

18.11.2014

Dnro 4002/2/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **ASUNTOASIOITA KOSKEVIEN KANTELUIDEN ASIANMUKAINEN KÄSITTELY LAIMINLYÖTIIN**

1

### **ASIAN VIREILLE TULO**

Eräässä oikeusasiamiehelle 3.7.2013 tehdyssä kantelussa arvosteltiin Lohjan vuokra-asunnot Oy:n menettelyä kokonaisvuokrien tasaamisessa. Kantelun mukaan vuokrayhtiö on kokonaan Lohjan kaupungin omistama yhtiö. Se on muodostettu fuusioimalla Lohjan kaupungin hallinnon alla ja kaupungin suorassa omistuksessa olevat asumisyksiköt toisiinsa. Suurin osa yhtiön rakennuksista on saanut rahoituksensa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta (ARA). Yhtiö oli päättänyt rakentaa palveluasumisyksikön ympärivuorokautista hoito- ja hoivapalvelua tarvitseville. Tämä päätös johti kantelun mukaan tilanteeseen, jossa muiden vuokranmääritysyksiköiden vuokria jouduttiin korottamaan. Kantelussa tätä tasausta pidettiin ARA:n ohjeiden vastaisena.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselta annetun lain 1 §:n 2 kohdan mukaan keskuksen tehtävänä on ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitettujen asuntokannan käyttöä sekä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta.

Aravarajoituslain 7 §:n 3 momentin mukaan valtion asuntorahastolle kuuluu kuntien ja lainansaaajien yleinen ohjaus tässä momentissa sekä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa. Pykälän 4 momentin mukaan valtion asuntorahasto voi antaa ohjeita vuokranmäärityksestä, vuokrien tasauksesta ja valvonnasta.

Aravarajoituslain 7 § sai nykyisen sanamuotonsa lailla 83/2003. Lain esitöiden (HE 232/2002 vp) mukaan valtion asuntorahaston tehtäväksi siirretään aravavuokra-asuntojen vuokranmääritykseen liittyvän yleisen ohjauksen suorittaminen. Asuntorahasto antaisi yleistä ohjausta kunnille ja lainansaaajille. Kunta valvoo edelleen talokohtaisten vuokrien enimmäismäärää koskevien periaatteiden noudattamista kuten nykyisinkin. Tarkoituksena olisi, että asuntorahasto voisi ohjata vuokranmääritystä laajemmin kuin menettelytapojen osalta. Ohjausta voidaan antaa vuokranmäärityksessä, vuokrien tasauksessa ja kunnan suorittamassa vuokrien valvonnassa. Yleinen ohjaus koskee lisäksi vuokralaisia. Ohjausta on myös vuokralaisten vuokriaan ja talon hoitoa koskevien kirjeiden ja kanteluiden käsitteleminen ja niihin vastaaminen. Samalla ehdotettiin, että aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata myös saman omistajan uuden vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain nojalla lainoitettujen vuokratalojen ja vuokra-asuntojen vuokrien kanssa.

Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (YmVM 17/2002 vp), että puoltaessaan lakiehdotusten hyväksymistä valiokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotettuun vuokrien tasauksen laajennukseen. Valiokunta piti hallituksen esitystä tarkoituksenmukaisena. Valiokunta piti edelleen tärkeänä, että vuokrien tasauksen vaikutuksia seurataan asukkaiden kannalta. Tällöin on kiinnitettävä huomiota vuokratalojen yhteishallinnosta annetun lain (649/1990) toimivuuteen, erityisesti asukasdemokratian

toteutumiseen, sekä tasauksen vaikutuksiin asukkaiden oma-aloitteiseen kiinteistönhoitoon. Seurattava asia niin ikään on, siirtääkö vuokrantasaus vuokranantajan riske- ja liikaa vuokralaisten kannettavaksi.

Näiden oikeusohjeiden perusteella ja kanteluasian esittelijän keskusteltua kantelun siirtämismahdollisuudesta ARA:n ylitarkastajan kanssa, päätin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 5 momentin nojalla siirtää kantelun ARA:n ratkaistavaksi.

ARA ilmoitti kirjeessään 10.9.2013 oikeusasiamiehelle, että sen näkemyksen mukaan kantelussa olisi kysymys yksittäisestä kiistakysymyksestä vuokran euromäärän suuruudesta ja oikeellisuudesta, jonka ratkaiseminen kuuluu tuomistuimille. Lisäksi vuokratalojen enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumisen valvonta kuuluu kunnille. Keskuksen mukaan se voi antaa yleisluonteista ohjausta, mutta ei voi esittää näkemyksiään yksittäisestä tapauksesta. Ympäristöministeriön ja ARA:n kesken olisi päädytty siihen päätelmään, ettei keskus ole kanteluviranomainen vuokrien valvontaan liittyvissä asioissa. Tästä on maininta ministeriön ja keskuksen tulostavoiteasiakirjassa. Näillä perusteilla keskus siirsi kanteluasian käsittelemään takaisin oikeusasiamiehen kansliaan.

Edellä selostetun vuoksi otin omana aloitteenani tutkittavakseni, millä oikeudellisella perusteella ympäristöministeriö ja ARA ovat voineet rajoittaa ARA:n valvontatehtävää siten, ettei siihen kuulu sille osoitettuihin kanteluihin vastaaminen.

## 2 SELVITYS

Asian johdosta hankittiin ARA:n selvitys ja ympäristöministeriön lausunto.

*ARA:n selvityksen 21.10.2013* mukaan vuokralaiselta perittävän vuokran enimmäismäärästä, sen valvonnasta ja yleisestä ohjauksesta on säädetty aravarajoituslain (1190/1993) 7 §:ssä. Vastaava säännös on vuokra- asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (jäljempänä korkotukilaki, 604/2001) 13 §:ssä.

Yllä mainittujen säännösten mukaan kunta valvoo vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista. ARA:lle kuuluu kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus, joka liittyy vuokran enimmäismäärään, sen tasaukseen ja ns. vuokranmäärityksen omakustannusperiaatteen toteutumiseen.

ARA on vastannut vuokra-asukkaiden esittämiin kysymyksiin tai heidän esille tuomiinsa ongelmiin. Nämä vastaukset on nimetty ARA:ssa vastauksiksi kanteluihin, koska hallituksen esityksessä (HE 232/2002) on ehdotettu, että Valtion asuntorahasto (nyk. ARA) antaisi yleistä ohjausta kunnille ja lainansaajille. Esityksen mukaan yleinen ohjaus koskisi lisäksi vuokralaisia: "Ohjausta olisi myös vuokralaisten vuokriaan ja talon hoitoa koskevien kirjeiden ja kanteluiden käsitteleminen ja niihin vastaaminen." ARAn antamat vastaukset ovat siis olleet luonteeltaan yleistä ohjausta, eivät päätöksiä, joilla asia olisi ratkaistu.

Pohdittavana on ollut hallituksen esityksen (HE 232/2002) maininta, jossa selkeästi todetaan, että ARA:n yleiseen ohjaukseen sisältyy edellä mainittu vastausten antaminen vuokralaisten vuokria koskeviin kysymyksiin. Niin ikään on pohdittu, minkä merkityksen tälle hallituksen esityksen tekstille voi antaa. Lähtökohtaisesti laintulkinnassa on noudatettava lainsäännöksiä. Vasta sitten, kun lain säännös on tulkinnanvarainen, voidaan tulkinta-apua etsiä muualta esimerkiksi lain esitöistä. Käytettäessä lainsäännöksen tulkinnassa apuna esimerkiksi hallituksen esitystä, on merkitystä sillä, kuinka huolellisesti ja asiantuntevasti esitys on laadittu. Mikäli yleistä ohjausta tulkittaisiin sillä merkityksellä, joka sillä on yleiskielessä, vaikuttaisi

hallituksen esityksen maininta ongelmalliselta: yleiseen ohjaukseen ei sisälly vuokralaisten neuvominen ja opastaminen yksittäistapauksissa.

Apulaisoikeusasiamies viittasi Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n 2 kohtaan, jonka mukaan ARA:n tehtävänä on ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitetun asuntokannan käyttöä. Kuitenkin vuokratalon vuokran valvonnasta ja ohjauksesta on säädetty edellä mainituissa säädöksissä (aravarajoituslain 7 §:ssä ja korkotukilain 13 §:ssä), joita säännöksiä olisi sovellettava yleislaki/erityisiaki -periaatteen mukaisesti.

Apulaisoikeusasiamies toteaa myös, että hallintokantelukäytäntöön sisältyvään virka-astevalvontaan sisältyy ylemmän viranomaisen mahdollisuus käsitellä alempaa viranomaista tai alaistaan virkamiestä koskeva kantelu. ARA:n ja vuokrataloyhtiön tai ARA:n ja kunnan välillä ei kuitenkaan ole tällaista alaissuhdetta.

ARA:ssa on pohdittu, miten vastata asukkaiden vuokranmääritystä koskeviin kysymyksiin, kun toimivalta (valvonta) näissä asioissa on säädetty kuntien tehtäväksi. ARA on kuitenkin vastannut asukkaille, mutta muotoillut vastauksensa yleensä ohjausluontaisesti ottamatta aina selvää kantaa yksittäiseen kiistakysymykseen. Tämä ongelma poistuu 1.1.2014 alkaen, kun vuokrien valvontatehtävät siirtyvät ARA:lle (HE 133/2013).

Hallituksen esityksen 13312013 (käsitelty ja hyväksytty muuttamattomana ympäristövaliokunnassa 17.10.2013, YmVM 5/2013 vp) mukaan omakustannusvuokrien määräytymisen valvonta olisi viranomaislähtöistä hallinnollista toimintaa, jota ARA:ssa tehtäisiin ympäristöministeriön kanssa laadittavan tulossopimuksen liitteenä olevan vuosisuunnitelman mukaisesti. Vuokrien valvontaa suunniteltaessa voitaisiin ottaa huomioon myös asukkaiden ilmoitukset vuokranmäärityksen ongelmista, jos saman vuokrataloyhteisön vuokrista tulisi useampi ilmoitus. Valvontaresurssit kohdennettaisiin suunnitelmallisesti koko kantaan tehokkaimman valvontatuloksen saavuttamiseksi. Edelleen esityksessä viitataan asuinhuoneiston vuokrauksesta annettuun lakiin ja todetaan, että ko. lain mukaan vuokran kohtuullisuuden arvioiminen kuuluu yleisille tuomioistuimille. Lain 29 §:n mukaan vuokranantaja tai vuokralainen voi saattaa vuokran tai sen määräytymistä koskevan ehdon kohtuullisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi.

ARAN näkemys on, että 1.1.2014 alkaen asukkaiden lähettämiin kirjeisiin ja kyselyihin vuokrien määräytymisestä vastataan, mutta ARA:n pääteltävissä on, antaako asukkaan yhteydenotto aiheutta ottaa kyseinen vuokranmääritystä koskeva asia tarkempaan tarkasteluun ja valvontaan. Näin ARA on menetellyt käsitellessään asumisoikeusasukkaiden yhteydenottoja liittyen käyttövastikkeiden määräytymiseen. ARAn tehtävänä on ollut 1.1.2011 alkaen valvoa asumisoikeusasuntojen käyttövastikkeiden määräytymistä [asumisoikeusasunnoista annetun lain (650/1990) 16 e §].

ARA oli vastannut kantelijan tekemään saman sisältöiseen selvityspyyntöön 7.11.2012 (drno 18558/635/12).

*Ympäristöministeriön lausunnon 11.11.2013* mukaan aravarajoituslain 7 §:n ja vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain jäljempänä korkotukilaki) 13 §:n mukaisesti ARA antaa kunnille ja lainansaajille yleistä ohjausta arava- ja korkotukivuokra-asuntojen vuokranmäärityksestä vuokrien tasauksesta ja valvonnasta. Kunta valvoo vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista.

