

14.12.2007

Dnro 3229/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

HENKILÖTUNNUKSEN KÄYTTÖ ASUMISTUKIASIASSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 4.10.2006 päivätyssä kirjoituksessaan Kansaneläkelaitoksen Kampin toimiston menettelyä hänen etuusasioidensa hoitamisessa. Kantelijan mukaan toimisto oli luovuttanut hänen salassa pidettäviä tietojaan hänen vuokralaiselleen. Toisaalta hän kertoi saaneensa itse tietää vuokralaisestaan sellaisia tietoja, joita hänen ei olisi mielestään kuulunut saada tietää. Kantelija arvosteli myös toimiston virkailijoiden käytöstä.

3

RATKAISU

3.1

Kantelijaa koskevien tietojen luovuttaminen hänen vuokralaiselleen

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Saamani selvityksen mukaan kantelija oli vuokrannut vuokra-asuntonsa edelleen A:lle. A oli puolestaan 23.8.2006 Kansaneläkelaitokselle jättämässään asumistukihakemuksessa pyytänyt, että hänelle myönnettävä asumistuki maksettaisiin vuokranantajalle eli siis kantelijalle.

Tämän vuoksi Kansaneläkelaitos lähetti kantelijalle 6.9.2006 selvityspyynnön, jossa häntä pyydettiin palauttamaan laitokselle 19.9.2006 mennessä pyynnön liitteenä ollut lomake. Kansaneläkelaitoksessa käytössä olevan sähköisen asiakirjahallintajärjestelmän mukaisten työntasaustoimien vuoksi pyynnön oli lähettänyt kantelijalle Imatran toimisto.

Imatran toimisto lähetti kuitenkin selvityspyynnön väärään osoitteeseen, minkä vuoksi kantelija ei saanut sitä eikä näin ollen luonnollisestikaan voinut vastata selvityspyyntöön siinä annetussa määräajassa. Tämän jälkeen Kansaneläkelaitoksen Lauttasaaren toimisto antoi kantelijan vuokralaiselle asumistukipäätöksen, jossa todettiin, ettei Kansaneläkelaitos ollut saanut vuokranantajan eli siis kantelijan ilmoitusta.

Kansaneläkelaitos kiistää selvityksissään, että kantelijan vuokralaiselle olisi

tässä yhteydessä kerrottu kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Helsingin vakuutuspiirin mukaan kantelijan vuokralaiselle annetussa päätöksessä on todettu, että asumistuki maksetaan toistaiseksi hänen tililleen, koska Kansaneläkelaitos ei ole saanut vuokranantajan ilmoitusta. Päätöksessä todetaan lisäksi, että tuki tullaan myöhemmin muuttamaan vuokranantajalle.

Kannanotto

Kansaneläkelaitos on siis kiistänyt luovuttaneensa kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja hänen vuokralaiselleen. Tällaisesta menettelystä ei ole myöskään viitettä käytettävissäni olevassa asiakirjaselvityksessä. Tältä osin asiassa ei nähdäkseni olekaan olemassa näyttöä siitä, että Kansaneläkelaitos olisi menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

Edellä kerrotusta ilmenee kuitenkin, että Kansaneläkelaitos oli lähettänyt kantelijalle tarkoitetun selvityspyynnön väärään osoitteeseen. Pyyntö olisi pitänyt lähettää hänelle katuosoitteeseen ---katu 15 A, joka ilmeni Kansaneläkelaitokselle lähetetyistä asiaan liittyvistä asiakirjoista. Imatran toimisto lähetti pyynnön kuitenkin osoitteella --katu 55. Virhe ilmeni ja asiantila korja utui noin kuukauden kuluttua, kun kantelija itse oli ottanut yhteyttä Kansaneläkelaitokseen ja toimittanut sille sen pyytämät tiedot.

Kansaneläkelaitoksen tulee luonnollisesti käsitellä osoitetietoja huolellisesti. Laitoksen lähettämien päätösten ja kirjeiden suuri määrä huomioon ottaen yksittäisiä huolimattomuusvirheitä on vaikeata kokonaisuudessaan välttää. Myös nyt esillä olevassa asiassa on nähdäkseni kyse tällaisesta yksittäisestä huolimattomuusvirheestä. Kantelija ei ole myöskään kantelukirjoituksessaan ottanut tätä asiaa nimenomaisesti esille eikä virhe nähdäkseni ole aiheuttanut asianosaisille oikeudenmenetyksiä.

Edellä kerrotun johdosta katson riittäväksi toimenpiteeksi tältä osin sen, että korostan yleisellä tasolla huolellisuutta osoitetietojen käsittelyssä. Pyydän lisäksi Kansaneläkelaitosta lähettämään tämän ratkaisuni tiedoksi Imatran toimistolle.

3.2

Kantelijan vuokralaista koskevien tietojen luovuttaminen kantelijalle

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen mukaan myöskään kantelijalle ei ole annettu muita tietoja hänen vuokralaisestaan kuin mitä etuusasiassa on ollut välttämätöntä. Helsingin vakuutuspiirin mukaan kirjeessä, jolla vuokranantajalta pyydetään tietoa tuen maksamiseksi vuokranantajalle, käytetään yksilöintitietona vuokralaisen nimeä ja henkilötunnusta. Muita vuokralaista koskevia tietoja ei vuokranantajalle käsittelyn yhteydessä kuitenkaan anneta.

Helsingin vakuutuspiiri myöntää kuitenkin selvityksessään, että kantelija on saattanut kuulla vuokralaistaan koskevia tietoja, kun virkailija on soittanut kantelijan kuullen vuokralaisen asumistukiasiassa toiselle virkailijalle. Piirin

mukaan asiakaspalvelutiloissa puhelimia ei aina ole pystytty sijoittamaan siten, että siinä käytävä keskustelu ei olisi asiakkaan kuultavissa.

Kannanotto

Asumistukilain 16 §:n mukaan asumistuki maksetaan kunkin kalenterikuukauden ensimmäisenä tai toisena arkipäivänä ruokakunnan edustajan tai hänen valtuuttamansa ilmoittamalle tilille Suomessa sijaitsevaan rahalaitokseen.

Lainkohdan toisen momentin mukaan asumistuki voidaan maksaa suoraan vuokranantajalle, jos vuokra-asunnossa asuva tuensaaja jatkuvasti laiminlyö vuokran maksamisen.

Tämän lisäksi Kansaneläkelaitos on etuuksien maksamista koskeissa toimeenpano-ohjeissaan todennut, että tuki voidaan maksaa vuokralaisen suostumuksella vuokranantajalle jo hakemuslomakkeessa annettavan valtuutuksen perusteella. Mikäli vuokrasopimuksen ja hakemuksen tiedot ovat ristiriitaiset, tuki maksetaan ohjeiden mukaan hakemuksen tiedoilla.

Kantelijan vuokralainen oli ilmoittanut hakemuksessaan, että asumistuen saa maksaa vuokranantajalle. Hän oli ilmoittanut hakemuksessa myös kantelijan tilinumeron. Lähtökohtaisesti Kansaneläkelaitoksella on siis käsitykseni mukaan ollut käytössään tiedot, joiden perusteella se olisi voinut maksaa asumistuen kantelijalle.

Kansaneläkelaitoksen käytössä olleesta vuokrasopimuksesta ei ilmennyt esimerkiksi kantelijan henkilötunnus. Laitos kysyikin muun muassa sitä kantelijalle lähettämässään selvityspyynnössä. Kansaneläkelaitos pitää nimittäin vuokranantajista rekisteriä, joissa se käyttää tunnistetietona yksityishenkilöistä henkilötunnusta ja yrityksistä Y-tunnusta.

Asumistukilaki sisältää velvollisuuksia myös vuokranantajalle. Lain 23 §:n mukaan nimittäin silloin kun asumistuki suoritetaan vuokranantajalle, vuokranantaja on velvollinen ilmoittamaan Kansaneläkelaitoksen toimistolle, jos tuen saajan oikeus pitää huoneistoa hallinnassaan päättyy tai tämä muuttaa pois asunnosta, johon tukea on myönnetty. Ilmoituksessa tulee mainita vuokralaisen hallintaoikeuden päättymisajankohta ja asunnosta pois muuttamisen ajankohta. Lain 19 §:ssä on säädetty lisäksi Kansaneläkelaitoksen mahdollisuudesta periä takaisin vuokranantajalta liikaa maksettua asumistukea.

Käsitykseni mukaan on perusteltua, että Kansaneläkelaitos muistuttaa vuokranantajaa näistä velvollisuuksista asumistuen maksamisen alkaessa. Myös nyt puheena olevassa tapauksessa Kansaneläkelaitos oli saattanut nämä velvoitteet kantelijan tietoon jo lähettämässään selvityspyynnössä.

Kansaneläkelaitos on selvityksissään perustellut nimenomaisen selvityspyynnön lähettämistä kantelijalle asian yksilöinnillä. Selvityspyyntö näyttäisikin palvelevan Kansaneläkelaitoksen edellä mainittujen omien tarpeiden lisäksi sellaisia vuokranantajia, joilla on useita asumistukea saavia

vuokralaisia. Pyynnön avulla tapahtuva yksilöinti edesauttaa heitä kohdentamaan ja seuraamaan tuen maksutapahtumia.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen vuokranantajille lähettämä selvityspyynnö onkin edellä kerrotuista syistä perusteltu. Selvityspyynnön avulla laitoksen on vielä mahdollista varmistaa hakemuksessa vuokranantajasta annettujen tietojen oikeellisuus.

Kansaneläkelaitos on ilmoittanut kantelijalle lähettämässään pyynnössä hänen vuokralaisensa henkilötunnuksen. Se on perustellut käytäntöä edellä mainitun yksilöintitarpeen lisäksi sillä, että vuokranantajalla on oikeus saada tietää vuokralaisensa henkilötunnus.

Yksityiselämän suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Momentissa todetaan lisäksi, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Henkilötietolaki sisältää säännöksiä myös henkilötunnuksen käytöstä. Lain 13 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnusta saa käsitellä muun muassa sosiaaliturvan toteuttamisessa, joten Kansaneläkelaitoksella on siis oikeus käyttää henkilötunnuksia etuustoiminnassaan. Henkilötunnus ei ole myöskään sinänsä salassa pidettävä tai arkaluonteinen tieto.

Käsitykseni mukaan käytännössä vuokranantajat myös vakiintuneesti edellyttävät vuokralaisen henkilötunnusta jo vuokrasopimuksissa muun muassa varmistuakseen tämän henkilöllisyydestä. Tällöin kyse on nähdäkseni kuitenkin siitä, että vuokranantajat haluavat oman oikeusturvansa vuoksi vuokralaisen henkilötunnuksen tiedokseen. Jos vuokralainen kieltäytyy antamasta tunnustaan, seurauksena saattaa olla se, että vuokrasuhde jää syntymättä. Lisäksi henkilötietolain 13 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnusta saa käsitellä myös vuokraustoiminnassa.

Kantelija ei kuitenkaan ollut vuokrasopimusta laadittaessa vaatinut saada tietää vuokralaisensa henkilötunnusta ja nähdäkseni hän saikin sen tietoonsa Kansaneläkelaitoksen selvityspyynnöstä. Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen menettelyä onkin nyt puheena olevassa asiassa tarkasteltava henkilötietolain 13 §:n 4 momentin valossa. Sanottu säännös nimittäin velvoittaa rekisterinpitäjän huolehtimaan siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Kansaneläkelaitoksen oman toiminnan kannalta henkilötunnuksilla tapahtuva yksilöinti on nähdäkseni tarpeen ja välttämätöntä. Myös vuokranantajina toimivien liikeyritysten ja muiden vastaavien suurvuokranantajien kannalta vuokralaisten henkilötunnusten käyttö helpottaa asumistukisuoritusten kohdentamista ja seuranta. Lisäksi vuokranantajat saavat käsitykseni mukaan pääsääntöisesti vuokralaisen henkilötunnuksen tietoonsa jo vuokrasopimusta laadittaessa, joten Kansaneläkelaitoksen kirjeessä mainittu vuokralaisen henkilötunnus ei ole heille uusi tieto. Nyt esillä olevan kaltaiset tilanteet ovat nähdäkseni käytännössä hyvin harvinaisia.

Vuokralaisen henkilötunnuksen käyttäminen automaattisesti yksilöintikeinona kirjeissä ja selvityspyynnöissä ei ole kuitenkaan nähdäkseni täysin ongelmattonta. Tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut 15.11.2004 esitteen henkilötunnuksen käsittelystä henkilötietolain mukaan. Siinä se on viitannut muun muassa tietosuojavaltuutetun kannanottoihin. Esitteessä on muun muassa todettu, että henkilötunnusta ei saa käsitellä vain siitä syystä, että tietojärjestelmän ominaisuudet niin vaativat tai että tietojen käsittely on henkilötunnuksen avulla helpompaa tai nopeampaa.

Oma näkemykseni on, että myös vuokranantajien kannalta riittävä yksilöinti voisi tapahtua ilman vuokralaisen henkilötunnuksen ilmaisemista kokonaisuudessaan eli niin sanotun tunnisteosan (yksilönumero ja tarkistusmerkki) paljastamista. Jos vuokranantajalle lähetettävässä selvityspyynnöissä ja muissa kirjeissä olisi mainittu vuokralaisen nimi ja syntymäaika sekä vuokra-asunnon osoite, olisi vuokranantajalla nähdäkseni riittävästi tietoja kohdentaa kirje oikeaan vuokrasuhteeseen.

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa vuokranantajille kirjeitä lähettäessään ja jo niiden mallipohjia luodessaan huomioon perustuslain 10 §:n mukaista yksityiselämän suojaa toteuttavan henkilötietolain 13 §:n 4 momentista ilmenevät periaatteet sekä painottaa niitä myös toimihenkilöille antamassaan koulutuksessa.

Kansaneläkelaitoksen toimistossa tapahtuneen yksittäisen asiakaspalvelutilanteen osalta totean, että Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden on voitava luottaa siihen, että laitos käsittelee ja selvittelee heidän etuusasioitaan luottamuksellisesti. Asiakkaan läsnä ollessa tapahtuvassa toisen asiakkaan tietojen selvittelyssä on nähdäkseni oltava erityisen varovainen. Tämä koskee myös toisen henkilön henkilötunnuksen mainitsemista asiakkaan kuullen. Kantelijan viittaamasta asiakaspalvelutilanteesta ei ole saatavissa tarkempaa selvitystä, enkä katso asian tältä osin vaativan näiden yleisten toteamusten lisäksi taholtani enempiä toimenpiteitä.

3.3

Asiakaspalvelu

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitos toteaa, että kantelija ei ole kirjoituksessaan yksilöinyt tapahtumia siten, että laitos pystyisi selvittämään hänen laitoksen asiakaspalveluun kohdistamaa arvostelua. Kansaneläkelaitos ilmoittaa kuitenkin korostavansa toimihenkilöilleen asiallisen kohtelun tärkeyttä kaikissa asiakaspalvelutilanteissa.

Kannanotto

Enemmän näytön puuttuessa asia ei anna minulle tältä osin aihetta toimenpiteisiin.

3.4

Muut asiat

Kantelija sivuaa kirjoituksessaan myös Kansaneläkelaitoksen tulkintaa katsoa samassa asunnossa asuvat vastakkaista sukupuolta olevat henkilöt automaattisesti avopuolisoiksi. Hän kertoo lisäksi Kansaneläkelaitoksen Kampin toimiston pyytäneen häntä vuokranantajana antamaan hänen vuokralaiselle osoitetun selvityspyynnön kautta laitokselle selvitystä siitä, kenen kanssa hänen vuokralaisensa asui.

Saamani selvityksen mukaan väestötietojärjestelmässä oli ollut tieto, että kantelija ja hänen vuokralaisensa olivat asuneet samassa asunnossa ajalla 1.–3.8.2006. Kansaneläkelaitos oli ehtinyt pyytää kantelijan vuokralaiselta selvitystä samassa asunnossa asuvasta henkilöstä ennen kuin tieto kantelijan muutosta Mikkeliin oli saapunut Kansaneläkelaitokselle. Tiedon saavuttua asia selvisi eikä kantelijan vuokralaisen tarvinnut toimittaa pyydettyä selvitystä laitokselle.

Mitä tulee muutoin puolison ja avopuolison käsitteisiin ja merkitykseen etuusasioissa, totean, että eräissä sosiaalivakuutusetuksissa etuuden hakijan puolison ja avopuolison tuloilla on vaikutusta etuuden määrän. Tämä perustuu eduskunnan säätämään lainsäädäntöön. Eduskunnan oikeusasiamies ei valvo eduskunnan lainsäädäntötoimintaa eikä voi puuttua säännöksiin taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Käsiteltäväni on ollut eräitä kanteluita, joissa on kiinnitetty huomiota erityisesti avopuolison määritelmään sosiaaliturvalainsäädännössä. Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto on eräässä kanteluasian johdosta antamassaan lausunnossa todennut, että lainsäädännössä ei ole juurikaan määritelty avopuolison käsitettä. Näin ollen sitä koskevaa jokaiseen tapaukseen soveltuvaan täsmällistä tulkintaohjeistustakaan ei ole voitu antaa. Osaston mukaan ratkaisut tehdään yksittäistapauksina asioista saatavan kokonaiskäsityksen perusteella. Tuenhakija voi osaston mukaan käytännössä selvittää asiaa muun muassa asunnon pohjapiirroksin, yhteistä asumistapaa ja -aikaa koskevin selvityksin tai muulla asiaa kuvaavalla tavalla. Myös ulkopuolisten antamia selvityksiä asuinkumppanuuden tosiasiallisesta laadusta on esitetty. Käytännön ohjeena avoliittotilanteiden tarkastelussa on tavanomainen elämäntuntemus.

Työttömyysturvalain 1 luvun 7 § on yksi niistä sosiaaliturva-alan säännöksistä, joka rinnastaa puolison ja avopuolison. Säännöksen mukaan mieheen ja naiseen, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät jatkuvasti avioliitossa eli yhteisessä taloudessa ja muutoinkin avioliitonomaisissa olosuhteissa, sovelletaan, mitä laissa säädetään puolisoista. Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) työttömyysturvalaiksi on tältä osin todettu, että avoliitto, jota termiä pykälässä käytettäisiin sen vakiintuneisuuden vuoksi, voitaisiin ehdotuksen mukaan etuuksia määrättäessä rinnastaa avioliittoon, jos pykälässä luetellut kaikki edellytykset täyttyvät. Esityksen mukaan edellytetään, että kyseessä on mies ja nainen, heillä on yhteiseksi katsottava talous, he elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa ja että tällainen asioiden tila ei ole selvästi väliaikainen.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että yhteiselle taloudelle ei voida antaa yksiselitteistä sisältöä, mutta yhdessä asuminen jo yksistään luo tietynasteisen olettaman yhteisestä taloudesta. Myös avioliitonomaisten olosuhteiden käsite jäisi edelleen toimeenpanon kannalta jossain määrin ongelmalliseksi, koska kyseisestä asiasta ei voida säätää tarkemmin. Tulkintakäytäntöä ohjaisi kuitenkin säännöksessä edellytetty olosuhteiden vakiintuneisuus ja jatkuvuus. Tällaisena säännöksen tarkoittamana jatkuvuutena voitaisiin pitää esimerkiksi useamman kuukauden jatkunutta yhteistaloutta.

Avoliiton olemassaolo on siis ratkaistava oikeuskäytännössä yksittäistapauksittain kulloisessakin asiassa esiin tulleiden seikkojen ja niin sanotun yleisen elämäkokemuksen perusteella. Yleinen elämäkokemus on nyt puheena olevissa arvioinneissa varsin ratkaisevasti vaikuttanut siihen, että oikeuskäytännössä on vakiintuneesti pidetty lähtökohtaisena olettamana sitä, että silloin kun kaksi eri sukupuolta olevaa suurin piirtein samanikäistä henkilöä asuu samassa huoneistossa, kyseessä on avoliitto. Käytännössä onkin siis etuuden hakijan tehtävänä pyrkiä osoittamaan se, ettei hän elä avoliitossa. Tämä hän voi tehdä esittämällä selvitystä huoneiston pohjapiirustuksesta ja asumisen luonteesta muutoinkin. Käytännössä tällaisen selvityksen esittäminen voi joskus olla vaikeaa. Käsitteiseni mukaan edellä kerrottua olettamaa voidaan pitää kuitenkin perusteltuna yleisen elämäkokemuksen perusteella. Lisäksi toisenlainen olettama merkitsisi sitä, että viranomaisen tulisi pyrkiä esittämään näyttöä ja todisteita avoliitosta, mikä olisi nähdäkseni huonompi vaihtoehto kuin nykytilanne, jossa tuen hakijan on esitettävä selvitystä omista olosuhteistaan.

Edellä kerrotun perusteella ja kun kysymys puolison tulojen huomioon ottamisesta on viime kädessä eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia, ei kirjoitus anna minulle tähtäkään osin aiheutta enempään toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan jaksoissa 3.1 ja 3.2 esittämäni näkemykset osoitetietojen huolellisesta käsittelystä ja henkilötunnuksen merkitsemisestä vuokranantajalle lähetettävään selvityspyyntöön Kansaneläkelaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestä.