



ASIA **Kansaneläkelaitoksen ja Valtiokonttorin menettely asumistuen maksamisessa vuokranantajalle**

KANTELU

Kantelija on arvostellut 26.11.2019 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelussaan (asian aiempi diaarinro OKV/1880/1/2019) Kansaneläkelaitoksen (Kelan) menettelyä asumistukea koskevassa asiassa. Kantelija on kertonut, että hänellä ollut vuokralainen oli asumistukihakemuksessaan pyytänyt, että myönnettävä asumistuki maksettaisiin vuokranantajalle eli kantelijalle. Kela on kuitenkin maksanut 12.4.2019 antamallaan päätöksellään myöntämänsä asumistuen vuokralaisen tilille. Kelasta oli kantelijalle 15.4.2019 postitettu kirje, jossa oli pyydetty kantelijaa ilmoittamaan tietonsa Kelalle. Kirjeessä oli kerrottu, että kantelijaa oli ennen kirjeen laatimista yritetty tavoittaa Kelasta puhelimitse. Kantelijan puhelimesta ei kuitenkaan ollut näkyntä tällaista soittoa.

Kantelija on katsonut, että asumistuen maksamisessa on tapahtunut virhe. Kela ei ole menetellyt sille tehdyn hakemuksen mukaisesti. Kantelija on kertonut tehneensä Kelalle asiassa valituksen ja vahingonkorvaushakemuksen Valtiokonttoriin, joka on palauttanut asian Kelalle. Kelasta on neuvottu kantelijaa saattamaan asia käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Kantelija on kirjoittanut haluavansa ”tähän oikeutta Suomen kansalaisena, jotta asiat toimivat niin, miten on Kela itse pyytänyt toimimaan” ja katsonut oikeuskanslerin olevan tähän oikea taho.

Kanteluun on liitetty jäljennöksiä asiaan liittyvistä asiakirjoista.

SELVITYS

Kela on 17.12.2019 antanut selvityksen, johon on liitetty Kelan läntisen vakuutuspiirin 4.12.2019 antama selvitys.

Valtiokonttori on 18.5.2020 antanut selvityksen.

Kelan ja valtiokonttorin selvitykset toimitetaan kantelijalle ohessa.

RATKAISU

Selostus asiassa saadusta selvityksestä

Kelan selvityksen mukaan kantelun tarkoittama vuokrasuhde oli alkanut 1.4.2019. Vuokra oli ollut suuruudeltaan 590 euroa kuukaudessa. Kantelijan vuokralainen oli 1.4.2019 hakenut asumistukea ja

pyytänyt asumistuen maksua vuokranantajalle eli kantelijalle. Päätös asumistuesta oli annettu 12.4.2019. Tässä yhteydessä oli selvityksen mukaan soitettu kantelijalle 12.4.2019 klo 12.19, jotta vuokranantajarekisteriin olisi saatu yhteystiedot, muun muassa henkilötunnus. Koska kantelijaa ei ollut tavoitettu puhelimitse, takautuva tuki huhtikuulta oli maksettu vuokralaiselle ja kantelijalle oli 15.4.2019 postitettu yhteystietolomake täytettäväksi.

Kelan mukaan näin menetellään, mikäli vuokranantajaa ei tavoiteta puhelimitse. Asumistuki maksetaan hakijan omalle tilille, kunnes vuokranantajan tiedot on saatu. Asumistuen päätösteksteissä on näitä tilanteista varten valmis fraasi, jossa ilmoitetaan, että asumistuki maksetaan hakijan omalle tilille, kunnes Kela on saanut vuokranantajalta tarvittavat tiedot. Tämä fraasi on lisätty myös (kantelussa tarkoitetun) hakijan asumistukipäätökseen. Asumistuen päätöstä ei lykätä siksi, että vuokranantajaa ei ole tavoitettu. Selvityksen mukaan asiassa on toimittu Kelan ohjeistuksen ja prosessin mukaisella tavalla.

Selvityksen mukaan kantelija oli 16.4.2019 soittanut Kelaan ja tiedustellut hakijan asumistukitilannetta. Kantelijalle oli tällöin kerrottu postitetusta kirjeestä ja pyydetty toimittamaan yhteystiedot mahdollisimman pian. Lisäksi kantelijalle oli kerrottu, että tuki voidaan maksaa kantelijalle aikaisintaan 1.5.2019 lukien. Kantelijan yhteydenoton aikaan asumistuesta oli edellä kerrotun mukaisesti jo annettu päätös ja huhtikuun tuet olivat lähteneet Kelasta maksuun 12.4.2019 ollen vuokralaisen tilillä 16.4.2019.

Kelan mukaan puhelinpalvelu ei voi vastaanottaa vuokranantajan vuokranantajarekisteriin tarvittavia yhteystietoja siksi, että yhteystiedoissa nimenomaan tarvitaan vuokranantajan henkilötunnusta. Koska asumistuki on asumistuen hakijan, ei vuokranantajan etuus, yhteydenotot kirjataan asumistuen hakijan eli vuokralaisen tietoihin eli tällöin asumistuen hakijan tietoihin tulisi vuokranantajan henkilötunnus, mikä rikkoisi vuokranantajan tietoturva. Puhelinpalvelussa ei ole myöskään käyttövaltuuksia rekisteröidä vuokranantajan tietoja vuokranantajarekisteriin, vaan rekisteröinnin hoitaa asumistuen ratkaisuasiantuntija.

Selvityksen mukaan kantelija oli käynyt 25.4.2019 Kelan toimistossa kertomassa, että vuokralainen ei ollut maksanut huhti- ja toukokuun vuokria. Kantelijaa oli ohjattu tekemään kirjallinen vaade vuokravakuuskorvauksia vastaan. Kantelija oli 26.4.2019 vaatinut kahden kuukauden vuokravakuutta rahana. Vuokravakuus oli kantelijan vaatimuksestanne realisoitu ja kantelijalle oli 16.5.2019 maksettu 540 euroa vuokravakuutena. Kantelijalle oli kerrottu, että jo maksettua huhtikuun tukea ei voida periä takaisin vuokralaiselta, vaan asia on vuokralaisen ja vuokranantajan välinen.

Selvityksen mukaan Kela lähtee siitä oletuksesta, että vuokralaiset noudattavat vuokrasopimusta ja maksavat vuokrat vuokranantajalle ja että vuokralainen myös käyttää tililleen maksetun asumistuen siihen, mihin se on tarkoitettu eli vuokran maksamiseen. Selvityksessä todetaan, että ottaen huomioon käsittelyaikataulun, perustoimeentulotuen kytköksen asumistukeen ja asiakkaiden kiirehtimiset, ei ole tarkoituksenmukaista, että päätöksiä jätettäisiin tekemättä siksi, että vuokranantajaa ei tavoiteta. Selvityksen mukaan ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että vuokranantajaa yritettäisiin tavoitella useamman kerran päivässä yhteystietojen saamiseksi.

Käytettävissäni olevien asiakirjajäljennösten mukaan kantelija oli 10.9.2019 tehnyt Valtiokonttorille korvaushakemuksen ja oli vaatinut Valtiokonttoria maksamaan hänelle 261,60 euroa eli saamatta jääneen asumistuen määrän. Perusteeksi vaatimukselleen kantelija oli esittänyt, että hänen näkemyksensä mukaan Kela ei ole menetellyt verkkosivuillaan ilmoittamansa käytännön mukaisesti ja suorittanut vuokralaiselle myönnettyä asumistukea kantelijalle. Valtiokonttori on 17.10.2019 tekemällään päätöksellä siirtänyt kantelijan hakemuksen hallintolain (434/2003) 21 §:n perusteella Kelan käsiteltäväksi.

Valtiokonttorin selvityksessä todetaan, että Valtiokonttorin toimivalta käsitellä valtion viranomaisten toiminnasta tehtyjä vahingonkorvausvaatimuksia perustuu valtion vahingonkorvaustoiminnasta annettuun lakiin (978/2014). Lain 1 §:n pääsäännön mukaan lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Mainitun lain hallituksen esityksen perusteluiden mukaan lain tarkoittamia valtion viranomaisia ovat valtion hallintoviranomaiset ja muut valtion budjettitalouteen kuuluvat virastot ja laitokset. Lakia ei sen

sijaan sovelleta välillisen julkisen hallinnon toimijoiden, kuten Suomen pankin ja Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Myös valtion budjetin ulkopuoliset rahastot ja valtion liikelaitokset jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle (HE 159/2014 vp, s. 14).

Koska lain esitöissä todetun mukaisesti Kansaneläkelaitos ei ole valtion budjettitalouteen kuuluva valtion viranomainen, vaan eduskunnan valvonnassa oleva itsenäinen sosiaaliturvalaitos, ei Valtiokonttorilla ole toimivaltaa käsitellä siihen kohdistettuja vahingonkorvausvaatimuksia. Tämän vuoksi kantelijan korvausvaatimus on siirretty toimivaltaisen viranomaisen eli Kansaneläkelaitoksen käsiteltäväksi.

Mikäli korvausasian vireilletulon yhteydessä havaitaan, ettei asia kuulu Valtiokonttorin toimivaltaan, valmistelija tekee asiassa hallintolain (434/2003) 21 §:n tarkoittaman siirron toimivaltaiselle viranomaiselle. Mikäli valmistelija katsoo, ettei hän pysty yksin arvioimaan Valtiokonttorin toimivaltaa asiassa, valmistelija kysyy neuvoa valmistelua tukevalta lakimieheltä. Tuolloin ratkaisun asian siirtämisestä tekee lakimies. Suurimmassa osassa siirtotapauksia lakimiehen kanssa keskustellaan ennen asian siirtoa toiselle viranomaiselle. Siirtopäätökset pyritään tekemään mahdollisimman nopeasti.

Korvaustietojärjestelmään tehtyjen merkintöjen perusteella kantelijan korvausvaatimus oli saapunut Valtiokonttoriin 10.9.2019 ja se oli kirjattu järjestelmään 11.9.2019. Siirtotarve oli todettu tässä yhteydessä ja asiakirjat oli siirretty siirtämistä odottavien asiakirjojen paikalle samana päivänä. Asiakirjojen siirto oli tehty 17.10.2019, jolloin asia oli myös tietojärjestelmässä päätetty. Tässä tapauksessa siirtopäätöksen toimeenpanoon kulunut aika korvausvaatimuksen saapumisesta poikkeaa yleensä siirtämiseen kuluva ajasta. Poikkeamaan oli vaikuttanut pääosin se, että syksyllä 2019 Valtiokonttorissa oli otettu käyttöön uutta rikosvahinkohakemusten korvaustietojärjestelmää, johon liittyviin tehtäviin myös valtion vastuuseen perustuvien vahingonkorvausvaatimusten valmistelijat olivat osallistuneet. Tämä oli aiheuttanut valitettavaa, mutta väliaikaista viivettä syksyn 2019 valmistelutoimissa.

Kela on 7.11.2019 hylännyt Valtiokonttorista Kelaan siirretyn kantelijan vahingonkorvausvaatimuksen. Päätöksessä todetaan kantelijan 17.4.2019 purkaneen vuokrasopimuksen ja 30.4.2019 hakeneen vuokravakuuden realisointia Kelalta. Kela on 16.5.2019 maksanut kantelijalle vuokravakuuden 540 euroa. Kela on päätöksessään katsonut, että kantelija on saanut Kelalta vuokravakuuden realisointina lähes koko vuokran määrän eikä kantelijalle siten ole Kelan näkemyksen mukaan aiheutunut Kelan toiminnasta korvattavaa vahinkoa. Päätöksessä todetaan, että sopimusrikkomuksesta aiheutuneita korvauksia tulee hakea vuokralaiselta. Päätöksessä kantelija on ohjattu niin harkitessaan nostamaan Kelaa vastaan kanne käräjäoikeudessa.

Arviointi

Vuokranantajan ja vuokralaisen välinen vuokrasuhde on lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen sopimus, jonka sopimuspuolina vuokranantaja ja vuokralainen ovat, ja johon ei liity mitään viranomaistoimia.

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014, asumistukilaki) tarkoituksena on alentaa ruokakunnan asumismenoja maksamalla valtion varoista asumistukea. Asumistukea tulee hakea Kelalta ja pääsäännön mukaan myönnetty asumistuki maksetaan tukea hakeneelle. Lähtökohtaisesti asumistuki on sen hakijan ja sitä myöntävän viranomaisen välinen asia, jolla ei ole liityntää vuokranantajaan.

Asumistukilain 25 §:n 1 momentin mukaan asumistuki voidaan maksaa suoraan vuokranantajalle asumistuen saajan valtuutuksella. Asumistuen saajan antama valtuutus tarkoittaa sitä, että hän valtuuttaa Kelan maksamaan hänelle kuuluvan asumistuen vuokranantajalle. Koska laissa on käytetty ilmausta ”voidaan maksaa”, viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta noudattaa vuokranantajan ja vuokralaisen välistä sopimusta tuen maksamisesta vuokranantajalle, vaan viranomaisella on harkintavaltaa arvioidessaan vuokralaiselle myönnetyn tuen maksamista vuokranantajalle asumistukilain 25 §:n 1 momentin perusteella.

Kantelussa on kysymys siitä, kuka kantaa riskin siitä, että asiat eivät suju yksityishenkilöiden sopiman ja viranomaisen hyväksymän toimintamallin mukaisesti. Lähtökohtaisesti tämä riski kuuluu sopimuksen osapuolten kannettavaksi. Kantelijan vuokralainen on toiminut sopimuksen mukaisesti sikäli, että hän on

pyytänyt Kela maksamaan hänelle myönnetyn asumistuen vuokranantajalle. Toisaalta vuokralainen on laiminlyönyt vuokranmaksuvelvollisuutensa. Vuokralaisen sopimusrikkomuksen arviointi kuuluu viime kädessä tuomioistuimelle ja ensi vaiheessa käräjäoikeudelle.

