

27.4.2017

EOAK/3137/2016

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström**

## **KUNTALAISUUDEN MERKITYS ASUKASVALINNASSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi tutkimaan A:n kaupungin menettelyn vuokra-asunnon asukasvalinnassa. Kantelija kertoi hakeneensa vapaana ollutta arava-asuntoa A:n kaupungista X Oy:ltä. Kantelun mukaan pienituloisuuden kriteerit täyttyvät kantelijan kohdalla sekä tarve saada nopeasti asunto, koska hän asui tuolloin asuntolassa. Asunto oli lisäksi vapaana haettavana. Kuitenkin yhtiön edustaja sanoi, että asuntoa ei voitu hänelle tarjota. Kantelija epäili, että A:n kaupunki laiminlöi asukasvalinnan valvonnan. Asuntoa hakeneiden tietoja ei toimiteta A:n kaupungille, vaan pelkästään asuntoihin valituksi tulleet. A:n kaupunki harjoittaa ainoastaan jälkikäteisvalvontaa, mikä kantelun mukaan mahdollistaa sen, että yhtiö voi toimia arava-asukasvalintaehtojen vastaisesti jättäen tietyt hakijat ulkopuolelle.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin A:n kaupunginhallituksen selvitys 18.10.2016, jossa todettiin seuraavaa:

X Oy:n selvityksen mukaan kantelija ei kohdistanut ensimmäistä 6.8.2016 jättämäänsä hakemusta mihinkään yksittäiseen asuntoon. Kantelija oli selvityksen mukaan kysellyt vuokrausneuvottelijalta [osoite poistettu] sijaitsevasta kaksiosista vasta hakemuksen jättämisen jälkeen. X Oy:n selvityksen mukaan kantelija oli ulkopaikkakuntalainen ja hänellä ei ollut ARA:n hyväksymää syytä muuttaa A:n kaupunkiin. X Oy on sitoutunut osakassopimuksessa siihen, että ilman ARA:n hyväksymää syytä yhtiö ei asuta osakaskuntaan ulkopaikkakunnalta tulevia hakijoita. X Oy korostaa selvityksessään, että kantelijan luottotiedoissa olevat muutamat maksuhäiriömerkinnät eivät olleet este asunnon vuokraamiselle. Edelleen selvityksen mukaan kantelija jätti uuden hakemuksen A:n kaupunkiin 3.10.2016. X Oy tarjosi hänelle asuntoa 11.10.2016. Kantelija ilmoitti, ettei hän ollut enää asunnon tarpeessa.

A:n kaupunginhallitus oli tehnyt 8.10.2008 § 279 päätöksen, jonka mukaan A:n kaupunki siirtää asukasvalinnat X Oy:lle 1.1.2009 alkaen. Tämän lisäksi kaupunki hyväksyy X Oy:n tekemät asukasvalinnat jälkikäteen kuukausittain. A:n kaupunki on katsonut yhdessä X Oy:n kanssa, että mahdollinen etukäteisvalvonta ennen valintapäätöksen tekemistä ei ole eduksi vuokranantajalle eikä myöskään vuokralaiselle valintaprosessin hidastuessa ja hankaloituessa kohtuuttomasti. A:n kaupungin asuntosihtööri valvoo X Oy:n tekemät asukasvalinnat ja katsoo, että valittujen henkilöiden tulo- ja varallisuustiedot soveltuvat ARA-asuntoihin valitsemiseksi.

### **3 RATKAISU**

Oikeusohjeet

Oikeutta asuntoon ei sinänsä ole turvattu perustuslaissa eikä myöskään tavallisen lain tasoisin säännöksiin 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 perusteista säädetään aravarajoituslaissa.

Aravarajoituslain 4 a §:ssä 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.

Aravarajoituslain 4 b §:ssä 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.

Aravarajoituslain 4 d §:ssä säädetään asukasvalinnan valvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta valvoo asukkaiden valintaperusteiden noudattamista. Kunnalla on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta. Pykälän 2 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asukkaiden valinnassa ja asukasvalinnan valvonnassa noudatettavista menettelytavoista. Valtion asuntorahastolle kuuluu kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tehtävänä on ohjata ja valvoa ARA-asuntokannan käyttöä. ARA:n julkaiseman ”Asukasvalintaopas 2016 ” kohdassa 3.5 Etusijajärjestys todetaan muun ohella seuraavaa:

”Asunnontarve, varallisuus ja tulot ovat tasavertaisia kriteerejä asetettaessa hakijoita etusijajärjestykseen. Etusijajärjestystä tehtäessä huomioidaan seuraavat seikat:

