

22.7.2019
EOAK 4582/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

KANSANELÄKELAITOKSEN TOIMEENTULOASIAKKUUDEN PALJASTUMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä toimeentulotukea koskevassa asiassa. Kantelija kertoi, että Kela oli lähettänyt kantelijan tietämättä tämän vuokranantajalle kirjeen, jossa oli kerrottu kantelijan toimeentulotukiasiakkuudesta, sen syistä ja vuokravakuuden ehdoista. Kantelijan mukaan Kelan menettely aiheutti sen, että vuokranantaja purki vuokrasopimuksen.

2 SELVITYS

Kela antoi kantelun johdosta selvityksen (liitteenä).

3 RATKAISU

3.1 Vuokravakuuden myöntäminen

Toimeentulotukilain 7 b §:n tarkoitamiin muihin perusmenoihin kuuluu tarpeellisen suuruisena muun muassa yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitetut asumismenot. Toimeentulotukilaisissa ei erikseen säädetä oikeudesta saada toimeentulotukea vuokravakuuteen, mutta oikeus- ja hallintokäytännössä on katsottu, että myös vuokravakuus voi olla toimeentulotukeen oikeuttava tarpeellinen asumismeno ja siihen voidaan myöntää toimeentulotukea toimeentulotuen yleisten periaatteiden mukaisesti.

Toimeentulotukilain 16 §:n mukaan toimeentulotuki maksetaan tuen hakijalle käytettäväksi hänen ja hänen perheensä elatukseen. Toimeentulotuki voidaan säännöksen 2 momentin mukaan erityisistä syistä maksaa tuenhakijan perheenjäsenelle tai tuen saajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuen saajan elatuksen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen.

Kelan selvityksen mukaan kantelija haki toimeentulotukea vuokravakuuteen 27.7.2018 jättämällä hakemuksella ja hän oli vuokravakuushakemuksessaan pyytänyt, että vuokravakuus maksetaan suoraan vuokranantajalle.

Hakemuksen jättämisen jälkeen kantelija haki vuokravakuutta rahana, joka hänelle myönnettiin samana päivänä. Myönteisessä päätöksessä

ilmoitettiin, että vuokravakuus, joka oli siis myönnetty rahana, oli maksettu kantelijan hakemuksen mukaan suoraan vuokranantajalle.

Kelan mukaan kantelijan vuokranantajalle lähetettiin Kelan vakiokirje, jossa mainittiin myös kantelijan toimeentulotukiasiakkuus. Muutoin kirjeessä oli ilmoitettu vuokranantajalle vuokravakuutta koskevat ehdot.

Katson Kelan toimineen vuokravakuuden myöntämistä koskevassa asiassa kantelijan hakemuksen mukaisella tavalla. Tältä osin kantelu ei johda toimenpiteisiin.

3.2 Vuokravakuussitoumuksen maininta toimeentulotukiasiakkuudesta

3.2.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on salassa pidettävä, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos: 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Saman pykälän 2 momentin mukaan viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liikesalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettua henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen: 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.

Toimeentulotukilain 18 a §:n mukaan, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 18 §:n 1–4 momentissa säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan suostumuksesta riippumatta, koskee myös Kansaneläkelaitoksen toimeentulokitehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamia välttämättömiä tietoja.

Toimeentulotukilain 18 e §:n mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta käsiteltävänä olevan toimeentulotukihakemuksen ratkaisemista varten välttämättömät vuokrasuhteeseen ja asumiseen liittyvät tiedot vuokranantajalta ja asunto-osake- tai kiinteistöosaakeyhtiöiltä.

Hallintolain 6 §:n sisältämän suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Pykälän perusteluiden mukaan viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Vaikka suhteellisuusperiaate korostuu perusteluiden mukaan tietyissä tilanteissa, sillä on myös yleisempää merkitystä viranomaistoiminnassa. Suhteellisuusperiaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta (HE 72/2002 vp, s. 55). Saman pykälän sisältämän luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

3.2.2 Arviointi

Saamani selvityksen mukaan Kela lähetti kantelijan vuokranantajalle kirjeen, jonka otsikko on seuraava: ”Perustoimeentulotuki: Vuokravakuus on myönnetty rahana.” Tämän jälkeen kirjeessä todetaan seuraavaa: ”Hyvä yhteistyökumppani. Kela on 8.8.2018 antamallaan päätöksellä myöntänyt asiakkaalle [kantelijan nimi] perustoimeentulotukena vuokravakuuden 1580 euroa. Vakuus maksetaan [vuokranantajan nimi] tilille - - -.”

Totean, että edellä kohdassa 3.2.1 selostetut säännökset oikeuttavat Kelaa saamaan vuokranantajalta toimeentulotuen määräämiseen vaikuttavia välttämättömiä tietoja, missä yhteydessä Kelalla on asiakaslain 18 §:n 4 momentin ja julkisuuslain 26 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti oikeus luovuttaa myös asiakasta koskevia tietoja säännösten edellyttämissä rajoissa.

Kansaneläkelaitos ei ole selvityksessään erikseen ottanut kantaa siihen, millä perusteella vuokranantajalle lähetetyssä vuokravakuusittomuudessa on välttämättä tullut olla nimenomaiset maininnat vuokralaisen (kantelijan) toimeentulotukiasiakkuudesta. Tällaiset maininnat paljastavat suoraan julkisuuslaissa säädetyn ehdottomasti salassa pidettävän sosiaalihuollon asiakkuuden. Sen sijaan Kela on edellä kohdassa 3.1 kerrotulla tavalla tuonut esiin kantelijan suostumuksen siihen, että vuokravakuus voidaan toimittaa suoraan vuokranantajalle.

Suostumuksen antaminen yhtäältä vuokravakuuden maksamiseen tietyllä tavalla ja toisaalta sosiaalihuollon asiakkuudesta nimenomaisesti kertomiseen ovat mielestäni sinänsä lähtökohtaisesti kaksi eri asiaa.

Sinänsä on nähdäkseni väistämätöntä se, että vuokralaisen asiakkuus Kelassa yleensä ottaen tulee joka tapauksessa nyt esillä olevan kaltaisissa tilanteissa vuokranantajan tietoon jo sitä kautta, että kirjeen lähettäjänä on Kela, joskin toisaalta sen maksettavana olevien erilaisten etuuksien kirjo on laaja. Siten tieto siitä, että kirjeen on lähettänyt Kela, ei käsitykseni mukaan vielä sinänsä paljasta sitä, millaisesta Kelan asiakkuudesta tarkalleen on kyse.

Mikäli tietoa nimenomaan toimeentulotukiasiakkuudesta ei välttämättä tarvita vuokravakuutta koskevassa sitoumuksessa, tiedon sisällyttäminen kyseiseen asiakirjaan voidaan kyseenalaistaa. Viranomaisten tulee mitoittaa kaikki toimintansa siten, että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tämä suhteellisuusperiaate voi tarkoittaa esimerkiksi nyt tarkastelussa olevan asian olosuhteissa asian asianmukaisen käsittelyn ja asiakkaan yksityisyyden suojan näkökulmasta sitä, että asiakkaan tietoja paljastetaan vuokranantajalle vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä viranomaisen tehtävän eli tässä tapauksessa vuokravakuusasian hoitamiseksi. Luottamuksensuojasta taas seuraa, että Kelan asiakkaan on voitava luottaa muun muassa siihen, ettei Kela paljasta hänen tietojaan ulkopuolisille tahoille enempää kuin on lain rajoissa sallittua.

Minulla ei tässä yhteydessä kuitenkaan ole tarkempaa tietoa siitä, miksi Kela pitää tietoa sosiaalihuollon asiakkuuden nimenomaisesti mainitsemisesta välttämättömänä vuokranantajalle lähetettävässä asiakaskirjeessä, eli olisiko se toimitettavissa vuokranantajalle ilman tällaisia mainintoja, taikka millainen vaikutus asian asianmukaiseen käsittelyyn ylipäättään olisi sillä, että kyseistä tietoa ei kerrottaisi.

Kyse on siten sen punninnasta, miten mahdollisimman hyvin saataisiin sovitettua yhteen erilaiset asiaan vaikuttavat intressit, kuten asian asianmukainen käsittely ja asiakkaan yksityisyys mutta myös vuokranantajan mahdolliset edut ja oikeudet.

4 TOIMENPITEET

Koska kaikki asian oikeudelliseen arviointiin vaikuttavat seikat eivät ole tiedossani, tyydyn tässä vaiheessa kiinnittämään Kelan huomiota siihen, mitä olen edellä kohdassa 3.2.2 yleisellä tasolla todennut.

Esitän lisäksi, että Kela vielä arvioisi nyt tarkastelussa olevan vuokranantajalle lähetettävän asiakaskirjeen muotoilua siitä näkökulmasta, onko sosiaalihuollon asiakkuuden nimenomainen mainitseminen siinä välttämätöntä muun muassa asian asianmukaisen käsittelyn, kanteli-

jan yksityisyyden ja mahdollisesti myös vuokranantajan etujen ja oikeuksien näkökulmasta taikka muusta oikeudellisesti perustellusta syystä.

Pyydän Kelaa ilmoittamaan **30.9.2019** mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

Edellä todetussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kelalle.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Mikko Sarja

Esittelijäneuvos

Tapio Rätty