

3.8.2007

Dnro 446/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

VUOKRA-ASUNTOJEN ASUKASVALINNAN PERUSTEET HARTOLAN KUNNASSA

1 KANTELUKIRJOITUS

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 7.2.2006 osoittamassaan kirjeessä Hartolan kunnan menettelyä, koska hänelle ei ollut järjestetty kunnan vuokra-asuntoa.

3 RATKAISU

3.1 Arvioinnin lähtökohdat

Kiinteistö Oy Kuninkaanpitäjän toimitusjohtajan ilmoituksen mukaan Hartolan kunnan vanhempi vuokra-asuntokanta on aravarahoitteista, kun taas uustuotannossa on vapaarahoitteisia asuntoja. Lisäksi kunnan suorassa omistuksessa on joitakin vuokra-asuntoja. Hartolan kunnan vuokra-asunnot omistaa Kiinteistö Oy Kuninkaanpitäjä, jonka hallitus tekee asukasvalinnat. Vaikka kunta omistaa yhtiön koko osakekannan, sillä ei ole varsinaista roolia näissä valinnoissa. Asukasvalinnat kuitenkin lähetetään kunnan hallinto-osastolle tiedoksi ja tarkistettaviksi virkamiestyönä. Mikään kunnallinen toimielin ei näitä asukasvalintoja kuitenkaan käsittele.

Hartolan kunnan selvityksen liitteenä olevasta kiinteistöyhtiön hallituksen kokouksen pöytäkirjasta ilmenee, että yhtiön hallitus on päättänyt 24.1.2003 seuraavista vuokrausperusteista: Vuokralle valittavalla pitää olla säännöllisiä tuloja (työ- tai eläketuloja), joilla hakijan on osoitettava vuokranmaksukykynsä. Lisäksi vuokralle valittavan tulee suhtautua vastuuntuntoisesti yhteiseen omaisuuteen.

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, että asukasvalinnan perusteiden osalta oikeusasiamiehellä on toimivalta julkisella rahoituksella rahoitettuihin vuokra-asuntoyhtiöihin nähden. Tämän

vuoksi olen toimivaltainen tutkimaan Kiinteistö Oy Kuninkaanpitäjän hallituksen vahvistamien vuokrausperusteiden laillisuuden siltä osin kuin perusteita on sovellettu aravarajoituslain (1190/1993) alaisiin vuokra-asuntoihin.

3.2

Oikeusohjeet

Aravarajoituslain 4 a §:ssä säädetään asukasvalinnan tavoitteista. Tavoitteena on, että aravavuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville ruokakunnille. Samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Lain 4 b §:ssä säädetään asukasvalintaperusteista ja hakijoiden 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.

Lain 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.

Lain eduskuntakäsittelyssä ympäristövaliokunta totesi mietinnössään (YmVM 4/2006 vp), että asukasvalintaperusteista poikkeamista tarkoittava säännös on tarpeellinen asukasvalintajärjestelmän joustavuuden ja toimivuuden kannalta. Asukasvalintaperusteista tai osasta asukasvalintaperusteita on voitava poiketa tietyissä käytännön tilanteissa. Tällaisia tilanteita ovat valiokunnan mukaan esimerkiksi vuokralaisen mahdollisuus vaihtaa joustavasti tarvetta vastaavaan asuntoon perhekoon muuttuessa tai asunnon järjestäminen vuokralaiselle asuintalon perusparannuksen ajaksi. Poikkeamismahdollisuus on tärkeä ottaen huomioon myös nykyinen paikkakunnittain ja asuntotyypeittäin vaihteleva kysyntätilanne. Myös vuokralaisen näkökulmasta korkea käyttöaste on valiokunnan mukaan hyödyllinen, sillä se mahdollistaa vuokrien pitämisen kohtuullisina.

Lain 4 c §:n 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.

Ympäristövaliokunnan edellä mainitun mietinnön mukaan viimeksi mainittu poikkeus mahdollistaa asukasvalintajärjestelmässä tarpeellisen harkintavallan, ja sen tarkoituksena on estää asuinalueiden ja -talojen erilaistumiskehitystä. Asukasvalitsijalla on paras tietämys paikallisista olosuhteista ja vuokratalojen asukasrakenteesta. Poikkeusmahdollisuus ilmentää myös asukasvalinnan tavoitepykälässä ilmaistua pyrkimystä vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen eniten asunnon tarpeessa olevien asuttamisen ohella. Etusijajärjestyksestä poikkeamisen soveltamisala on suppeampi kuin asukasvalintaperusteista poikkeamisen, koska se ei salli tehtävän poikkeusta varsinaisista asukasvalintaperusteista. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi asetuksella säädetty tulorajat ylittävää hakijaa ei voida valita asukkaaksi tämän poikkeusmahdollisuuden perusteella.