ARA ohjaa kuntia ja muita lainansaaajia omakustannusvuokraa koskevissa asioissa. Yleinen ohjaus on tiedon ja hyvien käytäntöjen jakamista sekä eri ratkaisuvaihtoehtojen esittämistä säännöksiin ja omakustannusvuokraperiaatteisiin pohjautuen. Ympäristöministeriö yhtyy ARA:n kantaan siitä, että ARA:n suorittamassa yleisessä ohjauksessa on pysyttävä yleisellä tasolla ja pidättäytyttävä ottamasta kantaa liian yksityiskohtaisella tasolla esimerkiksi

yksittäisen kohteen vuokran suuruuteen. ARA ei ole tuomioistuin eikä sillä ole toimivaltaa tuomioistuimena toimimiseen. Vuokran tai vuokran korotuksen ollessa kohtuuton, vuokran kohtuullisuus voidaan asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain mukaisesti saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. ARA:n resurssit suun- nataan yleisessä ohjauksessa tarkoituksenmukaisella tavalla eli pysytään yleisellä, neuvovalla tasolla, kuitenkin siten, että hallinnon palvelu- ja vastaamisperiaatteita noudatetaan tunnollisesti. Kirjeisiin vastataan riittävällä tarkkuudella ja ohjausluonteisesti ARA:n toimivallan puitteissa.

ARA ja ympäristöministeriö ovat yhteisissä tulosohtauskeskusteluissaan päätyneet keventämään kanteluiden käsittelyä, koska yhtäältä vaikka viranomaisen tehtäviä ei ilman lainsäädäntömuutosta voida poistaa eikä rajoittaa siitä, mitä sille on laissa säädetty, toisaalta viranomainen ei voi omavaltaisesti myöskään toimivaltuuksiaan laajentaa siitä, mitä sille on laissa säädetty. Omakustannusvuokra-asioissa ARA:lle on säädetty kuuluvaksi yleinen ohjaus. On totta, että kunnan asema valvojana voi herättää epäilyjä silloin kun valvonta koskee kunnan omistamaa vuokratyöyhtiötä. Aravarajoituslain 41 §:n ja vuokra- asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain 41 §:n mukaan kunnan päätöksestä voi oikaisuvaatimuksen jälkeen valittaa hallinto-oikeuteen.

ARA-vuokra-asunnoista perittävistä vuokrasta säädetään korkotukilain 13 §:ssä ja aravarajoituslain 7 §:ssä. ARA-asuntojen vuokramäärityksessä on noudatettava omakustannusperiaatetta. Mainittujen pykälien 1 momentin mukaan vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden luottojen ohella asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Korkotukilain 13 §:n 3 momentissa ja aravarajoituslain 7 §:n 2 momentissa säädetään, että saman omistajan omistamien aravavuokratulojen ja aravavuokra-asuntojen sekä korkotukilain nojalla lainoitettujen vuokratulojen ja vuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata. Vuokrien tasauksen tavoitteena ovat tasaiset ja kohtuulliset asumiskustannukset ja se, että vuokrat vastaavat asuntojen käyttöarvoa. Vuokrien on säilyttävä kohtuullisina kaikissa asunnoissa, jotta asunnot pysyvät asuttuina eikä niistä tule ylimääräisiä kustannuksia muiden asukkaiden kannettaviksi.

ARA on suositellut, että vuokria ei tasattaisi ns. normaalien vuokra-asuntojen ja erityisryhmille tarkoitettujen vuokra-asuntojen kesken, koska niissä on eri tukiaste. Hoitokulujen tasausta ei suositella (ympäristöministeriön kuntakirje 7/1996), jotta asukkaiden osallistumisesta talon hoitoon koituvat säästöt tulisivat täysimääräisesti oman talon asukkaiden hyödyksi. Suositusta laadittaessa on ajateltu etenkin pientaloyhtiöitä, joissa asukkaat voivat omalla panoksellaan huomattavastikin osallistua kiinteistön hoitoon. Tasaus erityisryhmille tarkoitettujen ja normaalien vuokra-asuntojen kesken samoin kuin hoitovastikkeiden tasaus ei kuitenkaan ole nykysäännösten vastaista. Hallinnollisten periaatteiden mukaan viranomaisen ohjeistuksesta voidaan poiketa perustellusta syystä.

Omakustannusperiaate muodostaa katon perittäville kustannuksille, mutta määrittää myös sen, että kaikki kustannukset on katettava perittävillä vuokrilla. Tasausjärjestelmä on erittäin tärkeä vuokratyöyhtiöiden talouden kannalta. Tästä syystä myös hoitomenojen tasaus on vuokra-asunnoissa sallittua, vaikkakin suositusten vastaista, koska hoitomenojen tasaamattomuus edistää asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia omiin vuokriinsa. Myös tyhjillä olevista asunnoista kertyvät kustannukset ja saamatta jääneet vuokratulot voidaan kattaa omakustannusvuokrilla, vaikka ympäristöministeriö suosittelee omistajan omaa panostusta ja aktiivisia toimenpiteitä tyhjien asuntojen vuokramenetysten minimoimiseksi.

Erityisryhmille tarkoitettuja kohteita voidaan rakennuttaa samaan vuokratyöyhtiöön normaalien vuokra-asuntojen kanssa, mutta palvelut erityisryhmäkohteisiin on järjestettävä muuten kuin yhtiön toimesta. ARA rahoittaa vain asuntojen rakentamista ei palvelujen järjestämistä, ja omakustannusvuokraan voi sisällyttää vain asuntojen rakentamisen ja ylläpidon kustannuksia.

Tasausjärjestelmän muutos on myös asia, joka tulisi käsitellä yhteishallinnosta vuokrataloissa annetussa laissa tarkoitettussa yhteistoimintamenettelyssä. Yhteishallinnossa vuokrataloissa annetussa laissa omistajalle säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnin voi viedä aluehallintoviraston käsiteltäväksi, joka voi asettaa uhkasakolla tehostetun määräajan tehtävän suorittamiselle tai menettelyn oikaisemiselle.

