

18.11.2014

Dnro 3718/2/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

AOA SAKSLIN EI LÖYTÄNYT MOITITTAVAA ARA-ASUNTOJEN VUOKRAUKSESSA TYÖSUHDEASUNNOIKSI

1

ASIA

Aamulehdessä 10.10.2011 julkaistussa artikkelissa ”Vähävaraisten koteja on vuokrattu suuryrityksille” todettiin, että pelkästään Tampereella, Jyväskylässä ja Helsingissä on vuokrattu satoja ARA-asuntoja yritysten työsuhdeasunnoiksi. Artikkelin mukaan esimerkiksi Tampereen kaupungin asuntotoimenjohtajan mukaan yritykset ovat ARA-asuntojen vuokralaisina elinkeinopoliittisista syistä. Kuitenkin samaan aikaan Tampereella on asuntojonossa ihmisiä, jotka turhaan odottavat asuntotarjouksia. Artikkelissa viitattiin myös asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ylijohtajan lausuntoon, jonka mukaan ARA-asuntoja on vuokrattu yrityksille työperäisen muuton edistämiseksi.

Artikkelin johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi yllä kuvatun ARA-asuntojen vuokrauksen sallittavuuden asukasvalintanormistossa säädettyjä asukasvalintaperusteiden kannalta.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Asukasvalintanormisto

Aravarajoituslain 4 a §:ssä säädetään asukasvalinnan tavoitteista. Pykälän mukana 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. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta.

Aravarajoituslain 4 c §:ssä 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.

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.

Valtioneuvoston asetuksessa asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008) säädetään seuraavaa:

Asetuksen 1 §:ssä säädetään soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan tällä asetuksella säädetään tarkemmin aravarajoituslain (1190/1993) 4 b ja 4 c §:ssä ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 11 b ja 11 c §:ssä säädettyistä asukasvalintaperusteista, etusijajärjestykseen asettamisesta ja asukasvalintaperusteista poikkeamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan tätä asetusta sovelletaan myös valittaessa asukkaita vuokra-asuntojen korkotukilainalla rahoitetuista osaomistusasunnoista annetussa laissa (232/2002) tarkoitettuihin osaomistusasuntoihin. Asetusta sovelletaan myös valittaessa asukkaita vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetun lain (867/1980) nojalla lainoitettuun asuntoon, jota koskee 20 vuoden käyttörajoitusaika.

Asetuksen 2 §:ssä säädetään asunnontarpeesta. Pykälän mukaan asunnontarvetta arvioitaessa otetaan erityisesti huomioon hakijaruokakunnan asunto-olot ja niiden parantamistarpeen kiireellisyys. Lisäksi otetaan huomioon ruokakunnan koko ja ikärakenne. Tarjottavan asunnon tulee olla kooltaan kohtuullinen suhteessa ruokakunnan kokoon ja ikärakenteeseen. Asunnon koon kohtuullisuutta määriteltäessä otetaan huomioon erityyppisten asuntojen kysyntä ja tarjonta paikkakunnalla.

Pykälän 3 momentissa säädetään varallisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan hakijaruokakunnan varallisuutena otetaan huomioon ruokakuntaan kuuluvien yhteenlaskettu varallisuus, jollei sen arvo ole vähäinen tai jollei se ole välttämätön ruokakunnan jäsenelle elinkeinon tai ammatin harjoittamisesta saatavan kohtuullisen toimeentulon hankkimiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan huomioon otettavasta varallisuudesta voidaan vähentää lähtöpaikkakunnalla sijaitsevan oman asunnon arvo, jos hakijaruokakunta muuttaa työpaikan takia toiselle paikkakunnalle eikä hakijaruokakunnan jäsenten ole tarkoituksenmukaista kulkea päivittäin työmatkaa paikkakuntien välisen etäisyyden tai hankalien kulkuyhteyksien vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan asukkaaksi ei saa valita, jos hakijaruokakunnalla on huomioon otettavaa varallisuutta siinä määrin, että se kykenee hankkimaan tarvettaan vastaavan asunnon ilman valtion tukea. Muutoin varallisuus otetaan huomioon asukkaaksi valitsemiseen vaikuttavana tekijänä.

Asetuksen 4 §:ssä säädetään tulosta. Pykälän 1 momentin mukaan hakijaruokakunnan tuloina otetaan huomioon ruokakuntaan kuuluvien pysyvät tulot laskettuina kuukautta kohti (bruttokuukausitulot). Tuloksi ei lueta asumistukea eikä asumistukiasetuksen (949/1993) 1 §:ssä tarkoitettuja tuloja. Pykälän 2 momentin mukaan eri hakijaruokakuntien tuloja vertailtaessa otetaan huomioon ruokakunnan koko ja ruokakuntaan kuuluvien lasten määrä.