- 1) Kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat asetetaan etusijalle. Apuna voidaan käyttää jäljempänä esitettyä kiireellisyysluokitusta.
- 2) Jos useampi hakija on yhtä kiireellisessä asunnontarpeessa, vertaillaan hakijoiden tuloja ja varallisuutta. Pienituloisimmat ja vähävaraisimmat hakijat asetetaan etusijalle.
- 3) Kuntalaisuus voi olla vaikuttava tekijä kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien ARA-asuntojen asukasvalinnassa silloin, kun eroa hakijoiden välille ei saada muun vertailun perusteella.
- 4) Jos henkilö hakee kunnalliseen järjestämisvastuuseen perustuvaa sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaista asumispalvelua, kotikunta päättää, maksaako se toisessa kunnassa sijaitseen palveluasumisen. Hakijoiden kotikunnalla ei ole tällöin vaikutusta heidän etusijajärjestykseensä.
- 5) Huomioidaan hakijaruokakunnan erityisolosuhteet: esimerkiksi liikkumiseste tai muu elämänhallintaan liittyvä syy. Liikkumisesteisillä asunnonhakijoilla on etusija sellaisiin vapautuviin asuntoihin, joissa esteettömyys on otettu huomioon.
- 6) Yhdenvertaisuusperiaatteiden mukaisesti laadittavasta etusijajärjestyksestä poikkeaminen ei saa kuitenkaan perustua henkilöön, kieleen, kansalaisuuteen tai kulttuuriin liittyviin syihin.”

Ara on antanut kunnanhallituksille ja kunnan viranomaisille ohjeen ARA-rahoitteisten asuntojen ohjaus- ja valvontavastuusta sekä säännösten soveltamisalasta 15.5.2014 (dnro 20140/631/2014). Ohjeessa todetaan kohdassa 3.2 Valvontapäätös seuraavaa:

”Mainittujen säännösten ja ohjeiden perusteella kunnan on tehtävä asukasvalintojen valvontavastuusta päätös tai tarkistaa tarvittaessa aikaisempaa päätöstään. Valvontatapa päätöksellä tarkoitetaan kunnan päätöstä, jossa määritellään valvottavat asiat ja valvonnan toteuttamistavat.

Valvontatapapäättös annetaan tiedoksi kunnassa valtion tukemia vuokra-asuntoja omistaville yhteisöille. Valvonnan sisällöstä päätettäessä tulisi ottaa huomioon koko asuntokannan asuntomarkkinatilanne sekä asuntojen kysynnän ja tarjonnan vaihtelut kunnan sisällä. Tavoitteena on, että valtion tukema asuntokanta vastaa määrällisesti ja laadullisesti kysyntää ja että vuokratiloyhteisöt toimivat säännösten mukaisesti taloudellisesti terveellä pohjalla ja pystyvät hoitamaan velvoitteensa sekä huolehtimaan asuntokannasta.

Valvonta voi olla joko etukäteis- tai jälkivalvontaa ja sitä voidaan toteuttaa myös pistokokein. Valvonnan on kuitenkin aina oltava niin kattavaa, että säännösten noudattaminen voidaan varmistaa. Asukasvalintoja valvovana viranomaisena kunnalla on oikeus saada kaikki asiakirjat nähtäväkseen valvontaa varten.

Etukäteisvalvonnassa päätökset tehdään kirjallisena. Myös jälkivalvonnassa kunnan on syytä tehdä kirjallinen valvontapäätös. Hyväksyvä päätös voi olla kiinteistön omistajan toimittamaan asiakirjaan tehty, allekirjoituksella varmennettu hyväksyminen.

Asukasvalinnat suositellaan otettavaksi etukäteisvalvontaan esimerkiksi silloin, kun toimijana on uusi yleishyödylliseksi nimetty vuokra-asuntojen tuottaja tai kun uusi ARA-rahoitteinen erityisryhmille tarkoitettu rakennushanke valmistuu. ARA suosittelee, että kunta valvoisi asukasvalintoja aina etukäteen silloin, kun omistaja haluaa poiketa asukasvalintaperusteista erityisestä tai tilapäisestä syystä.

Jos kunnassa käytetään jälkivalvontaa, vuokratalon omistaja toimittaa kunnalle kirjalliset asukasvalintapäätökset. Tehdyt valintapäätökset voidaan toimittaa myös asukasvalintalistoina, joista käy ilmi valinnan perusteet: asunnontarve ja myös kiireellisyysluokitus, varallisuus ja tulot, ruokakunnan koko ja haettavan asunnon koko.

Valvontatietojen perusteella tulisi voida verrata asunnon saaneen olosuhteita muihin hakijoihin, minkä vuoksi omistajan on toimitettava kunnalle vastaavat tiedot muista hakijoista valvontatapapäättöksessä ilmoitetulla tavalla. Kunnalle toimitetuista tiedoista tulisi selvittää, että omistaja valitsee asuntoihin asukkaat etusijajärjestyksen ja säännösten mukaisesti.

ARA suosittelee, että kunta velvoittaisi jälkivalvontaa tehdessään vuokratilojen omistajat toimittamaan kuntaan kuukausittain kaikki tekemänsä asukasvalintapäätökset tai asukasvalintalistat.

Jos kunta valvoo asukasvalintoja pistokokein, valvottavat asukasvalinnat on valittava riittävän pitkältä aikaväliltä. ARA suosittelee ajanjaksoksi vähintään yhtä kalenterikuukautta. Pistokokeita tulisi tehdä vähintään kahdelta kalenterikuukaudelta vuodessa.”

## Oikeudellinen arviointi asukavalintamenettelystä ja sen valvonnasta

A:n kaupunginhallituksen X Oy:ltä saaman selvityksen mukaan kantelija ei asuntohakemuksessaan vuoden 2016 elokuussa ollut esittänyt yksittäistä asuntoa koskevaa toivetta. Hän oli myöhemmin tiedustellut tiettyä asuntoa. Edelleen selvityksessä todetaan, että kantelija oli ylöjärveläinen eikä hänellä ollut ARAn hyväksymää syytä muuttaa A:n kaupunkiin. X Oy oli sitoutunut osakassopimuksessaan siihen, että se ei asuta osakaskuntaan ulkopaikkakunnalta tulevia asunnonhakijoita. Kantelijan luottotiedoissa olleet maksuhäiriömerkinnät eivät selvityksen mukaan olleet esteenä asunnon saannille. Kantelija oli jättänyt lokakuussa uuden asuntohakemuksen ja hänelle oli tarjottu asuntoa, mutta hän oli ilmoittanut, ettei hän enää ollut asunnontarpeessa.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan se oli vuonna 2008 tehnyt päätöksen, jonka mukaan se siirtää asukasvalinnat X Oy:lle. Kaupunki hyväksyy yhtiön tekemät asukasvallinnan jälkikäteen kuukausittain. Kaupungin asuntosihteeri valvoo tehdyt asukasvalinnat ja että valittujen henkilöiden tulo- ja varallisuustiedot soveltuvat ARA-asuntoihin valitsemiseksi.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan X Oy:n osakassopimuksessa on määräys, jonka mukaan yhtiö ei ilman ARAn hyväksymää syytä asuta osakaskuntaan ulkopaikkakunnalta tulevia hakijoita. Selvityksen mukaan kantelija oli ylöjärveläinen eikä hänellä ollut ARAn hyväksymää syytä muuttaa A:n kaupunkiin.

Totean, että kaupunginhallituksen selvityksessä esitetty määräys ja peruste olla antamatta hakijalle asuntoa on lainvastainen. Aravarajoituslain 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. Kuntalaisuus voidaan lain mukaan ottaa asukasvalinnassa huomioon asetettaessa etusijajärjestykseen hakijoita, jotka ovat asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella tasavertaisia. Jos eroa ei hakijoiden välille saada muun vertailun perusteella, etusijalle voidaan asettaa hakija, joka on kunnan asukas.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan se valvoo X Oy:n asukasvalintoja jälkikäteen kuukausittain. Selvityksen mukaan valvonnassa tarkastetaan, että valitut henkilöt täyttävät asetetut tulo- ja varallisuusedellytykset. Selvityksen perusteella valvonnasta ei ole tehty valvontapäätöstä eikä kaupungille toimiteta valvontatietoja, joiden perusteella voitaisiin verrata asunnon saaneen olosuhteita muihin hakijoihin. Kaupunki ei siten valvo asukavalintaperusteena olevan hakijoiden asunnontarpeen eikä hakijoiden etusijajärjestykseen asettamisen toteutumista. Myöskään kaupunginhallituksen selvityksestä ei ilmene, että kaupunki olisi pistokokein valvonut tehtyjä asukasvalintoja. Käsitykseni mukaan kaupungin asukasvalinnan valvonta on puutteellista eikä myöskään täytä ARAn kunnille antamassa ohjeessa esitettyjä suosituksia.

Kantelija oli elokuussa 2016 hakenut asuntoa A:n kaupungista yksilöimättä haettua kohdetta. Hän ei saanut tuolloin vapaana ollutta asuntoa. Kaupungin selvityksestä ei ilmene, oliko asunto tarjottu henkilölle, jolla laissa säädetyn tavalla asukavalintaperusteiden ja etusijajärjestykseen asettamisen nojalla oli oikeus saada asunto ennen kantelijaa. Kuten edellä on todettu, kaupungin esittämä peruste, on lainvastainen. Myöhemmin kantelijalle kuitenkin tarjottiin asuntoa, jota hän ei ottanut vastaan. Edellä todetun vuoksi kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota laissa säädettyihin asukasvalintaperusteisiin ja etusijajärjestykseen asettamiseen sekä ARAn asukasvalintaoppaassa selostettuihin menettelytapoihin asukasvalinnoissa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämän käsityksen A:n kaupunginhallituksen lainvastaisesti väärästä näkemyksestä kuntalaisuuden merkityksestä asukasvalinnassa sekä kaupungin asukasvalinnan valvonnan puutteellisuudesta kaupunginhallituksen tietoon.

Kiinnitän kaupunginhallituksen huomiota myös siihen, että sen selvityksestä ei ilmennyt, oliko kantelijan asuntohakemusta arvoitu laissa säädetyllä tavalla ja oliko valinta tehty asukavalintaperusteiden ja etusijajärjestykseen asettamisen mukaisesti.

Näissä tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunginhallitukselle.