

13.5.2005

298/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **SELVITYS VUOKRAN MAKSUTAVASTA ASUMISTUKIASIASSA**

1

### **KANTELU**

A arvosteli 3.2.2004 päivätyssä kirjeessään Kansaneläkelaitoksen menettelyä asumistukiasiassaan. A:n mukaan Kansaneläkelaitos ei ole hyväksynyt hänen esittämänsä käteiskuuttia maksetusta vuokrasta, vaan on vaatinut häntä esittämään selvityksen pankin kautta maksetusta vuokrasta asumistuen vuositarkistuksen yhteydessä. A:n mukaan laitoksen ohjeiden mukaan hakemukseen on liitettävä selvitys maksetusta vuokrasta. Myöskään laki ei edellytä esittämään selvitystä nimenomaan pankin kautta maksetusta vuokrasta.

2

### **SELVITYS**

- - -

A , asiamiehenään B toimitti 31.1.2005 ja 3.2.2005 oikeusasiamiehen kansliaan lisäkirjeitä ja antoi 1.2.2005 vastineensa Kansaneläkelaitoksen antamien selvitysten johdosta. Niissä A kertoi, että häntä vaadittiin myös vuoden 2005 alussa asumistukihakemuksen vuositarkistuksen yhteydessä esittämään selvitys pankin kautta maksetusta vuokrasta, vaikka hakemuksen vastaanottanut virkailija oli ilmoittanut, ettei hakemus vaadi lisäselvitystä.

3

### **RATKAISU**

Katson Kansaneläkelaitoksen menetelleen virheellisesti siinä, että se vaati A:ta vuosina 2004 ja 2005 asumistuen vuositarkistuksen yhteydessä esittämään selvityksen pankin kautta maksetusta vuokrasta .

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

#### **Oikeusohjeet**

Asumistukilain 23 §:n 1 momentin mukaan asumistuen hakija tai saaja on velvollinen ilmoittamaan Kansaneläkelaitoksen toimistolle Kansaneläkelaitoksen määräämällä tavalla asumistuen myöntämiseksi tai tarkistamiseksi tarvittavat tiedot.

Tuen hakijan asunnostaan maksaman vastikkeen tai vuokran suuruus on yksi keskeinen asumistuen määrään vaikuttava seikka. Tuen hakijan onkin esitettävä sanotun lainkohdan perusteella Kansaneläkelaitokselle selvitys vuokran suuruudesta ja sen maksamisesta.

Kansaneläkelaitos on tammikuussa 2004 antamissaan etuusohjeissa todennut, että jos vuokran määrä ei selviä esimerkiksi vuokrasopimuksesta, pyydetään tuen hakijaa esittämään maksukuitti, pankkisiirtolomake, muu maksutosite tai maksunkorotusilmoitus. Edelleen kuitti vuokrasta voidaan harkinnan mukaan vaatia silloin, jos on erityistä syytä epäillä, että tuen hakijana oleva ruokakunta ei ole maksanut vuokraa. Nämä asiat on todettu myös laitoksen toimistoille 2.2.2004 antamassa edellä mainitussa osasto-ohjeessa.

Asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 35 §:n 1 momentin mukaan rahana maksettava vuokra saadaan aina suorittaa posti- tai pankkisiirron välityksellä tai postiosoituksena. Lainkohdan toisen momentin mukaan vuokra voidaan suorittaa myös muulla tavalla kuin posti- tai pankkisiirron välityksellä tai postiosoituksena. Tällöin vuokranantajan on annettava vuokralaiselle kuitti vuokran suorittamisesta.

## 3.2

### Kansaneläkelaitoksen selvitys

#### *Helsingin vakuutuspiirin selvitykset*

Vakuutuspiiri toteaa ensimmäisessä selvityksessään, että vakiintuneen käytännön mukaan kuittia pankin kautta maksetusta vuokrasta voidaan asian käsittelijän harkinnan mukaan pyytää aina tarvittaessa. Esimerkkeinä tällaisista tilanteista piiri mainitsee vanhempien ja lasten väliset vuokrasopimukset tai tilanteet, joissa on syytä epäillä, että ruokakunta ei ole maksanut vuokraa. Menettelyllä pyritään piiriin mukaan varmistautumaan ennen asumistuen myöntämistä siitä, että tuen hakijalla on asumistuella korvattavia asumiskustannuksia. Piiriin mukaan A:n asiaa valmistellut virkailija ei ole menetellyt voimassa olevien ohjeiden vastaisesti pyytäessään 23.1.2004 A:ta esittämään selvityksen pankin kautta maksetusta vuokrasta.

Vakuutuspiiri on selvityksessään maininnut myös osasto-ohjeen P1/2004 mukaiset uudet ohjeet ja todennut niiden johdosta, että tositetta maksetusta vuokrasta voidaan jatkossakin vaatia silloin, jos on erityistä syytä epäillä, että hakija ei maksa vuokraansa.

Maaliskuussa 2005 antamassaan lisäselvityksessä vakuutuspiiri on todennut, että A oli jättänyt asumistukihakemuksensa tammikuussa Munkkivuoren toimistoon, jossa virkailija oli kertonut, ettei asia vaadi lisäselvitystä. Hakaniemen toimistossa asiaa valmistellut virkailija oli kuitenkin pyytänyt A:ta esittämään kuitin pankin kautta maksetusta vuokrasta.

Vakuutuspiirin mukaan piirin toimihenkilöitä informoitiin Kansaneläkelaitoksen uusista ohjeista vuokratuitten vaatimisesta ohjeiden voimaantullessa. Ohjeista keskustellaan myös työkokouksissa ja toimistopalavereissa. Piirin mukaan virkailija oli kertonut harkinneensa tarpeelliseksi pyytää A:lta kuittia pankin kautta maksetusta vuokran omavastuuosuudesta, koska A asuu samassa asunnossa vuokranantajansa kanssa ja koska kuittia oli pyydetty myös aikaisempina vuosina.

Vakuutuspiirin käsityksen mukaan voimassa olevien ohjeiden ja asiassa olleen aiemman selvityksen perusteella A:n vuoden 2005 hakemus olisi voitu ratkaista ilman vuokratuittia. Piirin mukaan vuokratuitten vaatimista koskeva osasto-ohje on käyty läpi lisäselvityspyynnön lähettäneen ja asumistukipäätöksen antaneen virkailijan kanssa. Lisäksi piirin mukaan ohjeistus kerrataan asumistuen valmistelijoille vielä kevään 2005 aikana.

#### *Etelä-Suomen aluekeskus*

Aluekeskus on selvityksessään todennut, että asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain 35 §:n 1 momentin mukaan rahana maksettava vuokra saadaan aina suorittaa posti- tai pankkisiirron välityksellä tai postiosoituksena. Säännös ei kiellä käteismaksua. Sen toisen momentin mukaan vuokranantajan on tällöin annettava vuokran suorituksesta vuokralaiselle kuitti. Aluekeskuksen mukaan A:n vuokranantaja oli tehnytkin näin.

Aluekeskus ilmoittaa toimineensa vuokratuittiasiansa eläke- ja toimeentuloturvaosaston antamien ohjeiden mukaan. Keskuksen mukaan vuonna 2002 yleisen asumistuen valtakunnallisen valvonnan yhteydessä muistutettiin, että käteiskuitti voidaan hyväksyä, mikäli vuokranantaja ei ole sukulainen, mutta pääsääntöisesti vaaditaan, että vuokra maksetaan pankin kautta.

#### *Eläke- ja toimeentuloturvaosasto*

Osasto viittaa ensimmäisessä lausunnossaan vakuutuspiiriin ja aluekeskuksen antamiin selvityksiin ja antamaansa osasto-ohjeeseen. Lisäksi osasto viittaa 31.1.2002 antamaani ratkaisuun (dnro 1222/4/00), jossa totesin, että Kansaneläkelaitos tarvitsee asumistuen määrän selvittämiseksi luotettavan selvityksen kuukausivuokran määrästä ja siitä, että asumistuen hakija on maksanut vuokran. Lisäksi totesin ratkaisussani, että asumismenojen selvittäminen on yksinkertaisinta vuokratuittien avulla.

Lisälausunnossaan osasto toteaa A:n tammikuussa 2005 jättämän hakemuksen osalta käsityksenään, että A:n hakemus olisi voitu ratkaista ilman mitään maksukuittia. Ainakaan vuokran maksamista pankin välityksellä ei olisi tullut vaatia.

Osasto toteaa lisäksi hakemusten vastaanotosta ja käsittelystä, että Kansaneläkelaitoksen käyttöönotettaman sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän myötä hakemusta vastaanotettaessa ei voida vielä tietää, kuka hakemuksen tulee ratkaisemaan. Hakemukset ratkaistaan vakuutuspiirikohta isista työjonoista,

minkä vuoksi myös A:n hakemus käsiteltiin Hakaniemen toimistossa, vaikka se jätettiin Munkkivuoren toimistoon. Uudistusten tarkoituksena on hakemusten käsittelyaikojen lyhentäminen ja yhtenäisen, kaikille asiakkaille tasapuolisen käsittelyn varmistaminen.

### 3.3

#### Kansaneläkelaitoksen menettelyn arviointia

Asumistukea myönnetään ruokakunnalle vakinaiseksi katsottavan vuokra-asunnon tai omistusasunnon asumismenojen vähentämiseksi siten kuin asumistukilaissa säädetään. Asumistuen suuruus on 80 %:ia niiden kohtuullisten asumismenojen määrästä, joka ylittää vuosittain tarkemmin määriteltävän perusomavastuuosuuden. Asumismenot ovat siis keskeisessä asemassa asumistuen suuruutta arvioitaessa, minkä vuoksi hakemukseen on liitettävä niistä selvitys. Vuokralla asuvan henkilön on asumistuen saamiseksi esitettävä asumismenoinaan selvitys maksamastaan vuokrasta.

Asumistukilain 23 § antaa Kansaneläkelaitokselle laajan harkintavallan lisäselvitysten pyytämisessä. Pyyntöjen on kuitenkin perustuttava jonkin laissa muualla säädetyn asumistuen myöntämisedellytyksen selvittämiseen. Kansaneläkelaitoksen tulee toiminnassaan lisäksi noudattaa hyvän hallinnon oikeusperiaatteita, jotka on kirjattu 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 6 §:ään. Niiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (yhdenvertaisuusperiaate). Lisäksi viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (suhteellisuusperiaate).

Nyt puheena olevan vuokran maksamisen selvittämisen osalta edellä kerrottu merkitsee käsitykseni mukaan ensinnäkin sitä, että tuen hakijan on esitettävä Kansaneläkelaitokselle selvitys maksamastaan vuokrasta. Asumistukilaki antaa Kansaneläkelaitokselle myös oikeuden pyytää tuen hakijaa esittämään selvitys siitä, että hän on maksanut vuokran pankin kautta. Tällöin pyynnölle on kuitenkin käsitykseni mukaan edellä kerrotut oikeusturvaperiaatteet huomioon ottaen oltava jokin erityinen peruste eli lähinnä se, että Kansaneläkelaitos epäilee, ettei tuen hakija tosiasiansa maksa vuokraa asumisestaan. Epäilyn perusteena voi olla esimerkiksi se, että kyseessä on vanhempien ja lasten välinen vuokrasuhde.

Kansaneläkelaitoksen tulee nähdäkseni myös perustella selvityspyynnönsä siten, että tuen hakija saa pyynnöstä tietoonsa sen, miksi hänen on esitettävä tietystä seikasta lisäselvitystä ja myös sen, miksi selvitys on mahdollisesti esitettävä laitoksen määräämällä tavalla.

Nyt puheena olevassa asiassa Kansaneläkelaitos siis pyysi A:lta selvitystä pankin kautta maksetusta vuokrasta sekä vuosina 2004 että 2005.

Kansaneläkelaitoksen Kampin toimisto ilmoitti A:lle 26.1.2004 lähettämässään selvityspyynnössä, että asumistukea käsiteltäessä ei hyväksytä käteiskuitteja. Lisäksi toimisto pyysi A:ta maksamaan vuokransa jatkossa pankin kautta.

Toimisto viittasi myös edellä aiemmin selostettuun asuinhuoneiston vuokraamisesta annetun lain 35 §:ään.

Sen sijaan Hakaniemen toimisto ei 26.1.2005 A:lle lähettämässään pyynnössä maininnut mitään perustelua pyynnölleen. Toimisto ainoastaan viittaa mahdolliseen maksussa olevan asumistuen lakkauttamiseen, ellei A toimita kuittia. Vakuutuspiirille antamassaan selvityksessä toimiston asianomainen virkailija oli perustellut pyynnön lähettämistä sillä, että kyseessä oli alivuokralaissuhde ja että näin oli asiassa tehty aikaisemminkin.

Käsitykseni mukaan toimistojen selvityspyyntöjen perusteluiksi mainitsemille näkemyksille ei ole saatavissa tukea sen enempää lainsäädännöstä kuin Kansaneläkelaitoksen omista ohjeistakaan. Menettelyjä voidaan arvostella myös edellä kerrottujen hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden valossa.

Vuokran maksaminen pankin kautta on käsitykseni mukaan yleisin maksutapa. Pankit perivät palveluistaan maksuja, joiden suuruus vaihtelee maksutavasta riippuen. A on Kansaneläkelaitoksen pyynnöstä maksanut vuokransa pankin välityksellä, mistä pankki on perinyt häneltä vuonna 2004 neljän ja vuonna 2005 kuuden euron käsittelymaksut. Summat ovat verrattain suuria, kun niitä vertaa esimerkiksi siihen omavastuusuuteen, joka A:lle jää vuokrastaan maksettavaksi (vuoden 2005 maksukuitin perusteella 53,80 euroa). Maksupalveluja käyttämällä käsittelymaksun saisi nähdäkseni pienemmäksi, mutta käsitykseni mukaan asiassa onkin kyse siitä periaatteesta, onko käteiskuitti riittävä selvitys maksetusta vuokrasta ja millä edellytyksillä vuokralaista voidaan velvoittaa esittämään selvitys pankin kautta maksetusta vuokrasta. Jos vuokralainen maksaa vuokransa käteisellä vuokranantajalleen, häntä ei tule käsitykseni mukaan velvoittaa suhteellisuusperiaatteen perusteella esittämään selvitystä pankin kautta maksetusta vuokrasta, ellei asiassa ole syytä epäillä, että vuokralainen ei vuokraansa tosiasiallisesti maksa.

Totean vielä tässä yhteydessä, että eläke- ja toimeentuloturvaosaston mainitsemassa aiemmassa ratkaisussani vuodelta 2002 (dnro 1222/4/00) en ole ottanut kantaa siihen, millä tavalla selvitys maksetusta vuokrasta on esitettävä ts. käteiskuittina vai muulla luotettavalla tavalla.

Alivuokralaissuhteen asettamiselle kuitin vaatimisen suhteen erityisasemaan ei ole myöskään löydettävissä tukea sen enempää lainsäädännöstä kuin laitoksen omista ohjeista. Viittauksella aikaisempaan käytäntöön ei kuitin vaatimista voi myöskään nähdäkseni pätevästi perustella. Käsitykseni mukaan uusien ohjeiden tarkoituksena on ollut nimenomaan muuttaa toimistojen käytäntöjä yhteneväisemmiksi ja siihen suuntaan, että maksukuittia vaadittaisiin entistä harvemmissä tapauksissa ja selvitystä pankin kautta maksetusta vuokrasta vain erityistilanteissa. Jos vuokralainen on jo aikaisempina vuosina esittänyt selvityksen pankin kautta maksetusta vuokrasta, se lienee pikemminkin osoitus vuokranmaksun asianmukaisesta suorittamisesta.

A:n kannalta selvityspyyntö on ollut varmaan erityisen hämmentävä senkin vuoksi, että Munkkivuoren toimistossa hänelle oli hakemuksen jättövaiheessa

nimenomaan todettu, ettei hakemus vaadi lisäselvitystä. Olen jo runsaan vuoden ajan tehnyt tarkastuksia Kansaneläkelaitoksen toimistoissa eri puolilla maata ja tutustunut niillä muun muassa laitoksessa käyttöön otettuun sähköiseen asiakirjahallintajärjestelmään ja hakemusten ratkaisemiseen vakuutuspiirikohtaisista yhteisistä työjonoista.

Käsitykseni mukaan ne tavoitteet, joihin Kansaneläkelaitos järjestelmällä pyrkii ja joita eläke- ja toimeentuloturvaosasto on 29.3.2005 antamassaan lisälausunnossa esittänyt, ovat hyviä eikä A:nkaan hakemuksen käsittely tältä osin anna minulle aihetta enempää.

Sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän tavoitteiden toteutuminen edellyttää kuitenkin luonnollisesti sitä, että vakuutuspiirin eri toimistojen menettelytavat ratkaisutoiminnassa ovat yhteneväisiä. Nyt puheena olevan tapauksen perusteella vuokratuon vaatimista asumistukiasioissa koskevi ssa asioissa menettelytavoissa Helsingin vakuutuspiirin toimistoissa on eroavaisuuksia, joiden vuoksi asiasta annettujen ohjeiden ja periaatteiden kertaaminen Helsingin vakuutuspiirissä onkin nähdäkseni tarpeen.

4

#### YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3. esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä Kansaneläkelaitoksen Helsingin vakuutuspiirin tietoon ja vastaisen varalle huomioon otettavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kantelukirjeen ja vastineiden liitteet palautetaan ohessa.