Valmisteilla on kaksi lainmuutosta, jotka voimaan tullessaan korjaavat kantelussa esitettyä tilannetta. Ensinnäkin eduskunta on juuri antanut vastauksensa hallituksen esitykseen (HE 133/2013 vp), jonka mukaisesti omakustannusvuokran valvonta siirretään kunnilta ARA:n tehtäväksi. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset muuttumattomina ja lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014. Muutoslakien tullessa voimaan poistuu kunnan päällekkäinen asema kunnanyhtiöiden vuokran määrittämisessä ja valvonnassa. Keskuksen tehtäväksi jää edelleen myös yleinen ohjaus omakustannusvuokraa koskevista asioista. Valvonnan siirron myötä ARA saa lisää resursseja vuokrien valvonnan toteuttamista silmällä pitäen.

Ympäristöministeriö yhtyy ARA:n selvityksessään esiin tuomaan käsitykseen, että ARA:n on nyt vuokranmäärittäksen yleisessä ohjauksessa ja uuden lain voimaan tullessa kohdistettava valvontaresurssinsa suunnitelmallisesti koko kantaan tehokkaimman valvontatuloksen saavuttamiseksi. Vuokrien valvontaa suunniteltaessa voitaisiin ottaa huomioon myös asukkaiden ilmoitukset vuokranmäärittäksen ongelmista, jos saman vuokrataloyhteisön vuokrista tulisi useampi ilmoitus.

Toiseksi ympäristöministeriössä on valmisteilla tasauksen rajoittamista koskeva hallituksen esitys. Esitys on ollut lausunnoilla ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella. Hallituksen esityksessä ehdotetaan erityisryhmien asuntoja ja normaaleja valtion tukemia asuntoja erotettaviksi omiksi tasausryhmikseen, joiden välillä vuokria ei saisi tasata. Lainmuutoksen tullessa voimaan tasaus normaalien valtion tukemien vuokra-asuntojen ja erityisryhmille tarkoitettujen vuokra-asuntojen välillä ei olisi enää sallittua.

## 3

### RATKAISU

#### 3.1

##### Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 5 momentin mukaan oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.

*Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämistä varten on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Pykälän 2 momentin mukaan keskuksen tehtävänä on, jollei jossakin asiassa toimivallasta toisin säädetä, 1) huolehtia asuntojen tuotantoon, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asumiseen liittyvien valtion avustusten ja takausten toimeenpanosta, 2) ohjata ja valvoa arava-*

ja korkotukilainoitettuna asuntokannan käyttöä sekä yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa huolehtia asunto- ja lainakantaan liittyvien valtion riskien hallinnasta, 3) hoitaa asumista ja asuntomarkkinoita koskevia asiantuntijatehtäviä ja tietopalveluja sekä tehdä niihin liittyviä selvityksiä ja 4) hoitaa rakennusten energiatodistusmenettelyyn liittyviä valvonta- ja tietopalvelutehtäviä. Lain 2 §:n mukaan keskuksen ohjaus ja valvonta kuuluu ympäristöministeriölle.

*Aravarajoituslain* 1 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan aravavuokra-asuntojen ja aravavuokralojen käyttöön ja luovuttamiseen sekä aravavuokra-asuntojen omaksilunastamiseen.

*Aravarajoituslain* 7 §:ssä säädetään vuokrasta. Pykälän 1 momentin mukaan Vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella aravavuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Pykälän 2 momentin mukaan saman omistajan omistamien aravavuokralojen ja aravavuokra-asuntojen sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) nojalla lainoitettujen vuokralojen ja vuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen *aravarajoituslain* 7 §:n 3 momentin mukaan kunta valvoo vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista, ja kunnalla on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta. Asumisen rahoitus- ja kehittämisselitykselle kuuluu kuntien ja korkotukilainan saajien yleinen ohjaus omakustannusvuokraa koskevissa asioissa.

*Aravarajoituslain* 7 § sai sanamuotonsa lailla 83/2003. Lain esitöiden (HE 232/2002 vp) mukaan valtion asuntorahaston tehtäväksi siirretään aravavuokra-asuntojen vuokranmääritykseen liittyvän yleisen ohjauksen suorittaminen. Asuntorahasto antaisi yleistä ohjausta kunnille ja lainansaajille. Kunta valvoo edelleen talokohtaisten vuokrien enimmäismäärää koskevien periaatteiden noudattamista kuten nykyisinkin. Tarkoituksena olisi, että asuntorahasto voisi ohjata vuokranmääritystä laajemmin kuin menettelytapojen osalta. Ohjausta voidaan antaa vuokranmäärityksessä, vuokrien tasauksessa ja kunnan suorittamassa vuokrien valvonnassa. Yleinen ohjaus koskee lisäksi vuokralaisia. Ohjausta on myös vuokralaisten vuokriaan ja talon hoitoa koskevien kirjeiden ja kanteluiden käsitteleminen ja niihin vastaaminen. Samalla ehdotettiin, että aravavuokralojen ja aravavuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata myös saman omistajan uuden vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain nojalla lainoitettujen vuokralojen ja vuokra-asuntojen vuokrien kanssa.

Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (YmVM 17/2002 vp), että puoltaessaan lakiehdotusten hyväksymistä valiokunta on kiinnittänyt huomiota ehdotettuun vuokrien tasauksen laajennukseen. Valiokunta piti hallituksen esitystä tarkoituksenmukaisena. Valiokunta piti edelleen tärkeänä, että vuokrien tasauksen vaikutuksia seurataan asukkaiden kannalta. Tällöin on kiinnitettävä huomiota vuokralojen yhteishallinnosta annetun lain (649/1990) toimivuuteen, erityisesti asukasdemokratian toteutumiseen, sekä tasauksen vaikutuksiin asukkaiden oma-aloitteiseen kiinteistöhoitoon. Seurattava asia niin ikään on, siirtääkö vuokrantasaus vuokranantajan riskejä liikaa vuokralaisten kannettavaksi.

