

28.3.2008

Dnro 2942/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

PÄÄTÖS ASUKASVALINTAA KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 13.9.2006 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä tutkimaan kaupungin omistaman asuntoyhtiön menettelyä vuokra-asunnon myöntämistä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan kantelijalle ja hänen avopuolisolleen oli myönnetty vuokra-asunto mutta vuokrasuhde oli lopulta jäänyt syntymättä vuokravakuuteen liittyneiden ohjeiden puutteellisuuden ja tästä seuranneiden epäselvyyksien vuoksi. Kantelijan mukaan hakuprosessin aikana vuokravakuusaikaa oli muutettu yhdestä kuukaudesta kolmeen kuukauteen ja – vastoin valintapäätöksessä ollutta mainintaa – vakuutta oli vaadittu ainakin osittain rahana.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusasiamiehen toimivalta asuntoasioissa

Oikeusasiamiehen tulee perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla valvoa, että viranomaiset ja muutkin julkista tehtävää hoitavat tahot noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu muun muassa, että julkisella rahoituksella rakennettujen vuokrataloyhtiöiden asukasvalintojen perusteet kuuluvat oikeusasiamiehen tutkittaviin asioihin.

Käsitykseni mukaan myös vuokravakuuksiin liittyviä kysymyksiä voi tulla laillisuusvalvonnassa tutkittavaksi, koska niillä on läheinen yhteys asukasvalinnan tarkoituksen toteutumiseen. Sen sijaan ainakin vuokravakuuden takaisinperinnän on katsottu olevan lähtökohtaisesti sellainen yksityisoikeudellinen riita-asia, jonka ratkaiseminen kuuluu tuomioistuimen tehtäviin.

Myöskään edellä mainittujen taloyhtiöiden käytännön asioiden hoitamisen ei ole katsottu olevan laissa tarkoitettua julkisen tehtävän hoitamista. Lähtökohtaisesti myös vuokrataloyhtiöiden toimihenkilöt jäävät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

3.2 Taustatietoja

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kaupungin omistama asuntoyhtiö oli valintapäätöksellään hyväksynyt kantelijat asukkaaksi 21.7.2007 lukien. Vuokrasopimuksen tekemistä varten tuli varata erikseen aika. Edelleen päätöksessä oli todettu, että vuokrasopimusta tehtäessä oli esitettävä kuitti vakuusmaksun suorittamisesta tai sosiaalilautakunnan vakuussitoumus. Asunnon kuukausivuokra oli

ollut 575,18 euroa.

Kantelijan mukaan hänen otettua yhteyttä yhtiöön hänelle oli ilmoitettu, että nyt vaadittiinkin kolmen kuukauden vuokravakuus. Tämän vuoksi kantelija oli hankkinut silloisen kotikuntansa perusturvalautakunnalta maksusitoumuksen, jossa vastaanottajaksi oli merkitty po. yhtiö. Sitoumus oli enimmäissummaltaan 575,18 euroa ja voimassa kolme kuukautta.

Kantelija kertoi olleensa asuntoyhtiöön puhelimitse yhteydessä useita kertoja ja tiedustelleensa vuokrasopimuksen allekirjoittamisajankohdasta. Lopulta yhtiöstä oli ilmoitettu, että asunto oli annettu toiselle hakijalle vakuuksiin liittyneiden epäselvyyksien vuoksi.

Yhtiön selvityksen mukaan vakuuden määränä vaaditaan ennakoon yhden kuukauden vuokran suuruinen rahasuoritus tai kolmen kuukauden vuokran määräinen vakuussitoumus. Ainoastaan - - - kaupungin myöntämät vakuussitoumukset hyväksytään. Selvityksen mukaan toisen kaupungin antamalla vakuussitoumuksella ei ollut käytännön merkitystä, koska se olisi loppunut kolmen kuukauden kuluessa. Asuntoyhtiö oli kuitenkin 24.7.2006 ollut yhteydessä tuon kaupungin perusturvatoimistoon ja pyytänyt sitä suorittamaan vakuusmaksun yhtiön tilille välittömästi, koska vuokrasuhteen olisi tullut alkaa jo 21.7.2006. Tähän perusturvatoimisto ei kuitenkaan ollut suostunut. Myös kantelijan puolison kahden kuukauden vakuussitoumus oli selvityksen mukaan ollut hoitamatta.

