

20.12.2010

Dnro 2299/4/09

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **SATO MENETTELI LAINVASTAISESTI KÄSITELLESSÄÄN HAKEMUKSIA VALTION TU- KEMIIN VUOKRA-ASUNTOIHIN**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 14.6.2009 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan SATO Oyj:n menettelyn aravavuokra-asuntojen asukasvalinnoissa. Kantelijan mukaan hänen tekemiensä selvitysten perusteella oli käynyt ilmi, että SATO-Asuntopalvelu (SATO) käyttää asukasvalinnoissaan asukasvalintaperusteiden vastaista perustetta, eli asunnonhakijan luottohäiriömerkintää. Tämä tapahtui siten, että yhtiö asetti luottohäiriömerkintäiset hakijat jonon päähän, aina viimeiseksi huolimatta hakijan asunnontarpeesta. Asunnon vapautuessa sitä tarjottiin ensin aina henkilölle, jolla ei ollut luottohäiriömerkintää, eikä yleensä lainkaan henkilölle, jolla oli tällainen merkintä.

Kantelussa selvitettiin tarkemmin myös kantelijan omaa tilannettaan. Hän oli ollut SATO:n asunnonhakijana kesällä 2008. Hän kuului kiireellisimpään asunnonhakijaluokkaan. Heinäkuussa 2008 hän tiedusteli, miksi hänelle ei ollut tarjottu asuntoa, vaikka asuntopalvelun kotisivuilla oli vapaita asuntoja ollut jatkuvasti tarjolla ja asunnot olivat juuri niiltä alueilta, joilta hän oli hakenut asuntoa. Kantelun mukaan asiakaspalveluneuvoja oli tuolloin kertonut kantelijalle, että asuntopalvelu ei tarjoa asuntoa luottotietohäiriömerkinnän omaaville hakijoille.

Kantelijan mielestä SATO toimi lainvastaisesti syrjiessään niitä, jotka olivat suurimassa asunnontarpeessa ja asettaessaan hyvätuloiset, luottohäiriöttömät hakijat etusijalle asukasvalinnassa. Kantelija viittasi aravarajoituslain asukasvalintaa koskeviin säännöksiin.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) lausunto. ARA oli pyytänyt kantelun johdosta SATO:n selvityksen. Sekä lausunto että selvitys ovat päätöksen liitteinä.

#### **2.1 SATO:n selvitys 4.8.2009**

##### *Asukasvalinta SATO:n omistamissa vuokra-asunnoissa*

SATO:n omistamissa vuokra-asunnoissa on käytössä julkinen ja yleinen hakumenettely. Tämä tarkoittaa sitä, että asunnot ilmoitetaan haettavaksi SATO:n internet-sivuilla ja lehti-ilmoituksilla.

Asukkaiden valinta SATOn omistamissa aravavuokra-asunnoissa noudattaa laissa säädettyjä asukasvalintaperiaatteita. Aravavuokra-asunnoissa asukasvalinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen, joita arvioidaan hakijaruokakunnan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella. Luottohäiriömerkinnät eivät itsessään muodosta estettä asunnon osoittamiselle, jos asukasvalinnan perusteet täyttyvät muutoin. Asunnon hakijan ollessa luottohäiriöinen hänen kanssaan käydään läpi maksuhäiriön syyt asuntoa tarjottaessa. SATO ei aseta siten luottohäiriömerkinnän omaavaa henkilöä ”jonon päähän, aina viimeiseksi” kuten kantelussa esitetään.

SATOn omistamassa vapaarahoitteisessa asuntokannassa noudatetaan asukasvalinnassa vapaata – asukasvalintaperusteista riippumatonta – harkintaa. Näin vapaarahoitteisessa vuokra-asuntokannassa ei ole esteitä sille, että asuntoja ei osoiteta luottohäiriömerkinnän omaaville henkilöille. Lisäksi SATOn omistamista vuokra-asunnoista osa on osoitettu rajoitetulle hakijaryhmälle eli senioreille.