Asetuksen 5 §:ssä säädetään hakijoiden etusijajärjestykseen asettamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan hakijoiden keskinäistä etusijajärjестystä arvioidaan kokonaisuutena hakijaruokakuntien asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella siten, että etusijalle asetetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseva hakija. Pykälän 2 momentin mukaan jos usean hakijaruokakunnan asunnontarve on yhtä suuri, pienituloiset ja vähävaraiset ruokakunnat asetetaan suurituloisempien ja varakkaampien edelle.

Asetuksen 6 §:ssä säädetään poikkeuksista asukasvalintaperusteista. Pykälän 1 momentin mukaan hakija voidaan valita asukkaaksi vuokra-asuntoon varallisuuden ja tulojen määrästä riippumatta, jos kysymyksessä on 1) asunnon osoittaminen perusparannettavassa vuokralatossa asuvalle ruokakunnalle, 2) vuokra-asutokäytössä olevan talon ylläpidon ja hoidon kannalta välttämätön ruokakunta, 3) ruokakuntien keskinäinen asuntojen vaihtaminen vuokra-asunnosta toiseen, 4) asunnon vaihtaminen saman tosiasiallisen omistajan omistamasta vuokra-asunnosta toiseen, 5) asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) 45, 46, 48 tai 88 §:n nojalla vuokrausuhteen jatkamiseen oikeutettu henkilö; taikka 6) vuokra-asunto, jota koskee aravarajoituslain 3 §:n 1 momentin nojalla kymmenen vuoden rajoitusaika ja vuokraus tapahtuu mainitun kymmenen vuoden aikana; poikkeus voi koskea kuitenkin enintään 15 prosenttia vuokralalon kaikista asunnoista. Pykälän 2 momentin mukaan hakija voidaan valita asukkaaksi vuokra-asuntoon varallisuuden määrästä riippumatta, jos kysymyksessä on sellainen asumisen tukeminen, joka on sosiaalisista tai terveydellisistä syistä erityisen tarpeellista. Asukkaaksi ei kuitenkaan saa valita hakijaruokakuntaa, jonka varallisuus on riittävä tarvetta vastaavan asunnon ja huolenpidon hankkimiseen. Huomioon otettavasta varallisuudesta voidaan vähentää tavanomaisen oman asunnon arvo. Pykälän 3 momentin mukaan vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseksi voidaan hakija valita vuokra-asuntoon, vaikka hakijaruokakunnan asunnontarpeelle asetetut edellytykset eivät täyty, jos hakijan käytössä oleva vuokra-asunto tällöin vapautuu.

Asetuksen 7 §:ssä säädetään tilapäisistä poikkeuksista asukasvalinnassa. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi antaa luvan käyttää vuokra-asuntoa tilapäisesti, kuitenkin enintään kahden vuoden ajan kerrallaan, muiden kuin asukasvalintaperusteiden mukaan valittujen henkilöiden asuntona, kun kyseessä on yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisten ja tarpeellisten tai muutoin erittäin kiireellisten toimenpiteiden suorittaminen. Luvan antaminen ei saa oleellisesti haitata edellytykset täyttävien hakijoiden asunnonsaantia. Poikkeuslupa voi koskea vain vähäistä määrää asuntoja.

Asetuksen 8 §:ssä säädetään edellytykset täyttävien hakijoiden puuttumisesta. Pykälän mukaan milloin asukasvalintaperusteiden mukaiset edellytykset täyttäviä hakijoita ei ole, voidaan asukkaaksi valita muitakin hakijoita. Asukkaaksi on tällöin kuitenkin valittava hakija, jonka olot ovat lähinnä asukasvalintaperusteiden mukaisia edellytyksiä.

Ympäristöministeriön asetuksen arava- ja korkotukivuokra-asuntojen julkisesta ja yleisestä hakumenettelystä (82/2003) mukaan arava- ja korkotukivuokra-asuntojen on oltava julkisesti ja yleisesti haettavina. Asunnot voivat olla vain rajatun joukon haettavina, milloin se edustaa paikkakunnalla riittävän laajaa asunnontarvitsijaryhmää ja rajattu hakumenettely on perusteltu asuntojen omistussuhteet ja käyttötarkoitus huomioon ottaen.