*Aravarajoituslain* 7 §:ää muutettiin lailla 992/2013, joka tuli voimaan 1.1.2014. Lain esitöiden (HE 323/2013 vp) mukaan korkotukilain 13 §:ää ja *aravarajoituslain* 7 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että omakustannusvuokrien määräytymisen valvonta siirrettäisiin kunnilta ARA:n tehtäväksi. Samalla ARA:lle annettaisiin vastaavanlainen oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta kuin kunnilla on nykyisen säännöksen perusteella. ARA:n tehtävänä säilyisi edelleen myös lainansaajien yleinen ohjaus.

Esityksen mukaan omakustannusvuokrien määräytymisen valvonta olisi viranomaislähtöistä hallinnollista toimintaa, jota ARA:ssa tehtäisiin ympäristöministeriön kanssa laadittavan tulossopimuksen liitteenä olevan vuosisuunnitelman mukaisesti. Vuokrien valvontaa suunniteltaessa voitaisiin ottaa huomioon myös asukkaiden ilmoitukset vuokranmäärityksen ongelmista, jos saman vuokrataloyhteisön vuokrasta tulisi useampi ilmoitus. Valvontaresurssit kohdennettaisiin suunnitelmallisesti koko kantaan tehokkaimman valvontatuloksen saavuttamiseksi. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus valvoo vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista. Keskuksella on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta. Keskukselle kuuluu myös lainansaajien yleinen ohjaus tässä momentissa sekä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa.

Aravarajoituslain 21 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan hakija, joka on tyytymätön valtion asunto-rahaston, valtiokonttorin, kunnan taikka kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan tekemään päätökseen tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettussa asiassa, saa hakea päätökseen oikaisua 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Vuokra-asunnon hakija saa hakea oikaisua vuokralaisen valintaa tai hyväksymistä koskevaan kunnan päätökseen. Oikaisuvaatimus on tehtävä päätöksen tehneelle viranomaiselle ja kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Päätökseen, johon saa hakea oikaisua, on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Vuokralaisen valintaa tai hyväksymistä koskevaan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.

*Hallintolain* tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 4 §:ssä säädetään lain soveltamisalan rajoituksista. Pykälän 2 momentin mukaan tämän lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä. Tapahtuma-aikana voimassa olleen pykälän 3 momentin mukaan käsiteltäessä hallintokanteluasioita muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa viranomaisissa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan hallintokantelut ovat varsin monimuotoisia – osaksi muutoksenhaun, osaksi ilmiannon ja osaksi selvityspyynnön luonteisia. Hallintokantelu eroaa perinteisestä hallintoasian käsittelystä myös siinä, ettei kanteluasiassa päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Kantelijan ja kantelun kohteen oikeusturva on kuitenkin otettava huomioon sekä kantelua käsiteltäessä että ratkaisusta tiedotettaessa.

Esitöiden mukaan hallintokanteluasioita käsiteltäessä olisi noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hallintokantelun välitön kohde on tavallisesti se virkamies tai muu julkista hallintotehtävää hoitava henkilö, jonka toiminnasta asiassa kannellaan. Varsin usein kantelu kohdistuu kuitenkin viranomaisen toimintaan yleisesti, jolloin kantelulle ei ole osoitettavissa välitöntä henkilöllistä kohdetta. Hallintokantelu ei yleensä koske suoranaisesti kantelun tekijää. Vaikka kantelija ei ole kanteluasiassa asianosaisena tai vastapuolena, oikeusturvasyistä saattaa olla tarpeen, että myös kantelijalle varataan tilaisuus vastineen esittämiseen.

Esitöiden mukaan hyvän hallinnon perusteilla viitataan ensisijaisesti lakiehdotuksen 2 luvun säännöksiin hallinnollisten periaatteiden noudattamisesta sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta korostavista vaatimuksista. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti

virkamiehen esteettömyys sekä vaatimus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä. Oikeuksien turvaaminen edellyttää, että kanteluasian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen selvittämisestä. Oikeuksien turvaamiseen liittyy tärkeänä osana myös se, että kantelun välittömänä kohteena olevalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista.

Esitöissä todetaan, että kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon olisi sovellettava hallintolain säännöksiä. Kanteluasiassa on siis aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä asian käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä. Ratkaisu voi luonnollisesti olla myös se, ettei kantelu anna aiheutta toimenpiteisiin. Kanteluasian ratkaisu tulisi antaa tiedoksi paitsi kantelun kohteelle myös kantelun tekijälle, mikäli tämä ei ole halunnut pysyä nimettömänä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet, lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä lain 8 §:ssä säädetty neuvonta sekä lain 10 §:ssä säädetty viranomaisten yhteistyö.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa 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 1 momentin 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 toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallintolakia muutettiin 1.9.2014 voimaan tulleella lailla 368/2014. Hallintolakiin lisättiin muun ohella uusi 8 a luku, jossa säädetään hallintokantelusta. Luvun 53 a §:ssä säädetään hallintokantelun tekemisestä, 53 b §:ssä säädetään hallintokantelun käsittelystä, lain 53 c §:ssä säädetään hallintokantelun johdosta annettavasta hallinnollisesta ohjauksesta ja lain 53 d §:ssä säädetään muutoksenhakukiellosta.

## 3.2

Menettely keventää kanteluasioiden tutkintaa ARA:ssa

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus perustettiin, kun asuntoasioista vastaavasta virastosta säädettiin uusi laki 71/2007. Lain esitöiden mukaan (HE 249/2006) viraston tehtäväkenttää ehdotetaan kehitettäväksi paremmin vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia. Lähtökohtana oli uudistaa virastoa siten, että nykyisten asumisen tukijärjestelmien toimeenpanotehtävien lisäksi rooli laajenee asunto-olojen, asuntomarkkinoiden ja asuntorakentamisen kehittäjäksi ja asiantuntijaksi. Keskuksen tehtävistä säädetään lain 1 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tehtäviin kuuluvat asuntojen rakentamiseen, hankintaan ja perusparantamiseen myönnettävän valtion tuen sekä asuntotoimen avustusten ja takausten toimeenpanotehtävät, valtion tukemaan asuntokantaan liittyvät ohjaus- ja valvontatehtävät sekä, yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa, tuettuun asuntokantaan liittyvien valtion riskien hallinta. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan keskuksen tehtävistä säädetään tarkemmin



valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella tehtäviä täsmennettäisiin siten, että niihin kuuluisi myös valtion tukeman asuntojen rakentamisen ja korjaamisen kehittäminen.

Aravarajoituslain 7 §:ssä säädetään vuokrien määräytymisestä aravavuokra-asunnoista ja –taloissa. Voimassa olleen säännöksen mukaan ARA:lle kuului kuntien ja korkotukilainan saajien yleinen ohjaus omakustannusvuokraa koskevista asioista. Lain esitöiden mukaan tarkoituksena oli, että asuntorahasto voi ohjata vuokranmääritystä laajemmin kuin menettelytapojen osalta. Ohjausta voidaan antaa vuokranmäärityksessä, vuokrien tasauksessa ja kunnan suorittamassa vuokrien valvonnassa. Yleinen ohjaus koskee lisäksi vuokralaisia. Ohjausta on myös vuokralaisten vuokriaan ja talon hoitoa koskevien kirjeiden ja kanteluiden käsitteleminen ja niihin vastaaminen. Eduskunnan ympäristövaliokunta puoltaessaan lakiehdotuksen hyväksymistä piti edelleen tärkeänä, että vuokrien tasauksen vaikutuksia seurataan asukkaiden kannalta. Tällöin on kiinnitettävä huomiota vuokratalojen yhteishallinnosta annetun lain toimivuuteen, erityisesti asukasdemokratian toteutumiseen, sekä tasauksen vaikutuksiin asukkaiden oma-aloitteiseen kiinteistöhoitoon.

ARA:n näkemyksen mukaan sen tehtäviin kuuluu vuokrien enimmäismäärää, sen tasausta ja vuokranmäärityksen omakustannusperiaatetta koskeva yleinen ohjaus. ARA:n on vastannut vuokra-asukkaiden esittämiin kysymyksiin ja heidän esiin tuomiinsa ongelmiin. Nämä vastaukset oli nimetty vastauksiksi kanteluihin, koska hallituksen esityksessä oli maininta siitä, että ARA:n ohjausta on myös kirjeiden ja kanteluiden käsitteleminen ja niihin vastaaminen. Viraston antamat vastaukset ovat olleet luonteeltaan yleistä ohjausta, eivät päätöksiä, joilla asia on ratkaistu.

ARA:n selvityksen mukaan virastossa on pohdittu hallituksen esityksen mainintaa, jossa selkeästi todetaan, että ARA:n yleiseen ohjaukseen sisältyy vuokralaisten vuokriaan ja talon hoitoa koskeviin kirjeisiin vastaaminen. Viraston mukaan sille säädetty yleinen ohjaus tarkoittaa sitä, että se voi antaa vain yleisluonteista, käytännössä etukäteistä ohjausta, mutta se ei voi esittää näkemyksiään tietystä yksittäisestä tapauksesta, jossa valvontatehtävä on lainsäännöksin määrätty kunnalle. ARA:n ja ympäristöministeriön kesken oli tultu päätelmään, jonka mukaan ARA ei ole kanteluviranomainen vuokrien valvontaan liittyvissä asioissa. Tästä oli maininta myös ARA:lle asetetussa tulostavoite 2013–2014 asiakirjassa. Siinä todetaan, että ARA:lle osoitettuihin valvontaan liittyvien kirjeiden vastaamista kevennetään eikä niitä käsitellä niin sanottuina kanteluiluina.

Arvioin ARA:n menettelyä kanteluasioiden käsittelyssä seuraavasti.

Perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan kuuluu jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Hallintokanteluiden tutkiminen on tärkeä osa viranomaistoiminnan valvontaa ja hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Hallintolain esitöiden mukaan kantelu voidaan osoittaa mille tahansa viranomaiselle, jonka tehtäviin kantelunalaisen viranomaisen tai virkamiehen toiminnan valvonta ja ohjaaminen kuuluu. Esitöissä todetaan, että hallintokantelut ovat monimuotoisia, osaksi ilmiannon ja osaksi selvityspyynnön luontoisia. Hallintokantelu eroaa perinteisestä hallintoasian käsittelystä siinä, ettei kanteluasiassa päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Hallintokantelu ei yleensä koske suoranaisesti kantelun tekijää. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja tiedoksiintoon sovelletaan kuitenkin hallintolain säännöksiä.

Ympäristöministeriön kansliapäällikkö Hannele Pokan ja ARA:n ylijohtaja Hannu Rossilahden 19.12.2012 allekirjoittamassa ”Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tulostavoitteet vuosille 2013–2014” – asiakirjassa on kohdassa 3 ”Voimavarojen hallinta” alakohdassa 3.2 ”Sisäinen tehokkuus ja palvelukyky” todettu, että ARA:lle osoitettuihin valvontaan liittyvien kirjeiden vastaamista kevennetään eikä niitä käsitellä niin sanottuina kanteluiluina. ARA:n selvityksen mukaan asukkaiden vuokranmääritystä koskeviin kysymyksiin on vastattu, mutta

virasto on muotoillut vastauksensa yleensä ohjausluonteisesti ottamatta aina selvää kantaa yksittäiseen kiistakysymykseen.

ARA:n tehtävistä säädetään sitä koskevassa laissa sekä muissa erityislaeissa. ARA:sta annetun lain mukaan sen tehtävänä on ohjata ja valvoa arava- ja korkotukiasuntokannan käyttöä. Tapahtuma-aikana voimassa olleen aravarajoituslain vuokria koskevan säännöksen mukaan ARA antaa kunnille yleistä ohjausta vuokranmäärityksestä. Lain esitöiden mukaan tämä yleinen ohjaus koskee lisäksi vuokralaisia. Ohjausta on myös vuokralaisten vuokriaan ja talon hoitoa koskevien kirjeiden ja kanteluiden käsitteleminen. Eduskunnan ympäristövaliokunta piti tärkeänä, että vuokrien tasauksen vaikutusta seurataan asukkaiden kannalta.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolakia sovelletaan niin valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa kuin yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain mukaan käsiteltäessä hallintokanteluita on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat muun ohella hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä viranomaisen velvollisuus antaa neuvontaa ja vastata tiedusteluihin. Oikeuksien turvaaminen edellyttää, että asian ratkaisemisen perusteeksi huolehditaan tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen selvittämisestä. Kanteluasiassa annettavan ratkaisuun ja tiedoksiantoon on sovellettava hallintolain säännöksiä. Kanteluasiassa on aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä käsittelyssä ilmenneet seikat ja ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä. Ratkaisu voi luonnollisesti myös olla se, että kantelu ei ole antanut aihetta toimenpiteisiin.

ARA:n velvollisuus käsitellä ja ratkaista hallintokantelut on perustunut hallintolain hallintokantelunasioiden käsittelyä koskeviin sitä velvoittaviin säännöksiin. Ympäristöministeriön ja ARA:n tulosohjausasiakirjalla ei ole voitu poiketa siitä, mitä virastoa koskevassa lainsäädännössä ja hallintolaissa edellytetään kanteluasioiden käsittelyltä. Virasto on käsitellyt kanteluita, mutta vastannut kantelijoille ottamatta kantaa yksittäiseen kiistakysymykseen. Asiakirjojen perusteella tämä ARA:n valvonta- ja ohjaustoiminnan supistaminen on tapahtunut vuoden 2012 lopulla, jolloin ministeriön kanssa myös sovittiin valvontaan liittyvien kirjeiden vastaamisen keventämisestä.

Käsitykseni mukaan ympäristöministeriöllä ja ARA:lla ei ole ollut oikeutta muuttaa ja keventää kanteluiden käsittelyä esittämillään perusteilla ilman, että lainsäädännössä on tapahtunut tähän nimenomaisesti oikeuttavaa muutosta. Hallintokanteluita käsiteltäessä ARA:ssa ei siten ole noudatettu hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita, joihin kuuluu muun ohella luottamuksensuojan periaate. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaate turvaa sitä, ettei viranomaisen toiminta voi muuttua odottamattomasti. Näkemykseni mukaan ARA:lle kantelun tehneillä on ollut perusteltu oikeus luottaa siihen, että heidän asiansa käsitellään laissa edellytetyllä tavalla asianmukaisesti.

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan kanteluiden käsittelyä on kevennetty siten, että kirjeisiin vastataan riittävällä tarkkuudella ja ohjausluonteisesti. Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella tämä on tarkoittanut sitä, että virastossa ei ole noudatettu hallintolaissa edellytettyä kanteluasioiden käsittelyä siten, että virasto olisi huolehtinut oikeuksien turvaamisesta selvittämällä ratkaisun perusteeksi tarvittavat oikeudelliset seikat ja tosiseikat. Hallintolain mukaan kanteluasiassa on aina annettava ratkaisu, jossa on selvitettävä käsittelyssä ilmenneet seikat sekä ilmoitettava mahdollisista toimenpiteistä. Kanteluun annettava vastaus ei ole ollut laissa tarkoitettulla tavalla riittävä, jos siinä ei ole otettu kantaa esitettyyn kysymykseen eikä annettu sitä koskevaa hallinnollista ohjausta.

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella katson, että ympäristöministeriön ja ARA:n menettely keventää kanteluasioiden käsittelyä on ollut lainvastainen.

### 3.3.

ARA:n menettely siirtää oikeusasiamiehen sille siirtämä kanteluasia takaisin oikeusasiamiehelle

Oikeusasiamiehen kansliaan saapuneessa kantelussa arvosteltiin Lohjan vuokra-asunnot Oy:n menettelyä vuokrien tasaamisessa. Vuokrayhtiö on Lohjan kaupungin kokonaan omistama yhtiö. Kantelukirjoituksen mukaan yhtiön päätös rakentaa palveluasumisyksikkö ympärivuorokautista hoito- ja hoivapalvelua tarvitseville on johtanut muiden vuokranmäärityksiköiden vuokrien korottamiseen. Kantelussa epäiltiin, että tasaaminen poikkesi ympäristöministeriön antamasta suosituksesta sekä, että se oli ARA:n ohjeiden ja yhteishallinnosta vuokrataloissa annetun lain vastainen.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain nojalla oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Kanteluasian esittelijä oli siirtoasian johdosta yhteydessä ARA:n virkamieheen, jonka kanssa sovittiin, että kanteluasia voidaan siirtää ARA:n tutkittavaksi. Näillä perusteilla siirsin kantelun kirjeelläni 26.8.2013 ARA:n käsiteltäväksi ja pyysin sitä ilmoittamaan minulle 14.3.2014 mennessä mahdollisista toimenpiteistä asiassa.

ARA siirsi kirjeellään 10.9.2013 kantelun takaisin oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. ARA ilmoitti, ettei se voi ratkaista yksittäistä kiistakysymystä euromääräisestä vuokran suuruudesta tai vuokran oikeellisuudesta, koska toimivalta asiassa on säädetty tuomioistuimelle. Korkotukilainalla ja aravalainalla rahoitettujen vuokratalojen vuokrien enimmäismäärää koskevien periaatteiden valvonta kuuluu kunnille. ARA:lle säädetty yleinen ohjaus tarkoittaa viraston mukaan sitä, että ARA antaa yleisluonteista ohjausta käytännössä niin sanottua etukäteistä ohjausta. ARA ei voi esittää näkemystään tietystä yksittäisestä tapauksesta, jossa valvontatehtävä lainsäädännöllä on määrätty kunnalle.

Edelleen ARA:n kirjeen mukaan ARA:n ja ympäristöministeriön kesken on pohdittu vuokrien valvontaa ja tultu siihen päätelmään, ettei ARA ole kanteluviranomainen vuokrien valvontaan liittyvissä asioissa. Tästä on maininta ARA:lle asetetussa tulostavoite 2013–2014 asiakirjassa, jossa todetaan, että ARA:lle osoitettujen valvontaa liittyvien kirjeiden vastaamista kevennetään eikä niitä käsitellä niin sanottuina kanteluina. ARA ei voi käsitellä kanteluasiaa, mutta voi pyynnöstä antaa siitä lausunnon.

Aravarajoituslakia sovelletaan aravavuokra-asuntojen ja aravavuokratalojen käyttöön ja luovuttamiseen. Lain mukaan vuokralaisilta saa periä asuinhuoneistosta vuokraa enintään määrän, joka tarvitaan muiden tuottojen ohella aravavuokra-asuntojen sekä niihin liittyvien tilojen rahoituksen ja hyvän kiinteistönpidon mukaisiin menoihin. Saman omistajan omistamien aravavuokratalojen ja aravavuokra-asuntojen sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain nojalla lainoitettujen vuokratalojen ja vuokra-asuntojen vuokrat voidaan tasata.

Asuinhuoneistojen vuokrauksesta annettua lakia sovelletaan sopimukseen, jolla rakennus tai sen osa (huoneisto) vuokrataan toiselle käytettäväksi asumiseen (asuinhuoneiston huoneenvuokrasopimus). Lain 3 luvussa ovat vuokran määräytymistä koskevat säännökset. Vuokra määräytyy sen mukaan, mitä siitä on sovittu, jollei tästä tai muusta laista muuta johdu. Vuokranantaja tai vuokralainen voi saattaa vuokran tai sen määräytymistä koskevan ehdon kohtuullisuuden tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kanteluasiassa ei ollut kysymys asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa tarkoitetun huoneenvuokrasopimuksen ehdosta taikka vuokraa koskeva ehdon kohtuullisuuden

arvioinnista. Kantelussa arvosteltiin vuokrataloyhtiön hallituksen päätöksiä, joilla fuusioissa siirtyneiden vuokrataloyhtiöiden vuokratyly- tai alijäämät määritettiin pääoman yli- tai alijäämäksi sekä tasausjärjestelmän määrittämistä siten, että muun ohella kokonaisvuokrat päätettiin tasata. Kanteluasiassa oli siten kysymys aravarajoituslain vuokria koskevan säännöksen ja sitä koskevien ohjeiden ja suositusten tulkinnasta. Aravarajoituslain esitöiden mukaan ARA:n yleinen ohjaus koskee myös vuokralaisia ja ohjausta on vuokria ja talon hoitoa koskevien kirjeiden ja kanteluiden käsittely. Eduskunnan ympäristövaliokunta piti tärkeänä vuokrien tasauksen vaikutusten seuraamista vuokralaisten kannalta.

Pidän huolestuttavana sitä, että asuntoasioista vastaava virasto, jonka tehtäväksi on säädetty valtion tukemaa asuntokantaa koskevat ohjaus- ja valvontatehtävät, on rajannut toimivaltaansa siten, ettei vuokrataloyhtiön asukkailla ole vuokrien määräytymistä ja tasaamista koskevissa asioissa ollut käyttävissään asianmukaisia oikeussuojakeinoja. Ympäristö ministeriö näyttäisi hyväksyneen menettelyn. Sen selvityksessä todetaan, että ARA:n kanteluasioiden käsittelyä on kevennetty siten, että kirjeisiin vastataan riittäväällä tarkkuudella ja ohjausluonteisesti. Kuten olen edellä todennut, saadun selvityksen perusteella hallintokanteluita ei ole virastossa käsitelty hallintolaissa säädetyllä tavalla huolehtimalla ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen selvittämisestä. Tämä on tarkoittanut sitä, että asuntoasioissa viranomaistoiminnan valvonta ja hallinnon oikeussuojajärjestelmä on ollut puutteellinen ja tehoton, koska ARA:ssa kanteluasioita ei ole käsitelty laissa edellytetyllä tavalla.

Totean vielä, että en pidä asianmukaisena sitä, että virasto, jolle ylin laillisuusvalvoja on laissa säädetyllä perusteella siirtänyt kanteluasian, siirtää kanteluasian takaisin ottamatta ensin yhteyttä oikeusasiamiehen kansliaan ja selvittämättä yhteistyössä menettelyä asiassa. Mielestäni tämän laiminlyöminen ja menettelyn puutteellisuus vaarantaa vakavasti hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisten yhteistyötä.

Joudun toteamaan, että lisäksi ARA laiminlöi minulle antamassaan selvityksessä kanteluasiaan vastaamisen. Sen sijaan ympäristöministeriön lausunnossa on selostettu aravarajoituslain vuokrien määräytymistä ja tasaamista koskevia oikeusohjeita ja valmistelussa olevia lakimuutoksia.

4

## TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan ympäristöministeriölle ja ARA:lle huomautuksen vastaisen varalle niiden lainvastaisesta menettelystä laiminlyödä asuntoasioita koskevien hallintokanteluiden asianmukainen käsittely ARA:ssa. Tässä tarkoituksessa lähetän ympäristöministeriölle ja ARA:lle jäljennökset tästä päätöksestäni.

Ympäristöministeriölle kuuluu ARA:n ohjaus ja valvonta. ARA ja ympäristöministeriö olivat sopineet tulosohjausasiakirjassa, että ARA:lle tehtyjen kanteluiden käsittelyä kevennetään vuosina 2013–2014. Tämän vuoksi pyydän ympäristöministeriötä hankkimaan minulle selvityksen ARA:lle tulleiden kirjeiden ja selvityspyyntöjen sekä kanteluiden määrästä vuosina 2013 ja 2014, niiden johdosta hankituista selvityksistä sekä millaisiin hallinnollisiin ohjauksiin tai muihin toimenpiteisiin ne ovat johtaneet. Hankittujen selvitysten perusteella pyydän ministeriötä antaman omaan selvityksensä ja lausuntonsa siitä, millä tavoin kanteluiden käsittely on sen näkemyksen mukaan täyttänyt hallintolaissa hallintokantelun käsittelylle asetetut vaatimukset. Pyydän ministeriötä toimittamaan minulle tämän selvityksen ja arvioinnin viimeistään 31.5.2015 mennessä.