

3.11.2016

Dnro 4181/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

ARAN VUOKRANMÄÄRITYSOHJEEN LAINMUKAISUUS

1

KANTELU

Invalidiliitto ry arvosteli oikeusasiamiehelle 28.9.2015 osoittamassaan kirjoituksessa asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) vuokranmääritysohjeen lainmukaisuutta (vuokranmääritysohje ARAn avustamille erityisryhmähankkeille 26.4.2010).

Kantelukirjoituksen mukaan niin kutsutun omakustannusperiaatteen perusteella määräytyvä asuinhuoneiston vuokra voi pitää sisällään sellaisia kulueriä ja muodostua määrältään sellaiseksi, että se on ristiriidassa vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisen palveluasumisen maksuttomuuden kanssa. Palvelutilojen jyvittämisestä aiheutuneita kuluja ei ole kantelijan mukaan aiemmin siirretty sellaisten vaikeavammaisten asiakkaiden vuokriin, joille on myönnetty vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen. Kantelukirjoituksen mukaan kysymyksessä on ”uusi laajentuva trendi”, joka on vammaispalvelulain hengen ja asiakasmaksulain vastainen.

Kantelussa todettiin, että omakustannusperiaatteen mukaan määräytyvässä vuokrassa voidaan huomioida tuettujen asuntojen tilat ja niihin liittyvät tilat (ml. asukkaiden palvelutoimintaan tarvittavat tilat). Invalidiliiton näkemyksen mukaan palvelutuotannon, kuten esimerkiksi tuotantotilojen ja henkilöstötilojen vuokrakulujen jyvittäminen vammaispalvelulain mukaista palveluasumista saavien vaikeavammaisten henkilöiden vuokraan aiheuttaa välillisen asiakasmaksutyypin maksun (maksuton palvelu muuttuu osin maksulliseksi). Kirjoituksessa korostettiin sitä, että vammaispalvelulain mukaisena palveluasumisena järjestetystä erityispalvelusta ei asiakasmaksulain mukaan saa periä asiakasmaksua. Invalidiliitto korostaa palvelu- ja yhteistilojen erilaisuutta erityisesti asiakasmaksuja maksettaessa.

Invalidiliitto oli tyytymätön myös siihen, ettei ARA ole vuokranmääritysohjeessaan käsitteellisesti eritellyt erityisryhmiä. Kantelukirjoituksen mukaan erityisryhmien asumisen käsitettä käytetään ARAn ohjeissa eri asiakaskuntien kohdalla, vaikka palveluita koskeva lainsäädäntö ja asiakasmaksujen määräytyminen poikkeavat toisistaan.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi 24.11.2015 päivätyn lausunnon. Ympäristöministeriö antoi 27.11.2015 päivätyn lausunnon, johon oli liitetty asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen ARAn selvitys. Invalidiliitto ry antoi 3.6.2016 päivätyn vastineen edellä mainittujen lausuntojen ja selvitysten johdosta.

3 RATKAISU

3.1

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että avustusta erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi voidaan avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain (investointiavustuslaki) 3 §:n perusteella myöntää eri tavoin vammaisille henkilöille. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo lausunnossaan, että ARAn vuokranmääritysohje on asianmukainen siltä osin kuin siinä on käytetty termiä ”erityisryhmät” erittelemättä eri vammaisryhmiä. Sillä seikalla, ettei ARAn vuokranmääritysohjeessa eritellä eri vammaisryhmiä, ei siis ole sosiaali- ja terveysministeriön mukaan merkitystä määriteltäessä asuntojen vuokria ohjeen mukaisesti.

ARAn vuokranmääritysohjeen mukaan tuettujen palvelu- ja yhteistilojen kohdistaminen asuntojen vuokriin voi tapahtua esimerkiksi siinä suhteessa kuin asukkaat käyttävät näitä tiloja.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vammaispalvelulain ja kehitysvammalain asumispalveluja sekä asiakasmaksulain mainittuja palveluja koskevien säännösten perusteella, että riippumatta sovellettavasta lainsäädännöstä vammaisille henkilöille erityislainsäädännön mukaisista vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ei pääsääntöisesti voida periä asiakasmaksuja. Vammaisuuden vuoksi tarvittavasta palvelusta aiheutuvia kustannuksia ei myöskään voida sisällyttää vuokriin.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan ARAn vuokranmääritysohjeen mukaisesti perittäviin investointiavustusta saaneiden asuntojen vuokriin ei ministeriön käsityksen mukaan kohdistu sellaisia kustannuksia, jotka aiheutuisivat vammaisten henkilöiden tarvitsemasta palvelusta. Asuntojen vuokriin ei myöskään kohdistu avustettujen kohteiden ylläpito- ja huoltokustannuksia, vaan ne sisällytetään kunnan vammaisen henkilön asumisesta maksamaan palvelumaksuun.

Ministeriö toteaa, että jos asuntojen vuokra ei avustuksen avullakaan muodostu sillä tavoin kohtuulliseksi, että asukkaiden eläke ja asumistuki riittävät vuokran maksamiseen, asukas voi hakea jäljelle jäävän osuuden toimeentulotuesta annetun lain mukaisena toimeentulotukena.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vielä, että sen käsityksen mukaan vuokran määräytymisessä investointiavustuslain nojalla avustetuissa asunnoissa ei ole viime aikoina tapahtunut merkittäviä muutoksia siten kuin kantelussa tuodaan esiin. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan ARAn vuokranmääritysohje on asianmukainen.

3.2

Ympäristöministeriön lausunto

Ympäristöministeriön mukaan vuokra-asuntotalojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain mukaisesti valtion tukemissa asunnoissa sovelletaan käyttörajoitusaikana omakustannusvuokrasäännöksiä. Vuokriin voidaan sisällyttää ARAn hyväksymän korkotukilainan lainanhoitomenot ja hyvän kiinteistönpidon mukaiset kiinteistön hoitomenot. ARA valvoo näiden vuokran enimmäismäärää koskevien periaatteiden toteutumista. ARAlla on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta.

Omakustannusperiaate määrittää vuokrien enimmäismääräksi talon pääoma- ja hoitokustannukset, mutta merkitsee myös sitä, että vuokrilla on katettava edellä mainitut kustannukset, koska muita tulonlähteitä ei vuokataloyhteisöillä useinkaan ole. Tähän periaatteeseen perustuu myös ARA:n vuokranmääritysohje.

Ympäristöministeriön lausunnon mukaan ARA:n vuokranmääritysohje on yleinen ja siksi siinä ei ole erikseen eritelty erityisryhmiä tai erikseen mainittu vammaispalvelulain maksuttomaan palveluasumiseen oikeutettuja. ARA:n avustamista erityisryhmien asunnoista vain 1,9 prosenttia on ollut vaikeavammaisten kohteita. Selvityksestä ilmenee, että kehitysvammaisten henkilöiden asuntokohteita on 10 prosenttia.

Avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi annetun lain mukaisen investointiavustuksen myöntämisen tarkoituksena on, että erityisryhmiin kuuluvien käyttöön saataisiin asuntoja, joiden vuokrataso olisi kohtuullinen asukkaiden maksukykyyn nähden ja että samanaikaisesti kohteisiin voitaisiin toteuttaa erityisryhmien tarpeita vastaavia erityisiä ratkaisuja. Avustuksen perusteena ovat erityisryhmän tarvitsemat erityiset tila- ja varusteratkaisut, mikä nostavat vuokraa suhteessa tavalliseen vuokra-asumiseen. Avustuksen avulla vuokra saadaan vastaamaan muiden valtion tukemien vuokra-asuntojen vuokraa. Avustuksen enimmäismäärät on porrastettu sen mukaan, kuinka paljon kohteet keskimäärin kustannuksiltaan eroavat tavanomaisista korkotukikohteista.

Ympäristöministeriö toteaa lausunnossaan, että ARA:n vuokranmääritysohje perustuu tuettujen asuntojen vuokrissa yleisesti sovellettavaan omakustannusperiaatteeseen. Ympäristöministeriön mukaan ohjeeseen voidaan lisätä vaikeavammaisia koskeva sääntö vammaispalvelulain vastaisista kustannuksista.

ARA teki ympäristöministeriön lausuntoa varten laskelman vaikeavammaisten palveluasumisen kohteiden (36 kpl) rakennuskustannuksista, jossa laskettiin avustuksen osuus koko kohteen rakennuskustannuksista ja jaettiin se avustetulla ja korkotukilainoitetulla asuin- ja palvelutilojen neliömetrimäärällä. Laskelman tuloksena neljää kohdetta lukuun ottamatta kohteille myönnetty avustukset olivat suurempia kuin palvelu- ja yhteistilojen rakentamiskustannukset. ARA tarkisti näistä jäljelle jäävistä neljästä kohteesta, että niissä ei ole peritty palvelu- tai henkilökunnan tilojen rakentamiskustannuksia asukkailta. Käytännössä ei ole havaittu vaikeavammaisten palveluasumisen maksuttomuutta rikkovia vuokranmäärityskäytäntöjä.

Ympäristöministeriö toteaa vielä, että kunta vastaa vammaispalvelulain edellyttämällä tavalla kustannuksista, jos jotain jää maksettavaksi investointiavustuksen jälkeen. ARA:n vuokranmäärityskäytäntö on ollut samanlainen avustuksen koko voimassaoloajan vuodesta 2005 lähtien.

3.3 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) selvitys

ARA myöntää erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi avustuksia, joilla lisätään asumiskustannuksiltaan kohtuullisten ja käyttötarkoitukseensa soveltuvien vuokra-asuntojen tarjontaa. Erityisryhmien investointiavustuksen piiriin kuuluvat esimerkiksi vammaiset henkilöt, muis-tisairaat ja huonokuntoiset vanhukset, asunnottomat, pakolaiset, opiskelijat sekä mielenterveys- ja päihdeongelmaiset.

Avustusta voi saada myös sellaiset hankkeet, joille voidaan myöntää korkotukilainaa (laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalojen korkotuesta 604/2001, korkotukilaki). Investointiavustuksen avustusprosentit perustuvat asiakkaan tarpeeseen ja asumisessa tarvittavien erityisratkaisujen käyttöön.

Vuokranmääritysohjeen mukaan mikäli erityisryhmähanke sisältää asuntoja yhteis- ja palvelutiloineen usealle eri erityisasukasryhmälle ja näille tarkoitettuja tiloja tuetaan eri avustusprosenttein ja -määrin, tulee omakustannusvuokra määrittää kunkin erityisryhmän osalta erikseen.

Vuokranmääritysohjeen mukaan tuetuista palvelu- ja yhteistiloista aiheutuvat hoito- ja rahoituskustannukset voidaan kohdistaa asuntojen vuokriin silloin, kun tiloista (esim. keittiö- ja ruokailutilat) ei saada muita kustannuksia kattavia vuokratuottoja. Kustannusten kohdistaminen asuntojen vuokriin voi tapahtua esimerkiksi siinä suhteessa kuin asukkaat käyttävät näitä tiloja.

ARAN mukaan se on myöntänyt merkittävän määrän avustuksia, joilla on katettu vaikeavammaisille tarkoitettujen asuntojen ja niihin liittyen palvelu- ja yhteistilojen rakentamis-, hankintai- tai perusparannuskustannuksia. Kuntien vastuulla on järjestää vaikeavammaisten palvelut ja vastata palvelun aiheuttamista palvelu- ja tilakustannuksista vammaispalvelulain säännösten mukaisesti.

ARA valvoo vuokranmääritystä koskevien periaatteiden toteutumista oman valvontasuunnitelmansa mukaisesti. Valvontaa on kohdistettu myös kohteisiin, joissa on vaikeavammaisia asukkaita. ARAlla ei ole tiedossa tapauksia, joissa vaikeavammaisten vuokrissa olisi veloitettu yhteis- ja palvelutilojen vuokria, vaikkakin on mahdollista, ettei vammaispalvelulain säännöksiä ole noudatettu joissakin investointiavustusta saaneissa kohteissa.

ARA katsoo, että vuokranmääritysohje ARAn avustamille erityishankkeille (26.4.2011, päivitetty 27.11.2012) noudattaa korkotukilaissa annettuja säännöksiä ja ohje on kirjoitettu hallituksen esityksessä 170/2004 esille tuotujen korkotukilain yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti. ARAn käsityksen mukaan ohje ei ole ristiriidassa vammaispalvelulain asettamien vaatimusten ja kunnille säädetyn palveluvelvoitteen kanssa.

ARA katsoo, että ohjeessa voitaisiin kuitenkin selkeämmin tuoda esille vammaispalvelulain säännösten asettamat vaatimukset vuokranmääritykselle ja kuntien vastuu vaikeavammaisten asumispalvelujen kustannusten kattamisesta.

ARA toteaa vielä, että uudessa vuonna 2016 julkaistavassa vuokranmääritysohjeessa huomioidaan mahdolliset oikeusasiamiehen, ympäristöministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön lausunnot, jotka koskevat palvelu- ja yhteistilojen hyväksymistä omakustannusvuokriin.

Saadun tiedon mukaan ARAn koulutusaineistoon on jo keväällä 2016 otettu maininta, että ”asukkaiden vuokriin saa sisällyttää yhteistilojen sekä palvelu- ja tukitoimintatilojen kustannukset, ellei muussa lainsäädännössä tai viranomaisten ohjeistuksessa todeta toisin”. ARAn arvioiden mukaan uusi päivitetty erityisryhmien vuokranmääritysohje ilmestyy syksyllä 2016.

3.4

Arviointi

Saamistani ministeriöiden lausunnoista ja ARAn selvityksestä ilmenee, että käytännössä ei ole havaittu vaikeavammaisten palveluasumisen maksuttomuutta rikkovia vuokranmäärityskäytäntöjä, eikä vuokran määräytymisessä investointiavustuslain nojalla avustetuissa asunnoissa ole viime aikoina tapahtunut merkittäviä muutoksia.

ARAN tekemässä selvityksessä, jossa tutkittiin 36 kappaletta vaikeavammaisten palveluasumisen kohteiden rakentamiskustannuksia, ei havaittu että palvelutilojen rakentamiskustannuksia olisi investointiavustuksen jälkeen jäänyt perittäväksi vuokrissa. Investointiavustus on tar-

koitettu kattamaan erityisistä palvelutiloista aiheutuneet kustannukset, jotta vuokrat muodostuisivat sekä määrältään että perusteiltaan kohtuullisiksi ja lain mukaisiksi, ja että avustuksella saatettaisiin vaikeavammaiset samaan asemaan muiden asukasryhmien kanssa.

Kantelukirjoituksen mukaan Invalidiliiton neuvontapalveluun on tullut useita yhteydenottoja vammaispalvelulain perusteella järjestetyn palveluasumisen asiakasmaksujen muuttumisesta ja yhteistilojen sekä palvelutuotantoon liittyvien tilojen jyvittämisestä vaikeavammaisten asiakkaiden vuokriin. Invalidiliitto ei ole kirjoituksessaan kuitenkaan yksilöinyt sellaista yksittäistä vuokra-asuntokohdetta, jossa omakustannusperiaatteen mukaan määräytyvä asuinhuoneiston vuokra pitäisi selkeästi sisällään sellaisia kulueriä ja muodostuisi määrältään sellaiseksi, että se olisi ristiriidassa vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisen palveluasumisen maksuttomuuden kanssa.

Perustuslain mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet, viranomaiset sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten päätöksiä, eikä antaa viranomaisille määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa, ellei harkintavaltaa ole ylitetty.

Käytettävissäni olevan selvityksen ja kantelukirjoituksen perusteella en ole havainnut asiassa viranomaisen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä. ARA on laatinut kantelun kohteena olevan erityisryhmien asuntohankkeita koskevan vuokranmääritysohjeen harkintavaltansa puitteissa.

Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muutoksista tuli voimaan 1.1.2016 (joiltain osin 1.7.2016). Saadun tiedon mukaan ARA valmisteleekin lakimuutosten pohjalta uutta vuokranmääritysohjetta syksyllä 2016. Selvityksen mukaan mahdolliset muusta kuin korkotukilainsäädännöstä aiheutuvat täsmennykset tai rajaukset vaikeasti vammaisten asuntojen vuokranmääritykseen tullaan huomioimaan uudessa vuokranmääritysohjeessa. Saadun selvityksen mukaan ARA on ryhtynyt toimenpiteisiin asiantilan selkeyttämiseksi ja ARAn koulutusaineistoon on keväällä 2016 otettu esimerkiksi maininta, että ”asukkaiden vuokriin saa sisällyttää yhteistilojen sekä palvelu- ja tukitoimintatilojen kustannukset, ellei muussa lainsäädännössä tai viranomaisten ohjeistuksessa todeta toisin”.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n 5 kohdan mukaan vammaispalvelulain tarkoittamista palveluista ovat maksuttomia muun muassa palveluasumiseen liittyvät erityispalvelut. Palveluasumisen erityiskustannuksista voidaan kuitenkin periä maksu, jos henkilö saa niihin korvausta muun lain kuin vammaispalvelulain nojalla.

Vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaisen palveluasumisen järjestämisestä voidaan periä maksu kustannuksista, jotka tavanomaisestikin aiheutuvat asumisesta (esimerkiksi vuokra, sähkö- ja vesimaksut). Kustannuksia voidaan periä myös palvelusta, joka ei liity palveluasumisen järjestämiseen. Totean, että vammaispalvelulain perusteella järjestetyssä palveluasumisessa vaikeavammaista asiakasta ei voida velvoittaa maksamaan esimerkiksi kuukausittain tiettyä summaa sellaisista palveluista, joita hän ei tosiasiallisesti tarvitse tai joita hän ei tosiasiaissa käytä.

ARAn selvityksessä ehdotetaan, että uudessa ARAn avustamille erityisryhmähankkeille annettussa vuokranmääritysohjeessa voitaisiin selkeämmin tuoda esille vammaispalvelulain säännösten asettamat vaatimukset vuokranmääritykselle ja kuntien vastuu vaikeavammaisten asumis- ja palvelujen kustannusten kattamisesta. Myös ympäristöministeriön lausunnon mukaan vuokranmääritysohjeeseen voidaan lisätä vaikeavammaisia henkilöitä koskeva sääntö vam-

maispalvelulain vastaisista kustannuksista. Pidän asiantilan selkeyden ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta hyvänä, että vuokranmääritysohjetta täsmennetään vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen maksuttomuuden osalta edellä kuvatulla tavalla.

4

TOIMENPITEET

Lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen tiedoksi ympäristöministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAlle. Asia ei antanut minulle aihetta enempään.