perusteella kolmeen ryhmään: erittäin kiireellisessä ja kiireellisessä asunnontarpeessa sekä asunnontarpeessa oleviin hakijoihin. Kantelija on luokiteltu asuntoasiainosaston kaupunginhallituksen ohjeiden mukaisessa asunnontarveluokituksessa erittäin kiireellisten hakijoiden luokkaan.

Kaupunginhallituksen ohjeiden mukaan pidempään paikkakunnalla asuneet hakijat asetetaan etusijalle silloin, kun hakijat ovat asunnontarpeensa perusteella samassa tilanteessa. Asuntoasiainosasto toteaa, että yksinäisiä, syntyperäisiä tai Uusitaloa pidempään Helsingissä kirjoilla olleita on tällä hetkellä huomattavan paljon. Lisäksi pienasuntojen kysyntä on suuri. Mitä enemmän hakijalla on hakuetoja eli mitä rajatumpi haku on, sitä vaikeampi hakijan on saada asunto nopeasti. Tällä hetkellä aktiivisia yhden hengen talouden hakemuksia, joiden kiireellisyysluokka on erittäin kiireellinen ja jossa helsinkiläisyyttä on yli 10 vuotta tai enemmän on yli 2 700 kappaletta. Esimerkiksi vuonna 2003 kaikista yksinäisistä hakijoista kaupungin vuokra-asunnon sai vain noin 18,8 %.

Valmistuvista asunnoista tiedottaminen

Asuntoasiainosasto tiedottaa valmistuvista asunnoista mm. kiinteistöviraston nettisivuilla. Sivuilta näkyy myös asunnon arvioitu valmistumisaika. Asukasvalinnat valmistuviin asuntoihin tehdään noin 3-6 kk ennen kohteen valmistumista. Tietoa vuokra-asunnoista annetaan myös puhelimitse.

Asukasvalinnoista tehdään aina ensin jakoehdotus asuntolautakunnalle, joka vahvistaa päätöksellään esitetyt asukasvalinnat. Hakijan kirjeessään mainitsemien, Arabianrantaan valmistuvien asuntojen jakoehdotus on valmistunut elokuussa, mutta käsitelty asuntolautakunnassa 7.9.2004. Ko. kohteen asukasvalintojen ajankohdaksi on asuntoasiainosastolta ilmoitettu elo-syyskuu, sillä sen tarkemmin ajankohtaa on etukäteen mahdoton arvioida.

Asuntoasiainosasto katsoo, että kantelijaa on neuvottu hallintolain 8 §:n edellyttämällä tavalla eikä hänen saamaansa tietoa päätöksenteon ajankohdasta voida pitää virheellisenä.

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 sosiaalisen eriarvoistumisen 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 tyhjentyviä 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

Asukasvalintaperusteet

Oikeus asukasvalintoihin on vuokratalon omistajalla. Valintaa tehdessään asukasvalitsijan on noudatettava valinnan perusteista annettua normistoa.

Asunnonhakijan kotikunnan tai kunnassa asumisajan pituuden merkityksestä ei ole säädetty laissa tai asetuksessa. Ympäristöministeriön ohjeiden mukaan kuntalaisuuden perusteella ei saa ohittaa asukasvalintanormiston perusteella paremmin sijoittuvia hakijoita. Jos on useita hakijoita, joiden asunontarpeensa, tulojensa ja varallisuutensa puolesta voidaan katsoa olevan samanarvoisessa asemassa, ei kuntalaisuuden huomioon ottamiselle olisi estettä.

Olen eräässä aiemmassa päätöksessäni (dnro 1183/4/03) pitänyt kuntalaisuuden tai kunnassa asumisen pituuden huomioimista asukasvalinnassa ongelmallisena. Totesin päätöksessäni muun muassa seuraavan:

"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 turvattu 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.

- - -

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."

Totean, että kaikki ihmiset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa hakiessaan aravavuokra-asuntoja, koska niiden asukkaat on tarkoitettu valittavaksi sosiaalisin perustein. Sallitut hakijoiden erottelun perusteet on tyhjentävästi säädetty aravarajoituslaissa ja sen nojalla annettussa valtioneuvoston asetuksessa. Asukasvalinnoista vastuussa oleva kunta ei voi itse luoda uusia hakijoiden erottelun perusteita, olivatpa ne joltakin kannalta katsoen kuinka tarkoituksenmukaisia tahansa.

Hakijan kotikunta tai kunnassa asumisajan pituus eivät ole nykyisen asukasvalintanormiston mukaan laillisia asukasvalintaperusteita, eikä kunta voi sellaisia itse luoda. Kysymys siitä, *pitäisikö* kuntalaisuuden olla laillinen asukasvalintaperuste, on yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluva, viime kädessä eduskunnan ratkaistava kysymys, joka ei kuulu laillisuusvalvojalle.

Tiedottaminen

Saamani selvityksen nojalla katson asuntoasiainosaston toimineen uusien vuokrakohteiden valmistumisesta tiedottamisessa asianmukaisesti eikä se näin ollen anna puoleltani aihetta enempään.

4

TOIMENPITEET

Olen 29.12.2004 päivätyllä kirjeelläni (dnro 1183/4/03) saattanut Helsingin kaupunginhallituksen ja Helsingin kaupungin asuntolautakunnan tietoon edellä lausutun kannanottoni siitä, että hakijan kotikunta tai kunnassa asumisajan pituus eivät ole nykyisen asukasvalintanormiston mukaan laillisia asukasvalintaperusteita aravavuokra-asuntoihin. Lähetin päätökseni 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.

Helsingin kaupungin asuntolautakunta on 15.2.2005 merkinnyt tiedokseen päätökseni ja Helsingin kaupungin kaupunkisuunnittelu- ja kiinteistötointa johtavan apulaiskaupunginjohtajan päätöksen 26.1.2005, jolla

apulaiskaupunginjohtaja kehotti asuntoasiainosastoa ryhtymään päätökseni mahdollisesti edellyttämiin toimenpiteisiin asukasvalintaa koskevan ohjeistuksen tarkistamiseksi. Samalla lautakunta päätti kehottaa asuntoasiainosastoa antamaan lautakunnalle 30.9.2005 mennessä esityksen asukasvalintaperusteiden mahdollisesta muuttamisesta.

Näistä syistä olen katsonut, ettei asia ainakaan tässä vaiheessa edellytä enempää toimenpiteitä puoleltani. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asuntoasiainosastolle tiedoksi. Ilmoitan ratkaisustani myös ympäristöministeriölle.