

28.8.2024

EOAK/8033/2023

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **ASUMISTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjoituksessaan asumistukihakemuksensa käsittelyaikaa. Hän kertoi Kansaneläkelaitokselle (Kela) 20.10.2023 jättämänsä hakemuksen käsittelyn olleen kanteluhetkellä edelleen kesken.

### **2 SELVITYS**

Kela antoi asiaan oheisen 26.1.2024 päivätyn lausunnon selvityksineen.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Kelan selvitys hakemuksen käsittelystä**

Kantelija haki yleisen asumistuen tarkistusta 1.1.2024 alkaen Kelaan 20.10.2023 toimittamaan hakemuksella. Tarkistuksen syynä oli tuleva asumismenojen muutos.

Tässä vaiheessa yleisestä asumistuesta annetun lain 51 §:n mukaiset rahamäärien tarkistukset olivat vielä olleet kesken, sillä hallitus oli esittänyt indeksitarkistusten tekemättä jättämistä tietyissä etuuksissa vuosina 2024–2027. Esityksessä esitettiin muun muassa, että yleisestä asumistuesta annetun lain mukaisia rahamääriä ei tarkisteta vuosina 2024–2027.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 51 §:ssä säädetyn perusteella rahamäärien tarkistuksella oli vaikutusta kantelijan asumistukeen, koska hän oli hakenut yleisen asumistuen tarkistusta vuoden 2024 alusta alkaen.

Kantelijan hakemusta ei ollut mahdollista käsitellä ennen kuin Kelan tiedossa oli, tehdäänkö yleisen asumistuen niin kutsuttuihin määräytymisperusteisiin indeksitarkistuksia vuonna 2024.

Kantelija tiedusteli hakemuksensa käsittelyn tilannetta kolme kertaa. Kela oli vastauksissaan kertonut hänelle, että yleisen asumistuen ratkaisua vuodelle 2024 ei voitu vielä tehdä, koska Kela odotti asumistuen määräytymisperusteita, muun muassa tietoa etuuksien indeksimuutoksista. Viesteissä oli Kelan mukaan kerrottu, että päätös annetaan mahdollisimman pian määräytymisperusteiden saamisen jälkeen.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (HE 75/2023 vp) hyväksyttiin eduskunnassa 15.12.2023.

Kela antoi kantelijalle päätöksen yleisestä asumistuesta 18.12.2023.

Kela katsoo ratkaisseensa kantelijan hakemuksen mahdollisimman pian sen jälkeen, kun tieto indeksitarkistuksia koskevan hallituksen esityksen tilanteesta saatiin. Kelan mukaan hakemus ratkaistiin siis myös ennen kuin kantelijan vuokrankorotus tuli voimaan. Jos hakemus olisi ratkaistu ennen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyä ja siten vajain tiedoin, olisi se Kelan mukaan voitu käsitellä väärillä määräytymisperusteilla. Virheellinen päätös olisi tullut oikaista. Tällainen menettely ei olisi Kelan mukaan ollut kantelijan edun mukainen, kun päätös oli ollut mahdollista antaa oikeiden perusteiden mukaisesti ja ennen hakemuksen alkamisaikaa.

Kela katsoi toimineensa voimassa olevan lainsäädännön ja Kelan ohjeiden ja prosessien mukaisesti pyrkien huomioimaan olosuhteet ja hyvän hallinnon periaatteet. Menettely oli Kelan näkemyksen mukaan ollut myös kantelijan kokonaisedun mukainen.

## 3.2 Oikeusohjeet

**Perustuslain 2 §:n 3 momentin** mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

**Yleisestä asumistuesta annetun lain 23 §:n 1 momentin** mukaan hakemus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Kelan on 2 momentin mukaan annettava asumistukea koskeva päätös viimeistään kolmantenakymmenentenä kalenteripäivänä hakemuksen saapumisesta. Jos päätöstä ei hakemuksen puutteellisuuden vuoksi voida antaa tässä määräajassa, Kelan on 3 momentin mukaan mainitun määräajan kuluessa ryhdyttävä toimiin asian selvittämiseksi. Päätös on tällöin annettava viimeistään neljäntenätoista kalenteripäivänä sen jälkeen, kun Kela on saanut käyttöönsä asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

Yleisestä asumistuesta annetun lain 51 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädettyt rahamäärät, lukuun ottamatta 13 §:ssä säädettyä ansiotulovähennyksen määrää, 16 §:ssä säädettyä pienintä perusomavastuuosuutta, 24 §:ssä säädettyä pienintä maksettavaa tukea sekä 20 ja 27 §:ssä säädettyjä tuensaajan ilmoitusvelvollisuutta ja tuen tarkistamista koskevia tulojen ja asumismenojen muutosten määriä sekä 10 §:ssä säädettyjä enimmäisasumismenoja, sidotaan hintatason muutoksiin siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään. Saman pykälän 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan edellä 10 §:ssä tarkoitettuja enimmäisasumismenoja tarkistetaan kuitenkin kalenterivuositain vuoden alusta elinkustannusindeksin (lokakuu 1951=100) muutosta vastaavasti. Tarkistettuja enimmäisasumismenoja ja muita rahamääriä sovelletaan 4 momentin mukaan seuraavan vuoden alusta tai sen jälkeen myönnettäviin tai tarkistettaviin tukiin.

**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.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

### 3.3 Kannanotto

Kantelijan asumistukihakemuksen käsittely Kelassa kesti 59 päivää, mikä ylittää yleisestä asumistuesta annetussa laissa säädetyn 30 päivän käsittelyajan. Syynä tähän on saamani selvityksen mukaan ollut se, että Kela oli jäänyt odottamaan eduskunnan kantaa asumistuen indeksikorotukseen vuodelle 2024.

Eduskunta päättää etuuksien indeksikorotuksista tulevalle vuodelle yleensä aivan edellisen vuoden lopulla. Siksi Kela joutuu vuoden lopulle ajoittuvien hakemusten kohdalla ratkaisemaan, odottaako se eduskunnan päätöstä vai antaako se oman päätöksensä voimassa olevilla tiedoilla ja tarvittaessa ryhtyy antamansa päätöksen oikaisutoimenpiteisiin, jos se eduskunnan päätöksen myötä osoittautuukin virheelliseksi.

Useimmissa Kelan etuuksissa ei ole laissa säädettyä tiukkaa määräaika päätöksen antamiselle, joten niissä Kela voi sinänsä perustellusti odottaa hallituksen esityksen käsittelyn päättymistä eduskunnassa.

Yleinen asumistuki sen sijaan on etuus, jonka osalta laissa on asetettu täsmällinen määräaika päätöksen antamiselle. Tämä määräajan Kela voi lain mukaan ylittää vain hakemuksen puutteellisuuden vuoksi. Käytävissäni olleesta aineistosta ei ilmennyt, että kantelijan hakemus olisi ollut puutteellinen tavalla, joka olisi oikeuttanut Kelan ylittämään laissa säädetyn 30 päivän määräajan.

Kantelijan asian käsittelyaika on siten ollut lainvastainen ja siksi moitittava.

Pidän sinänsä jossain määrin ymmärrettävänä, jos Kela tekee hakemuksen käsittelyssä tietoisin valinnan siinä, menetteleekö se lain selkeän sanamuodon mukaisesti vai ylittääkö se laissa säädetyn määräajan ottaen huomioon mm. työekonomiset seikat ja ennen muuta sen, mikä tosiasiallisesti voisi tapauksen olosuhteissa olla asiakkaan edun mukainen menettely. Kela oli käsitykseni mukaan ottanut huomioon sen, että se ehti antaa päätöksen ennen kuin ajankohta, jota kantelijan hakemus koski, oli ehtinyt alkaa. Kelan menettely ei saamani selvityksen mukaan siten ollut vaikuttanut kantelijan asumistukioikeuden asianmukaiseen toteutumiseen. Lisäksi Kela oli kertonut hänelle avoimesti syyt hakemuksen ratkaisun lykkääntymiseen.

Toisaalta edellä kuvatusti toimiessaan Kela oli lähtökohdiltaan menetellyt paitsi vastoin yleisestä asumistuesta annettua lakia myös vastoin perustuslaissa säädettyjä julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden ja lain tarkoin noudattamisen vaatimuksia sekä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvaa luottamuksensuojan vaatimusta.

Korostan, että viranomainen ei voi omilla tulkinnoillaan poiketa lain selkeistä lähtökohdista, vaatimuksista ja velvoitteista tilanteessa, jossa laki ei jätä sijaa viranomaisen harkinnalle. Asiakkaan puolestaan on voitava luottaa siihen, että viranomainen noudattaa perustuslain edellyttämällä tavalla lakia.

Toisaalta sen paremmin asiakkaan kuin viranomaisenkaan edun mukainen ei välttämättä ole sellainen menettelysääntely, joka esimerkiksi ehdottomuudessaan ei ota huomioon viranomaisen tosiasiallisia toimintaedellytyksiä. Kyse on myös hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen toteutumisesta eli siitä, miten asian käsittely viranomaisessa kyetään tosiasiallisesti järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Kela on muun muassa apulaisoikeusasiamiesten Kelaan vuosittain tekemillä tarkastuksilla tuonut esiin niitä käytännön vaikeuksia, joita vuodenvaihteeseen ajoittuvat mahdollisesti useatkin etuuksiin ja niiden tasoon vaikuttavat eduskunnan päätökset aiheuttavat etuuksien toimeenpanossa. Useimmiten kyse on hakemusten käsittelyn ruuhkautumisista.

Kelan selvityksestä ei ilmene, kuinka paljon asumistukihakemuksissa tapahtuu nyt puheena olevasta syystä laissa säädetyn määräajan ylityksiä. Mikäli ongelma toistuu Kelassa vuosittain, sen tulisi tietoisesti lainrikkomisen sijaan pikemminkin pohtia, tulisiko esimerkiksi lain asianomaiseen säännökseen saada muutos, joka oikeuttaisi Kelan ylittämään laissa säädetyn 30 päivän määräajan hakemuksen puutteellisuuden lisäksi esimerkiksi myös jostakin muusta perustellusta tai erityisestä syystä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan Kansaneläkelaitoksen tietoon kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen lainvastaisesta menettelystä kantelijan asumistukihakemuksen käsittelyssä ja näkemykseni kantelussa kuvatun kaltaisiin tilanteisiin liittyvästä ongelmallisuudesta.

Tässä tarkoituksissa lähetän päätökseni Kelalle tiedoksi.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös asumistuen sääntelystä vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle.