



ASIA Viranomaisen tiedottamisen tulee olla sisällöltään oikeaa

KANTELU

Kantelija on kirjoituksessaan 23.3.2017 oikeuskanslerille kertonut Kelan myöntävän toimeentulotukea vuokravakuuteen ainoastaan maksusitoumuksena. Kantelija on liittännyt kirjoituksensa otteen Kelan ylläpitämästä sivustosta Kysy Kelasta <https://kysykelasta.kela.fi>. Kelan verkkosivujen mukaan sivustolla esitettyihin kysymyksiin vastaavat Kelan asiantuntijat. Kantelijan esittämän otteen mukaan sivustolla on esitetty seuraava kysymys: ”Kelan ohjeen mukaan vuokravakuuteen myönnetään maksusitoumus. Ohje ei sisällä lainkaan informaatiota siitä, että vuokravakuus voitaisiin maksaa rahana. Noudattaako Kela vuokravakuuden rahana maksamisessa Turun hallinto-oikeuden 24.6.2008 antamaa päätöstä taltio: 08/0508/2, jonka mukaisesti vakuus tulee maksaa rahana ellei vuokranantaja hyväksy maksusitoumusta.” Kysymykseen on palstalla vastattu seuraavasti: ”Kela myöntää vuokravakuuden ainoastaan maksusitoumuksena”.

Kantelijan kertoman mukaan monet yksityiset vuokranantajat eivät hyväksy Kelan maksusitoumusta, vaan vaativat vuokravakuuden rahavakuutena. Kantelija kysyy, toimiiko Kela oikeuden päätöksen mukaisesti, kun se ei suostu vuokranantajan sitä edellyttäessä maksamaan vakuutta rahana.

SELVITYS

Kelan Etuuspalveluiden Lakiyksikkö on 25.4.2017 antanut selvityksen. Selvityksen mukaan Kela myöntää vuokravakuuden pääsääntöisesti kirjallisena maksusitoumuksena. Poikkeustilanteissa Kela voi myöntää vuokravakuuden myös rahana, jos vuokranantaja ei hyväksy maksusitoumusta. Rahavakuudesta kerrotaan asiakkaalle henkilökohtaisessa asiakaspalvelutilanteessa. Kelassa on ohjeistettu, että keskustelupalstoilla ym. foorumeilla puhutaan vain maksusitoumuksena myönnettävästä vuokravakuudesta tai vuokravakuudesta yleisesti.

Selvityksen mukaan suurimpien vuokranantajien kanssa on neuvoteltu vuokravakuuden myöntämisestä. Yhteisymmärryksessä on päädytty siihen, että vuokravakuuden antaminen kirjallisena maksusitoumuksena on kaikille osapuolille helpoin tapa ja kirjallinen maksusitoumus turvaa asiakkaan ja vuokranantajan oikeudet yhtä hyvin kuin rahavakuus. Tästä huolimatta raha-

vakuus voidaan myöntää poikkeuksellisesti em. tapauksissa. Kela antaa vuokravakuutta koskevan päätöksen tiedoksi vain tuensaajalle. Maksusitoumus lähetetään päätöksen liitteenä. Asiakas toimittaa maksusitoumuksen itse vuokranantajalle. Asiakkaan pyynnöstä sitoumus voidaan kuitenkin lähettää suoraan vuokranantajalle (esim. suojattuna sähköpostina). Kela ei siis anna tietoa henkilön toimeentulotukiasiakkuudesta vuokranantajalle ilman asiakkaan lupaa. Selvityksessä todetaan, että kantelija ei ole toimittanut Kelaan vuokravakuushakemusta, joten hänen kohdallaan tarvetta rahana myönnettävään vuokravakuuteen ei ole voitu arvioida.

Kelan verkkosivuilla olevan toimeentulotuen etuusohjeen (Toimeentulotuki 1.6.2017) mukaan (s. 83) vuokravakuus annetaan kirjallisena maksusitoumuksena.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Toimeentulotuesta annetun lain säännöksistä

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki) 6 §:n mukaan toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä. Lain 7 a §:n mukaan perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Lain 7 b §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 9 §:ssä tarkoitettut asumismenot, muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot.

Toimeentulotukilaisissa ei ole säädetty siitä, minkälaisena suorituksena toimeentulotuki tulee antaa. Maksusitoumuksen antaminen rinnastuu kuitenkin pitkälti toimeentulotukilain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen, jossa toimeentulotukea ei makseta tuen hakijalle itselleen, vaan se ”käytetään hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen”. Säännös edellyttää erityistä syytä tällaiselle maksamistavalle. Perusteena voisi olla esimerkiksi tarve varmistaa toimeentulotuen käyttäminen sille ilmoitettuun tarkoitukseen.

Toimeentulotukea maksavalla viranomaisella on harkintavaltaa myönnetyn tuen suorittamistavoista ja oikeus antaa yleisiä ohjeita tämän harkintavallan perusteeksi. Kela on verkkosivujensa mukaan antanut toimeentulotukea koskevan yleisohjeen 1.6.2017, jonka mukaan vuokravakuus

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

annetaan kirjallisena maksusitoumuksena. Kantelijan esittämän mukaan Kela on jo tätä ennen Kysy Kelasta -sivustollaan kertonut asiasta yhtenevästi etuusohjeessa esitetyn kanssa.

Kantelussa on kyse siitä, että kantelija katsoo Kelan menettelleen virheellisesti, kun se on ohjeistanut myöntämään takuuvuokran vain maksusitoumuksena, vaikka Turun hallinto-oikeus on äänestysratkaisussaan 24.6.2008 taltionumero 08/0508/2 velvoittanut kunnan maksamaan takuuvuokran toimeentulotukena. Kyseisessä ratkaisussa vähemmistöön jääneet hallinto-oikeustuomarit katsoivat kunnan voineen päättää, että toimeentulotuki vuokravakuuteen myönnetään ainoastaan maksusitoumuksena.

Viranomaisen harkintavallasta

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain takaamasta hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Viranomaisen harkintavaltaa rajaavat muun muassa hallintolain hyvän hallinnon perusteet. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolakiin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) todetaan, että lain 6 §:stä ilmenevän suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa voi olla kysymys minkä tahansa viranomaistoiminnan arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. 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. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan hallintolain 7 §:n tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään.

Viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta

Hallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa. Kyseisen julkisuuslain lainkohdan mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

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. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan asiointia järjestettäessä on kiinnitettävä riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä.

Asian arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Vuokravakuuden, kuten muunkin toimeentulotuen, myöntäminen perustuu tapauskohtaisesti suoritettavaan harkintaan, jota harkintaa viranomaisen antamat yleiset ohjeet eivät saa estää. Vuokravakuutta koskevaan hakemukseen on annettava hallintopäätös, johon voidaan hakea muutosta viime kädessä hallintotuomioistuimilta. Sen ratkaiseminen, onko vuokravakuus myönnettävä rahana vai maksusitoumuksena, kuuluu siten viime kädessä tuomioistuimelle. Viranomaistoiminnan laillisuuden valvojana oikeuskansleri ei voi puuttua tähän viranomaisille kuuluvaan harkintavaltaan, ellei sitä ole ylitetty tai käytetty muuten virheellisesti.

Nyt käsiteltävänä olevassa kantelussa ei ole kyse yksittäisistä, takuuvuokraa koskevista viranomaisen ratkaisuksista, vaan siitä, onko viranomaisen menettely ohjeiden antamisessa ja toiminnastaan tiedottamisessa ollut hyvän hallinnon mukaista.

Kela on ohjeissaan ja Kysy Kelasta -sivustollaan todennut kategorisesti, että vuokravakuus maksetaan ainoastaan maksusitoumuksena. Selvityksessään Kela on kuitenkin todennut, että vuokravakuus myönnetään pääsääntöisesti kirjallisena maksusitoumuksena, mutta se voidaan poikkeustilanteissa myöntää myös rahana, jos vuokranantaja ei hyväksy maksusitoumusta. Selvityksen mukaan mahdollisuudesta saada takuuvuokra rahana kerrotaan asiakkaalle vasta henkilökohtaisessa palvelutilanteessa. Selvityksensä mukaan Kela on ohjeistanut ”keskustelupalstoilla ynnä muilla foorumeilla” puhumaan vain maksusitoumuksena annettavasta vuokravakuudesta.