Edelleen selvityksen mukaan kantelijalle ja hänen puolisolleen oli tarjottu useita aikoja (24., 25. ja 26.7.2006), jolloin he olisivat voineet tulla vaadittavan vuokravakuuden ja allekirjoittaa vuokrasopimuksen. He eivät kuitenkaan olleet tulleet paikalle. Vastineessaan kantelija ja hänen puolisonsa vetosivat muun muassa lastenhoidollisiin ongelmiin syynä viivästymiselleen.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Vuokravakuuden asettamisesta

Aravarajoituslain 4 a §:ssä säädetään asukasvalinnan tavoitteista, 4 b §:ssä asukasvalintaperusteista ja hakijoiden etusijajärjestykseen asettamisesta ja 4 c §:ssä edellä mainituista poikkeamisesta. Edelleen lain 4 d §:ssä säädetään asukasvalinnan valvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista.

Edellä mainitussa laissa ei ole erikseen säädetty vuokravakuuden asettamismahdollisuudesta. Asuinhuoneiston vuokraamisesta annetun lain (481/1995) 8 §:n 1 momentin mukaan kohtuullinen vuokravakuus voidaan asettaa sen vahingon varalle, että sopijapuoli ei täytä velvoitettaan. Säännöksen perustelujen (HE 309/1994 vp) mukaan yleisin vahinko, joka vuokranantajalle voi aiheutua, on vuokran maksamatta jättäminen. Toisaalta vuokralainen voi laiminlyödä velvollisuutensa myös muulla tavalla, kuten hoitamalla huoneistoa huonosti. Vuokravakuus on palautettava vuokrasuhteen päätyttyä, jollei ole perustetta vaatia vakuuden käyttämistä sellaisen vahingon korvaamiseksi, jonka varalta se oli annettu.

Ympäristöministeriön vuonna 2003 antamassa arava- ja korkotukivuokra-asuntoja koskevassa asukasvalintaoppaassa (Ympäristöopas 102, sivu 16) on todettu, että suuren vuokravakuuden käyttö aravavuokra-asunnoissa voi estää pienituloisten vuokralaisten asunnon saannin. Lähtökohtana tulisi kuitenkin oppaan mukaan olla, että vuokravakuudet eivät estä tällaisten henkilöiden asunnon saantia. Vastava kannanotto sisältyy nyttemmin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (Ara) 20.3.2008 julkaisemaan ajantasaisesti asukasvalintaoppaaseen. Siinä on vielä todettu, että jos vuokranantaja vaatii suuria vakuusmaksuja, kunnan asuntoviranomaisten tulisi pyrkiä neuvotteluteitse vakuuden koh-

tuullistamiseen vuokranantajan kanssa.

Laissa määritellyillä asukasvalintakriteereillä määritellään siten kelpoisuus, jonka täyttävien joukosta asukas on valittava. Asukasvalintaa arava- ja korkotukiasuntoihin koskevassa lainsäädännössä ei ole mainintaa vuokravakuuden asettamisesta. Huoneenvuokralain nojalla on mahdollista sopia korkeintaan kolmen kuukauden vuokran suuruisen vakuuden asettamisesta. Kun otetaan huomioon, että arava-lainoitettujen asuntojen asukasvalintaperusteissa korostetaan asunnon tarpeen ohella vähävaraisuutta ja pienituloisuutta, on suurten vuokravakuuksien vaatiminen kyseisiin asuntoihin valituilta mielestäni ongelmallista. Olen jo aiemmin 29.4.2004 antamassani päätöksessä dnro 2931/4/02 todennut, että vakuuden suuruudesta päätettäessä tulisi vuokranantajan saamisen varmistamisen ohella pitää tärkeänä lähtökohtana henkilön tosiasiallista mahdollisuutta ottaa asunto vastaan, mikäli vuokravakuus määrätään.