Lain 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. Kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus kuuluu Valtion asuntorahastolle.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Asukasvalintaperusteista Hartolan kunnassa

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 perusteina ovat sitä säätelevän normiston mukaan asunnontarve, tulot ja varallisuus, jotka kaikki on pääsääntöisesti otettava huomioon asukasvalinnoista päätettäessä. Asukasvalintaperusteiden noudattamista valvoo kunta.

Laissa määritellyillä asukasvalintakriteereillä määritellään kelpoisuus, jonka täyttävien joukosta asukas on valittava. Puheena olevassa tapauksessa huomioni on Kiinteistö Oy Kuninkaanpitäjän hallituksen vahvistamissa vuokrausperusteissa kiinnittynyt erityisesti mainintaan työ- tai eläketuloista, koska sen perusteella jää vaikutelma siitä, että esimerkiksi työttömät eivät voisi lainkaan saada kunnalta vuokra-asuntoa.

Tältä osin yhtiön toimitusjohtaja kuitenkin ilmoitti puhelimitse kuultuna, että yhtiön hallituksen vahvistamat vuokrausperusteet olivat vain suosituksia, joiden ohella noudatettiin asukasvalintoja koskevissa säädöksissä vahvistettuja perusteita. Osoitus sosiaalisten perusteiden huomioon ottamisesta asukasvalinnoissa oli osaltaan se, että hyvin moni kunnan työttömistä asui juuri kunnan vuokra-asunnoissa. Mainitut perusteet olivat tulleet otetuiksi korostetusti huomioon myös sen myötä, että kunnan perusturvajohtaja oli toiminut pitkään kiinteistöyhtiön hallituksen puheenjohtajana. Toimitusjohtaja tosin myönsi, että puheena olevat vuokrausperusteet oli muotoiltu liian yksioikoisesti tavalla, joka ei antanut oikeaa kuvaa asukasvalinnan todellisista perusteista, ja lausui käsityksensä, että vuokrausperusteiden uusiminen olisi aiheellista.

Edellä todetun perusteella minulla ei sinänsä ole aihetta epäillä, että Hartolan kunnan omistamien vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa ei tosiasiallisesti noudatettaisi asiaa koskevia velvoittavia säädöksiä. Totean kuitenkin, että Kiinteistö Oy Kuninkaanpitäjän hallituksen vahvistamissa vuokrausperusteissa asetettu vaatimus säännöllisistä tuloista on lain vastainen, jos sitä sovelletaan aravarajoituslain alaiseen kunnan vuokra-asuntokantaan.

Jos kysymys on kunnan kokonaan itse rahoittamista tai muutoin sellaisista vuokra-asunnoista, joiden asukasvalintaa ei säätele mikään lakiin perustuva normisto, kunta voi vapaammin päättää myös asukasvalintaperusteista. Jos kunta haluaa soveltaa tähän asuntokantaan erilaisia asukasvalintaperusteita kuin aravarajoituslain alaiseen asuntokantaan, on asukasvalinnat niihin tehtävä selkeästi erikseen, jotta noudatettujen valintaperusteiden lainmukaisuudesta voidaan varmistua.

3.3.2

Asukasvalinta puheena olevassa yksittäistapauksessa

Katson saamani selvityksen perusteella, että asiassa ei ole riittäviä perusteita osoittaa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä siltä osin kuin kyse oli kantelijan asuntohakemuksen käsittelystä. Tämä johtuu siitä, että hänen tapauksessaan asunnon saamatta jääminen ei ollut johtunut niinkään valintaperusteisiin liittyneistä syistä vaan lähinnä siitä, että kantelija ei saadun selvityksen – jonka paikkansapitävyys hänellä olisi ollut vastineessaan mahdollisuus niin aiheelliseksi katsoessaan tarvittaessa kiistää hänen sitä kuitenkin tekemättä – mukaan ollut asuntoa hakiessaan tuonut esiin kaikkia tiedossaan olleita asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä seikkoja eikä myöskään ollut saapunut ennalta sovittuun kuulemistilaisuuteen, jossa hänellä olisi ollut mahdollisuus tuoda lisäselvitystä tilanteeseensa ja asunnontarpeeseensa. Tämän vuoksi asia ei tältä osin johtanut enempiin toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3.1 vuokrausperusteista esittämäni käsityksen Kiinteistö Oy Kuninkaanpitäjän hallituksen tietoon lähettämällä jäljennöksen

päätöksestäni tiedoksi yhtiön toimitusjohtajalle. Samalla lähetän päätöksen tiedoksi Hartolan kunnanhallitukselle ja kiinnitän sen huomiota aravarajoituslain 4 d §:ssä säädettyyn kunnan velvollisuuteen valvoa asukkaiden valintaperusteiden noudattamista.

Lisäksi pyydän mainittuja tahoja ilmoittamaan 31.12.2007 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni mahdollisesti on antanut aihetta.