Suosituimpiin aravavuokra- ja vapaarahoitteisiin kohteisiin jonotusaika on useita kuukausia, koska näissä kohteissa asuntoja vapautuu harvoin. SATOn noudattaman käytännön mukaisesti internet-sivuilla esitellään vapautuvia vuokra-asuntoja ja asunnot poistuvat sivuilta, kun niistä on allekirjoitettu vuokrasopimus. Koska SATO noudattaa käytäntöä, jossa asunto poistuu internet-sivuilta vasta vuokrasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, saattaa internet-sivuilla esiintyä asuntoja, joihin kohdistuu aikaisempia hakemuksia sekä kohteita, jotka ovat jo varattuja, eivätkä siten enää tarjottavissa asunnon hakijoille.

Henkilöresurssien rajallinen määrä aiheuttaa sen, että kaikkia saapuneita hakemuksia ei pystytä käsittelemään yhden kuukauden aikana, jonka asuntohakemus on voimassa minimissään, jos sitä ei uudisteta. Tästä syystä SATO kehottaakin jo automaattisessa vastausviestissään joka lähtee kaikille hakemuksen jättäneille, heitä uudistamaan hakemuksensa, mikäli hakijaan ei oteta yhteyttä neljän viikon aikana hakemuksen jättämisestä. Se, ettei hakijaan oteta yhteyttä hakemuksen jättämisestä seuraavana neljänä viikkona, ei siten ole osoitus siitä, ettei asuntoa tulnaisi myöhemmin tarjoamaan hakijalle hänen hakemastaan kohteesta.

- - -

### *Kantelijan asuntohakemus*

Kantelija jätti asuntohakemuksen SATOn internet-sivujen kautta 5.7.2008. Kantelija haki ensisijaisesti asuntoa Malminkartanossa sijaitsevasta Pihkatie 5:stä, joka on aravavuokrakohte. Muina mahdollisina kohteina kantelija ilmoitti hakemuksessaan SATOn omistamat kohteet Etu-Töölössä, Hakaniemissä, Kalliossa, Ruoholahdessa, Sörnäisissä, Töölössä ja Vallilassa. Näistä muista kohteista aravavuokrakohteita olivat Ruoholahti ja Vallila sekä yksi SATOn Kalliossa sijaitsevista kohteista. Muut kantelijan hakemat kohteet olivat sen sijaan vapaarahoitteisia, joista asukasvalintaperusteet eivät koske ja yksi kohteista (Töölö) oli rajatulle hakijaryhmälle suunnattu seniorikohde.

Kantelijan hakemuksen saavuttua automaattinen vastausviesti ilmoitti hänelle hakemuksen vastaanotamisesta. Samassa viestissä oli tieto hakemuksen yhden kuukauden voimassaoloajasta, mikäli hakemusta ei uudisteta. Kantelija ei uudistanut hakemustaan, josta syystä hakemuksen voimassaoloaika päättyi 4.8.2008. Järjestelmästä kantelijan hakemus poistui 12 viikon kuluttua 5.8.2008. Kantelijan hakemusta ei ehditty ottaa käsittelyyn sen voimassaoloaikana, eikä häneen siten myöskään otettu yhteyttä tai tarjottu asuntoa hakemuksen voimassaoloaikana. Koska hakemusta ei ehditty käsitellä, ei kantelijan maksuhistorialla myöskään ollut vaikutusta asiassa. Näin ollen se, ettei kantelijalle tarjottu asuntoa hakemuksen voimassaoloaikana ei johtunut hänen aiemmasta maksukäyttäytymisestä, eikä

siten perustunut sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden tai taloudellisen tarpeen virheellisen arviointiin tai muutoinkaan kantelussa väitettyyn hakijan luottotietohäiriöstä johtuvaan syrjivään menettelyyn.

### *Lopuksi*

Yhteenvetona SATO toteaa, ettei se ollut toiminut asiassa aravarajoituslain tai valtioneuvoston asukaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun asetuksen vastaisesti tilanteessa, jossa kantelijalle ei ollut tarjottu asuntoa asuntohakemuksen voimassaoloaikana.

## 2.2

### ARAn lausunto

ARA lausunnossaan toteaa, että myöntäessään tukea vuokra-asuntojen rakentamiseen, hankkimiseen ja peruskorjaukseen valtio haluaa vaikuttaa myös asunnon käyttöön. Asukasvalinnan tavoitteista on säädetty aravarajoituslain 4 a §:ssä ja uuden korkotukilain 11 a §:ssä. Asukasvalinnan perusteina ovat mainittujen lakien mukaan hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot. Vaikka tulorajat on aikaisempiin säännöksiin verrattuna poistettu, muutos ei ole merkinnyt tuloarvostelun poistamista. Myös hakijakunnan tulot ovat edelleen asukasvalintaperuste yhdessä asunnontarpeen ja varallisuuden kanssa. Säännökset painottavat edelleen useamman hakijan kilpailutilanteessa sosiaalisen näkökulman eli heikommassa asemassa olevien huomioon ottamista asukasvalinnoissa.

Lausunnossa on viitattu Arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskevaan asukasvalintaoppaaseen 25.4.2008. Oppaan mukaan hakijoiden keskinäistä etusijajärjestystä arvioidaan kokonaisuutena hakijakunnan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella siten, että etusijalle asetetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitsevat hakijat. Jos usean hakijakunnan asunnontarve on yhtä suuri, pienituloiset ja vähävaraiset ruokakunnat asetetaan suurituloisempien ja varakkaampien ruokakuntien edelle.

- - -

ARA katsoi lausunnossaan, että SATOn vastaus vastaa asukasvalintaoppaassa todettua maksuhäiriöiden yleistä käsittelyä eikä siinä ole otettu tapauskohtaisesti kantaa kantelijan asuntohakemukseen. Kun SATO on kiistänyt kantelussa väitetyn heinäkuussa 2008 käydyn puhelinkeskustelun maksuhäiriöistä, ARAlla ei ole toimivaltaa eikä mahdollisuutta selvittää asiaa tältä osin. ARAlla ei myöskään ole toimivaltaa tutkia SATOn vapaarahoitteisten asuntojen vuokrausmenettelyä.

ARA katsoo siltä osin kuin kantelun kohteena ovat olleet asuntohakemukset valtion tuella rakennettuihin asuntoihin, että SATOn henkilöresurssien rajallisen määrän ei tulisi johtaa siihen, että esimerkiksi kaikkein kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevien asunnonhakijoiden hakemusta ei ehditä asuntohakemuksen voimassa ollessa käsitellä lainkaan eikä ehditä tekemään useiden hakijoiden kilpailutilanteessa hakijoiden keskinäistä etusijajärjestyksen arviointia.

## 3

### RATKAISU

- - -

### 3.2

#### SATO:n menettely asukashakemusten käsittelemisessä

### *Oikeusohjeet*

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuu- luvat muun ohella lain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet, lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty viranomaisen neuvontavelvollisuus.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimi- valtansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallinnossa asioivilla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä. Asioinnilla puolestaan tarkoitettaisiin kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen. Palvelujen saatavuutta ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Hallintolain 20 §:ssä säädetään asian vireilletulosta. Pykälän mukaan Hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Lain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukana asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

### *Arviointi*

SATOn asukasvalintapalvelu on järjestetty siten, että asuntohakemuksen voi tehdä myös sen internet-sivustoilla. SATOn käytännön mukaan internet-sivuilla esitellään vapautuvia vuokra-asuntoja ja asunnot poistuvat sivuilta, kun vuokrasopimus niistä on allekirjoitettu. Sähköisesti jätetty asuntohakemus

on voimassa yhden kuukauden. Tämä ilmoitetaan asunnon hakijoille automaattisella vastausviestillä ja hakijoita kehoitetaan uudistamaan hakemuksensa, mikäli heihin ei oteta yhteyttä neljän viikon aikana hakemuksen jättämisestä. Henkilöresurssien rajallisesta määrästä johtuen kaikkia saapuneita hakemuksia ei kyetä käsittelemään tämän yhden kuukauden aikana, minkä hakemus on voimassa.

Kantelija jätti asuntohakemuksen SATOn internet-sivuston kautta 5.7.2008. Saamastaan vastausviestistä huolimatta kantelija ei uudistanut hakemustaan, mistä syystä hänen hakemuksensa voimassaoloaika päättyi 4.8.2008. Järjestelmästä hakemus poistui 12 viikon kuluttua 5.10.2008. Kantelijan hakemusta ei ehditty ottaa käsittelyyn sen voimassaoloaikana. Koska hakemusta ei ehditty käsitellä, hänen maksuhistoriallaan ei myöskään ollut vaikutusta asiassa. Näin ollen se, että kantelijalle ei tarjottu asuntoa, SATOn selvityksessään esittämän käsityksen mukaan ei siten johtunut hänen maksukäyttäytymisestään eikä asukasvalintaperusteiden virheellisestä arvioinnista. Yhtiö katsoo toimineensa asukasvalintanormiston mukaisesti.

Tämän SATOn asuntohakemusten käsittelyn johdosta totean seuraavan.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on toimiessaan apulaisoikeusasiamiehenä todennut, että aravavuokra-asuntojen asukasvalintoja voivat tehdä niin kunnan asuntoviranomaiset kuin kunnan omistaman yhtiön toimielimetkin. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että menettelytavat asukasvalinnoissa ja niihin läheisesti liittyvissä kysymyksissä eivät voi olla erilaiset riippuen siitä, mikä taho kulloinkin huolehtii asukasvalinnoista. Tämän vuoksi hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon perusteista – kuten neuvonnasta ja kirjallisiin tiedusteluihin vastaamisesta – oli perusteltua soveltaa myös kunnan omistamien vuokra-asuntoyhtiöiden asukasvalintamenettelyyn (päättös 20.2.2007, dnro 312/4/07).

SATO on saanut valtion tukea vuokra-asuntojen rakentamiseen, peruskorjaukseen ja hankkimiseen. Näiden valtion tukemien aravavuokra-asuntojen käyttöön ja luovutukseen sovelletaan aravarajoituskäytäntöä. Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalinnassa SATOn on noudatettava aravarajoituslaissa säädettyjä asukasvalinta- ja etusijajärjestykseen asettamisperusteita. Niin ikään suorittaessaan laissa säädettyjen perusteiden mukaisesti asukasvalintaa valtion tukemiin vuokra-asuntoihin SATOn tulee edellä todetun kannanoton mukaisesti noudattaa myös perustuslain hyvän hallinnon takeista johdettavia hallintolain säännöksiä hyvän hallinnon perusteista.

SATO on järjestänyt asukasvalintansa siten, että internetin kautta lähetetyt asuntohakemukset ovat voimassa vain kuukauden ajan eikä SATO oman ilmoituksensa mukaan henkilöresurssien rajallisuuden vuoksi ehdi käsitellä kaikkia hakemuksia tässä ajassa. Ellei asunnonhakija uudista hakemustaan, sen voimassaoloaika päättyy. Kantelijan kohdalla hänen 5.7.2008 jättämänsä hakemuksen voimassaoloaika päättyi 4.8.2008 ja hakemus poistui kokonaan järjestelmästä 5.10.2008. Siten syynä siihen, ettei kantelijalle hänen suuresta asunnontarpeestaan huolimatta osoitettu SATOn vuokra-asuntoa ei ollut hänellä oleva maksuhäiriömerkintä, vaan se, että SATO noudattamansa menettelytavan vuoksi ei tämän lyhyen kuukauden hakemuksen voimassaoloaikana lainkaan ehtinyt käsitellä kantelijan asuntohakemusta ja arvioida, täytyivätkö hänen kohdallaan laissa säädetty asukasvalinta- ja etusijajärjestykseen asettamisperusteet.

Perustuslain 21 §:n perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluu oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn. Hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate edellyttää, että palvelujen saatavuutta ei rajoiteta ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Viranomaisella on siten velvollisuus toteuttaa sen toimivaltaan kuuluva julkinen palvelu. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu myös luottamuksensuojaperiaate. Asiakkaalla on sen mukaan oikeus luottaa siihen, että viranomainen suorittaa sille lain mukaan kuuluvat velvollisuutensa.

Käsitykseni mukaan SATOn internetin kautta lähetettyjen asuntohakemusten käsittely ei täytä perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattua asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta eikä hallintolain hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia. SATOn asuntohakemusten käsittely on jo lähtökohtaisesti mitoitettu siten, ettei tässä kuukauden hakemusten voimassaoloajassa ehditä niitä kaikkia käsitellä. Menettely on perustuslain vastainen, kun SATO ei tosiasiallisesti ole toteuttanut sen mukaista velvollisuuttaan käsitellä asiat asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Kehotus saattaa asiansa uudelleen vireille kuukauden välein ei perustu lakiin. Asuntohakemusten käsittelyä ei ole järjestetty myöskään hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti siten, että hallinnossa asioivat saisivat asianmukaisesti hallinnon palvelua.

Käsitykseni mukaan menettely loukkaa myös asiakkaiden oikeusjärjestykseen perustuvia oikeutettuja odotuksia. Asiakkailla on oikeus luottaa siihen, että heidän hakemuksensa käsitellään asianmukaisesti. Lisäksi asiakkaalle annettava neuvonta ja ohjaus on puutteellista. Automaattisella vastausilmoituksella, jolla kehoitetaan uudistamaan hakemus, ei kerrota, että hakemusta ei mahdollisesti lainkaan ehditä käsitellä sen kuukauden pituisessa voimassaoloajassa. Ohjaus ja neuvonta antaa näin ollen väärän kuvan asuntohakemusten tosiasiallisesta käsittelytavasta.

Menettelyn seurauksena SATO eitässä asuntohakemusten lyhyessä voimassaoloajassa kykenee täyttämään asukasvalintanormistossa sen velvollisuudeksi säädettyjen asukavalinta – ja etusijajärjestykseen asettamisperusteiden arviointia asunnonhakijoiden kesken. Käsitykseni mukaan SATOn asuntohakemusten käsittely on lainvastainen.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen maksuhäiriömerkinnöistä asukasvalinnoissa SATOn ja ARAn tietoon.

Niin ikään saatan SATOn tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen sen lainvastaisesta menettelystä internetin kautta saapuvien asuntohakemusten käsittelyssä. Pyydän SATOa ilmoittamaan minulle 15.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aiheita. Saatan käsitykseni SATOn menettelyn lainvastaisuudesta myös ARAn tietoon.

*SATO ilmoitti, että se oli käynnistänyt contact center -puhelinpalvelun. Palvelu vapautti resursseja asuntojen vuokraustoiminnassa. Hakemusten käsittely niiden yhden kuukauden voimassaoloaikana toteutuu nyt kaikissa tapauksissa. Lisäksi SATO oli apulaisoikeusasiamiehen ratkaisunjohdosta käynnistänyt selvitys- ja kehityshankkeen, jolla se pyrkii ottamaan käytännöksi vastauskirjeen toimittamisen kaikille niille asunnonhakijoille, jotka eivät ole saaneet asuntotarjousta hakemuksen voimassaoloaikana. SATO selvittää mahdollisuutta myös perustelujen esittämiselle vastauskirjeessä kuitenkin siten, ettei hakijoiden ominaisuuksia arvioida.*