Vuokravakuuden myöntäminen antamalla kunnan maksusitoumus on täydentävän toimeentulotuen yksi muoto. Kunnan maksusitoumuksella on siten yhtäältä mahdollista edistää asunnon saantia tilanteissa, jossa vuokralainen ei itse kykene vakuudesta suoriutumaan. Toisaalta jos henkilölle on jo myönnetty vuokra-asunto sosiaalisten edellytysten täyttymisen vuoksi, on mielestäni ongelmallista, jos asunnon saanti tosiasiallisesti kuitenkin estyy esimerkiksi sen vuoksi, että kunta ei ensi vaiheessa anna maksusitoumusta mutta vuokravakuus ehkä myönnettäisiinkin lopulta jälkikäteen muutoksenhaun kautta. Tällöin sitä asuntoa, jonka saamiseksi vuokravakuutta olisi tarvittu, ei enää ole osoitettavissa hakijalle.

Vuokravakuuden määrän osalta katson kuitenkin puheena olevassa yksittäistapauksessa, että minulla ei sinänsä ole perusteita puuttua siihen enemmän. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että asetettua yhden kuukauden vakuutta, joka olisi tullut maksaa ennakoon, voidaan pitää kohtuullisena siihen nähden, että laki lähtökohtaisesti mahdollistaisi jopa kolmen kuukauden vuokran määrää vastaavan vuokravakuuden vaatimisen ennakoon. Toiseksi on keskeistä se, että myös sosiaalitoimen vakuusmaksusitoumus hyväksytään.

3.3.2

Vuokravakuutta koskeva neuvonta

Kyse onkin nyt ennen muuta siitä, millä tavoin kantelijaa oli informoitu vakuusmaksun suhteen noudatettavista menettelytavoista. Neuvontaa voi sisältyä myös asukasvalintapäätökseen, kun siinä annetaan ohjeita siitä, miten henkilön tulee toimia asukasvalinnan jälkeen vuokrasuhteen syntymiseksi.

Puheena olevasta asukasvalintapäätöksestä ei sinänsä ilmennyt, millaista ja minkä suuruista vuokravakuutta asukkaaksi hyväksytyiltä tarkkaan ottaen oli edellytetty. Siitä ei nimittäin ilmennyt ensinnäkään se, kuinka monen kuukauden vuokraa vastaavasta vakuudesta oli kyse. Toiseksi siitä ei ilmennyt, että yhtiön tilille ennakoon maksettuna vakuuden tuli kattaa yhden kuukauden vuokra mutta vakuussitoumuksen kyseessä ollen kolmen kuukauden vuokraa vastaava määrä. Kolmanneksi päätöksestä ei käynyt ilmi sekään, että vain kyseisen kaupungin sosiaalitoimen vakuussitoumukset hyväksyttiin. Tällä seikalla voi olla merkitystä etenkin sellaisten asunnonhakijoiden kannalta, jotka hakuvaiheessa asuvat vielä muualla kuin tulevan asunnon sijaintikunnassa sikäli kuin toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö vakinaisesti oleskelee.

Toisaalta vain tietyn kaupungin antamien vakuusmaksusitoumusten hyväksyminen voi näkemykseni mukaan muodostua oikeudellisesti ongelmalliseksi silloin, jos toisesta kunnasta muuttavalla henkilöllä olisikin esittää tuon kunnan sosiaalitoimen antama vaaditunsisältöinen vakuusmaksusitoumus. Tällöin voisi perustellusti kysyä, miksi tällaista vakuutta ei hyväksyttäisi, vaikka se turvaisi vuokranantajan taloudelliset intressit. Koska puheena olevassa yksittäistapauksessa sitoumuksen sisältö ei kuitenkaan ollut edellä tarkoittamani, en katso tässä yhteydessä aiheelliseksi arvioida asiaa enemmän.

Saatan kuitenkin tässä esittämäni näkökohdat kaupunginhallituksen ja asuntoyhtiön tietoon.

Toisaalta kantelijan oman kertoman mukaan hänen tiedossaan oli kuitenkin jo asuntohakemusta tehtäessä ollut ainakin vaatimus yhden kuukauden vuokravakuudesta. Sittemmin hänen tietoonsa on tullut sekin vaihtoehto, että vakuudeksi käy myös sosiaalilautakunnan antama sitoumus. Tämä on pääteltävissä siitä, että kantelija ja hänen puolisonsa olivat kääntyneet silloisten asuinpaikkakuntien sosiaalitoimien puoleen. Siihen, minkälaista neuvontaa asiassa oli sisältönsä puolesta tarkkaan ottaen annettu, ei kuitenkaan ole käytettävissäni olleen aineiston perusteella mahdollista ottaa enemmälti kantaa.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan käytäntö vuokravakuuksissa on sama kaikille. Asiassa ei näkemykseni mukaan ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että vuokravakuutta koskevia käytäntöjä olisi kesken kantelijan asunnonhakuprosessia muutettu tai että kantelijaa muuten olisi kohdeltu vakuusasiassa muista hakijoista poikkeavalla tavalla. Myöskään asiassa ei ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että yksinomaan yhtiön antama ohjeistus olisi johtanut vuokrasuhteen syntymättä jäämiseen.

Yhtiön menettelyn arvioinnissa merkityksellistä on se, että yhtiö oli myös omatoimisesti pyrkinyt järjestämään kantelijan vakuusasiaa ottamalla yhteyttä kantelijan silloisen oleskelupaikkakunnan sosiaalitoimeen, josta hänelle oli myönnetty yhden kuukauden vuokran määrää vastannut kolme kuukautta voimassa ollut maksusitoumus. Yhtiön viaksi ei kuitenkaan voida lukea sitä, että toisen kunnan perusturvatoimisto ei ollut kyseisen maksusitoumuksen perusteella suostunut maksamaan vaadittavaa vuokravakuutta yhtiön tilille. Sen sijaan yhtiön eduksi on luettava yhtäältä se, että se oli edellä todetuin tavoin pyrkinyt edesauttamaan kantelijan asunnonsaantia mutta toisaalta myös se, että yhtiö oli varannut kantelijalle useita tilaisuuksia vakuusasian kuntoon saattamiseksi. Yhtiön näkökulmasta asiassa oli siten voitu päätyä siihen lopputulokseen, että vakuusasiaa ei ollut hoidettu vaaditulla tavalla.

Edellä todetun vuoksi ja kun kaupunginhallitus on ilmoittanut, että asukasvalintapäätösten vakuusmaksuja koskevat tekstit on nyttemmin informatiivisuuden lisäämiseksi korjattu vastaamaan vallitsevaa käytäntöä, johtopäätökseni on, että minulla ei ole perusteita ryhtyä enempiin toimenpiteisiin kuin että saatan kaupunginhallituksen ja asuntoyhtiön tietoon tässä jaksossa esittämäni näkökohdat.

3.3.3

Korvausvaatimukset

Kantelijoille aiheutuneisiin kuluihin ja kunnan korvausvelvollisuuteen oikeusasiamies ei voi ottaa enemmälti kantaa.

4

TOIMENPITEET

Kantelu ei johtanut muihin toimenpiteisiin kuin että saatan kaupunginhallituksen ja asuntoyhtiön tietoon edellä kohdassa 3.3.2 esittämäni näkökohdat. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni kaupunginhallitukselle edelleen mainitun yhtiön tietoon saatettavaksi.

- - -