Edellä selostettujen hallintolain lainkohtien mukaisen asiakkaiden oikeusturvan toteutuminen ja palvelun asianmukaisuus edellyttävät, että viranomaisen tiedusteluihin antamat vastaukset sekä muu neuvonta ja tiedottaminen on sisällöllisesti oikeaa ja riittävän kattavaa. Saamani selvityksen perusteella Kelan verkkosivuilla olevan ja siten yleisön saatavilla olevan ohjeen mukaan takuuvuokra myönnetään vain maksusitoumuksena. Kelan keskustelupalstalla esitettyyn kysymykseen on myös vastattu tämän sisältöisesti. Vaikka takuuvuokra tosiasiallisesti voidaan myöntää myös rahana, Kela on selvityksensä mukaan ohjeistanut tiedottamisessa kertomaan ainoastaan mahdollisuudesta maksusitoumuksen saamiseen. Viranomaisen palvelujaan koskevalla tiedottamisella on olennaista merkitystä sille, mitä palveluja viranomaiselta haetaan. Etenkin kun otetaan huomioon jäljempänä tässä päätöksessä esitetyt toimeentulotukiasiakkuuden salassapitonäkökohdat, Kelan takuuvuokran suorittamistavoista antama informaatio on saattanut perusteettomasti karsia toimeentulotuen hakemista asuntoon muuttoon liittyviin menoihin. Viranomaisen puutteellinen tiedottaminen voi kaventaa myös tosiasiallista mahdollisuutta muutoksen hakemiseen.

Toimeentulotukilain soveltamisesta annetussa oppaassa (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4) sivulla 80 todetun mukaisesti tieto toimeentulotuen asiakkuudesta on salassa pidettävä. Toimeentulotuen maksaminen muulle kuin tuen hakijalle paljastaa tiedon tukea hakeen asiakkuudesta. Oppaan mukaan tämän vuoksi on tärkeää, että toimeentulotuen poikkeuksellisesta maksutavasta voitaisiin sopia erikseen asiakkaan kanssa. Ministeriö on oppaassa (s. 81) katsonut, että toimeentulotuki tai osa siitä voidaan maksaa esimerkiksi vuokranantajalle lähtökohtaisesti vain asiakkaan suostumuksella.

Kelan selvityksen mukaan vuokratakuu voidaan maksaa rahana silloin, kun vuokranantaja ei hyväksy maksusitoumusta. Esimerkiksi toimeentulotukiasiakkuuden paljastumista ei ole mainittu sellaisena syynä, jonka johdosta vuokratakuu voitaisiin maksusitoumuksen asemesta myöntää rahana. Kela on selvityksessään katsonut, ettei se maksusitoumuksen myöntäessään anna tietoa henkilön asiakkuudesta, koska maksusitoumus lähetetään tuen saajalle, joka itse toimittaa maksusitoumuksen vuokranantajalle.

Kelan näkemyksestä huolimatta on kuitenkin nähdäkseni selvää, että toimittamalla maksusitoumuksen vuokranantajalle henkilö joutuu samalla paljastamaan tiedon toimeentulotukiasiakkuudestaan. Kelan edellä mainitun etuusohjeen mukaan vuokravakuus voidaan myöntää vain, jos hakijana olevalla henkilöllä tai perheellä on oikeus perustoimeentulotukeen, kun vuokravakuudesta päätetään. Mikäli henkilö ei halua paljastaa vuokranantajalle toimeentulotukiasiakkuuttaan, hän ei voi käyttää saamaansa maksusitoumusta, vaan hänen on hankittava vuokravakuuteen tarvittavat varat jollakin toisella tavalla. Henkilön ollessa perustoimeentulotuen saajana hänen mahdollisuuksiaan tähän voidaan pitää erittäin rajallisina.

Katson, että vuokravakuutta hakevalla toimeentulotukiasiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeutettu odotus siitä, että hänen asiakkuutensa ei viranomaisen menettelyn johdosta vastoin hänen tahtoaan paljastu. Suhteellisuusperiaatteen kannalta tarkasteltuna Kelan selvityksen mukainen käytäntö maksaa takuuvuokra rahana ainoastaan silloin, kun vuokranantaja ei hyväksy maksusitoumusta, saattaa tarpeettomasti rajata hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämää asiakkaiden oikeutta ja etua.

Toimenpiteet

Kiinnitän Kelan huomiota velvollisuuteen toteuttaa hallinnossaan perustuslaissa taatun hyvän hallinnon edellyttämää asianmukaista ja riittävän kattavaa tiedottamista ja neuvontaa.

Saatan Kelan tietoon myös edellä esittämäni näkemykset Kelan vuokravakuuden suorittamistapoja koskevasta käytännöstä.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