3.2

Asian oikeudellinen arviointi ja lopputulos

Ympäristöministeriön hankkimien Tampereen, Helsingin ja Jyväskylän kaupunkien selvitysten mukaan kaupungit olivat selvittäneet ARA-vuokra-asuntojen asukasvalintoja useammilta vuosilta. Tampere selvitti asukasvalintoja vuodesta 2008 lähtien, Helsinki selvitti myönnetty poikkeusluvut vuosilta 2000–2011 ja Jyväskylä vuokrauksia yrityksille vuosilta 2010 ja 2011. Tampereella ARA-vuokra-asuntoja on noin 23 000, Helsingissä 70 000 ja Jyväskylässä 15 000.

Selvitysten mukaan asuntoja oli näinä vuosina vuokrattu yrityksille vähäisessä määrässä, eli Tampereella noin 30 asuntoa ja Jyväskylässä 40 asuntoa. Helsingissä ARA-asuntoja oli vuokrattu kaupungin kiinteistöyhtiöiden henkilökunnan työsuhteasutokäyttöön 109 asuntoa. Lisäksi vuosina 2000–2011 oli myönnetty 45 poikkeuslupaa. Selvitysten perusteella vuokratut

asunnot olivat olleet joko tyhjinä tai muuten vaikeasti vuokrattavissa, tai ne oli vuokrattu kiinteistöyhtiöiden huoltohenkilökunnan asunnoiksi, taikka useampia työntekijöitä oli majoitettu isoihin asuntoihin komennusluonteisen työskentelyn takia. Lisäksi Tampere ja Helsinki olivat myöntäneet poikkeuslupia yhteisöille poiketa asukasvalinnasta tai asunnon käyttötarkoituksesta. Lupien perusteena olivat olleet työperäiset maahanmuuttohankkeet, asuntojen vuokraus vuokrataloyhteisössä peruskorjausta tekevien yritysten työntekijöiden työsuhdeasunnoiksi taikka asuntojen vuokraus huonokuntoisille vanhuksille heidän varsinaisen asuntonsa remontin ajaksi.

ARA:n selvityksessä viitataan sen julkaisemassa Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaoppaassa annettuun ohjeistukseen. Selvityksen mukaan asukasvalintakysymykset voivat tulla esille myös ARA:n yleishyödyllisiin yhteistöihin kohdistuvassa valvonnassa. ARA tekee vuosittain tarkastuksia yleishyödyllisten yhteistöjen lisäksi muissa ARA-vuokrataloja omistavissa yhteisöissä ja kunnissa. ARA:ssa ei selvityksen mukaan ole erikseen kerätty tietoja siitä, kuinka paljon valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä tarkoitettuja poikkeuslupia on annettu ja mitkä kunnat ovat tehneet näitä päätöksiä.

Ympäristöministeriön lausunnon mukaan kaupungit ovat selvitystensä mukaan vuokranneet asuntoja yrityksille, mutta vuokraukset ovat olleet vähäisiä. Kaupungit ovat valvoneet vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja käyttöä annettujen selvitysten perusteella säädösten mukaisesti. Ministeriön näkemyksen mukaan ARA-asuntojen käyttö työsuhdeasuntoina näyttäisi olleen erittäin vähäistä eikä se ole haitannut edellytykset täyttävien hakijoiden asunnon saantia.

Asukasvalintanormiston nojalla ARA-asuntoja voidaan vuokrata poikkeusluvalla tilapäisesti ja enintään kahdeksi vuodeksi muiden kuin asukasvalintaperusteiden mukaan valittujen henkilöiden asunnoksi, kun kyseessä on yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisten tai kiireellisen toimenpiteiden suorittaminen. Lisäksi asukasvalintaperusteista voidaan poiketa muun ohella, kun kysymyksessä on asunnon osoittamisesta perusparannettavassa talossa asuvalle ruokakunnalle tai kysymyksessä on asunnon vuokrauksesta vuokratalon ylläpidon ja hoidon kannalta välttämättömälle ruokakunnalle. Niin ikään, mikäli asukasvalintaperusteiden mukaiset edellytykset täyttäviä hakijoita ei ole, voidaan asukkaiksi valita muitakin hakijoita.

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella katson, että Tampereen, Helsingin ja Jyväskylän kaupungeissa tapahtunut vähäinen ARA-asuntojen vuokraaminen työsuhdeasunnoiksi on perustunut asukasvalintanormistossa säädettyihin perusteisiin eikä asiassa ole ilmennyt, että se olisi haitannut laissa säädettyt edellytykset täyttävien asunnonhakijoiden asunnon saantia.

Edellä todetun perusteella asia ei ole johtanut puoleltani enempiin toimenpiteisiin.