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 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Viranomaistoiminnan laillisuuden valvojana arvioin kantelun perusteella ainoastaan sitä, ovatko kantelussa mainitut viranomaiset eli Kela ja Valtiokonttori asiaa käsitellessään noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa. Sen sijaan minulla ei ole toimivaltaa puuttua Kelan kantelijan vahingonkorvausvaatimukseen antamaan päätökseen, vaan tältä osin kantelijalla on mahdollisuus saattaa asia käräjäoikeuden käsittelyyn, kuten Kela on päätöksessään kantelijaa ohjannutkin.

Asumistuessa on kysymys hakijan perustoimeentuloa turvaavasta etuudesta, minkä vuoksi Kelan tulee toimia ripeästi asumistukihakemuksen käsittelyssä. Kela ei voi lähtökohtaisesti viivyttää hakemuksen ratkaisemista vuokranantajasta johtuvasta syystä. Kelan tulee kuitenkin suostuessaan maksamaan asumistuen suoraan vuokranantajalle suojata vuokranantajan omaisuutta ja oikeutettuja odotuksia. Toisaalta vuokranantajalla on velvollisuus itsekin aktiivisesti myötävaikuttaa siihen, että tuen maksaminen vuokranantajan tilille on mahdollista.

Kelan menettelyn arvioinnin lähtökohtana pidän sitä, että suostuessaan toimimaan vuokranantajan ja vuokralaisen sopimalla tavalla Kelan tulee menettellä siten, että sopimus voidaan tarkoitetulla tavalla toteuttaa. Kantelussa kantelija arvostelee sitä, että hänelle on Kelasta soitettu ainoastaan kerran yhteystietojen saamiseksi asumistuen maksua varten. Asumistukea 1.4.2019 alkaen koskeva hakemus on toimitettu Kelalle 1.4.2019. Kelan mukaan kantelijalle on yritetty soittaa 12.4.2019 ja koska kantelijaa ei ole tavoitettu, asumistukihakemus on tehty ja asumistuki on maksettu vuokralaiselle 12.4.2019.

Kelan mukaan asumistukipäätös tehdään, kun asian ratkaisuun tarvittavat tiedot on saatu. Asumistuki maksetaan hakijan omalle tilille, kunnes vuokranantajan yhteystiedot on saatu. Kela on viitannut siihen, että asumistuen päätösteksteissä on näitä tilanteita varten valmis fraasi, jossa tämä asianlaita ilmoitetaan. Totean, että tällaisen fraasin olemassaololle ei vuokranantajalle ole juurikaan informatiivista merkitystä, koska päätös menee vuokralaiselle. Ellei vuokralainen reagoi tietoon ja ilmoita asiasta vuokranantajalle, ei vuokranantaja tule kyseisestä Kelan ilmoituksesta tietoiseksi. Vuokranantajan ja vuokralaisen välisen sopimuksen toteutuminen jää tällaisessa tapauksessa muutenkin vuokralaisen vastuulle. Mikäli hän asumistuen tililleen saatuun maksaa vuokranantajalle vuokran kokonaisuudessaan, ei vuokranantajalle aiheudu vahinkoa tuen maksamisesta vuokralaisen tilille.

Lähtökohtaisesti pidän yhtä yhteydenottoyritystä riittämättömänä hyvän hallinnon edellyttämän asian asianmukaisen hoitamisen kannalta. Toisaalta puhelinsoiton lisäksi kantelijalle on lähetetty

yhteystietolomake 15.4.2019. Kantelija on ollut tietoinen, että asumistuki on ollut tarkoitus maksaa suoraan hänen tililleen, joten hän on voinut odottaa, että hänen tilitietojaan tarvitaan asumistuen maksamista varten. Kelan näkemystä siitä, että asumistuen maksamista ei voida lykätä sillä perusteella, että vuokranantajaa ei tavoiteta, voidaan pitää ymmärrettävänä, koska kysymys on keskeiseen perusoikeuteen liittyvästä etuudesta.

Asian kiireellisyys ja merkitys asumistuen saajan näkökulmasta, Kelan velvollisuus toimia erityisen ripeästi ja vuokranantajalta odotettava aktiivisuus huomioiden katson, että yksi soitto vuokranantajalle on ollut näissä olosuhteissa riittävää.

Valtiokonttori on siirtäessään kantelijan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyn toimivaltaansa kuulumattomana Kelalle menetellyt lainmukaisesti. Valtiokonttorin esittämän selvityksen perusteella minulla ei ole myöskään aihetta katsoa siirtopäätöksen tekemisen viivästyneen.

Johtopäätökset

Minulla ei kantelun ja asiassa saamani selvityksen perusteella ole aihetta katsoa Kelan tai Valtiokonttorin menettelleen kantelun tarkoittamassa asiassa lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä. Viittaan edellä esittämäni käsitykseen hyvään hallintoon kuuluvasta viranomaisen toimintavelvollisuudesta ja sen rajoista.

Kantelu ei siten anna aihetta enempiin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Linda Harjutsalo