

18.12.2006

Dnro 652/4/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

AVIOLIITONOMAISTEN OLOSUHTEIDEN ARVIOINTIA JA ETUUDEN HAKIJAN KUULEMINEN ASIAA RATKAISTAESSA

1 KANTELU

A arvosteli 13.2.2005 päivätyssä kirjoituksessaan Kansaneläkelaitosta siitä, että se on katsonut hänen elävän avoliitossa samassa huoneistossa asuvan B:n kanssa. A kertoi asuvansa yrityksensä työsuhteasunnossa. Hän kertoi yrityksensä ottaneen alivuokralaissuhteeseen B:n, joka suoritti Helsingissä opiskeluunsa liittyvää työharjoittelua. A:n mukaan B on hänen veljensä tyttöystävä.

A ihmetteli sitä, että Kansaneläkelaitos tulkitsee automaattisesti eri sukupuolta olevat samassa osoitteessa asuvat henkilöt avoliitossa eläviksi. Lisäksi hän arvosteli erityisesti sitä, että Kansaneläkelaitos oli B:lle antamassaan etuuspäätöksessä ilmoittanut tälle hänen henkilö- ja tulotietonsa kuulematta häntä asiasta.

2 SELVITYS

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi A:n kirjoituksen johdosta 19.4.2006 lausunnon (dnro 12/030/2006), jossa se selosti yleisellä tasolla Kansaneläkelaitoksen menettelyä ja ratkaisulinjaa tapauksissa, joissa arvioinnin kohteena on avoliitossa eläminen.

A:lle varattiin tilaisuus vastineen antamiseen selvityksen johdosta, mutta hän ei antanut vastinettaan.

Nähtäväkseni hankittiin myös B:n opintotuen asumislisäasian asiakirjoja.

Minulla on ollut samanaikaisesti käsiteltävänäni eräs toinen kanteluasia (dnro 1096/4/06), jossa on niin ikään kyse samassa huoneistossa asuvien henkilöiden tulkitsemisesta avoliitossa eläviksi. Tuossa tapauksessa Kansaneläkelaitos oli varannut etuuden hakijalle tilaisuuden toimittaa hänen avopuolisonaan pidetyn henkilön tulotiedot Kansaneläkelaitokselle ennen ratkaisun antamista.

Koska menettelytavat avopuolisona pidetyn henkilön tulojen selvittämisessä poikkesivat toisistaan, pyysin Kansaneläkelaitokselta lisäselvitystä ja lausuntoa näiden kanteluiden johdosta.

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto antoi 14.11.2006 uuden lausunnon, jonka liitteenä olivat Etelä-Suomen aluekeskuksen, opintotukikeskuksen ja Helsingin vakuutuspiirin antamat selvitykset. - - -

3 RATKAISU

3.1 Kannanotot

Katson Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen laiminlyöneen kuulla etuuden hakijaa siten kuin hallintolain 34 §:ssä edellytetään. Lisäksi katson keskuksen maininneen tarpeettomasti A:n henkilötunnuksen kokonaisuudessaan antamassaan päätöksessä. Muihin toimenpiteisiin kirjoitus ei anna minulle aiheutta.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.2 Asiatiedot

Tapahtumien taustalla on siis B-nimisen henkilön opintotuen asumislisäasia. Helsingin vakuutuspiirin selvityksen mukaan B oli toimittanut 24.1.2005 Kansaneläkelaitokselle ilmoituksen olosuhteiden muuttumisesta. Hän oli ilmoittanut olevansa ajalla 10.1.–10.5.2005 opiskeluun liittyvässä työharjoittelussa. B oli hakenut opintotuen asumislisää liittäen ilmoitukseen kopion X Oy:n kanssa tekemästään alivuokrasopimuksesta.

Sanottua ilmoitusta käsitellessään ja ratkaistessaan Kansaneläkelaitos on katsonut, että B ja A elävät avoliitossa. A on kirjoituksessaan ilmoittanut nähneensä Kansaneläkelaitoksen B:lle antaman päätöksen, joten hän on siis tietoinen päätöksen sisällöstä tältä osin.

A on kirjoituksissaan arvostellut myös yleisellä tasolla Kansaneläkelaitoksen käytäntöä katsoa samassa osoitteessa asuvat eri sukupuolta olevat henkilöt avoliitossa eläviksi. Tarkastelenkin ratkaisussani aluksi avoliittotilanteiden sääntelyä ja tulkintaa yleisellä tasolla. Sen jälkeen käsittelen myös nyt esillä olevaa yksittäistapausta ottaen huomioon kuitekin sen, että kantelun tehnyt A ei ole ollut puheena olevan etuuden hakijana.

3.3 Puoliso, avoliitto ja avioliitonomaiset olosuhteet

Lainsäädäntö

Opintotukilain 19 a §:n mukaan opiskelijalla on oikeus täysimääräiseen asumislisään, jos hänen puolisonsa tuloverolain 30 §:ssä tarkoitettu puhtaiden ansio- ja pääomatulojen määrä on enintään 15 200 euroa kuukaudessa. Lain 3 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan puolisollla tarkoitetaan puolestaan

aviopuolisoita ja avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä. Nyt on siis nimenomaisesti kyse siitä, mitä laissa tarkoitetaan puolisoilla ja erityisesti avioliitonomaisissa olosuhteissa elävillä henkilöillä.

Kansaneläkelaitoksen selvitykset

Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosasto on todennut, että lainsäädännössä ei ole juurikaan määritelty avopuolison käsitettä. Näin ollen sitä koskevaa jokaiseen tapaukseen soveltuvaa 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.

Opintotukikeskus on omassa selvityksessään todennut, että yleisen elämänkokemuksen mukaan suurin osa samassa huoneistossa asuvista eri sukupuolta olevista ja suurin piirtein samaan ikäluokkaan kuuluvista henkilöistä elävät opintotukilaisissa tarkoitetuissa avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Asian arviointia

Eräissä sosiaalivakuutusetuksissa myös etuuden hakijan puolison tuloilla on vaikutusta etuuden määrään. Näin on siis asian laita myös opintotuen asumislisässä. Tältä osin kyseessä on eduskunnan sille kuuluvan lainsäädäntövallan käyttämisestä. Eduskunnan oikeusasiamies ei valvo eduskunnan lainsäätötoimintaa eikä voi puuttua säännöksiin taustalla olevaan yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Lainsäädännössä on vakiintuneesti pidetty puolisona aviopuolison lisäksi avopuolisoa. Näin on tehty myös opintotukilain edellä mainitussa säännöksessä, kun siinä on rinnastettu avioliitto ja avioliitonomaiset olosuhteet. Avioliitonomaisia olosuhteita ei säännöksessä ole kuitenkaan tarkemmin määritelty. Myöskään asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 166/2001 vp) ei täsmennetä käsitettä.

Vastaavansisältöisiä säännöksiä sisältyy myös muihin etuuslakeihin, kuten esimerkiksi työttömyysturvalakiin. Sen 1 luvun 7 §:n mukaan mieheen ja naiseen, jotka eivät ole keskenään avioliitossa, mutta jotka elävät jatkuvasti avoliitossa eli yhteisessä taloudessa ja muutoinkin avioliitonomaisissa olosuhteissa, sovelletaan, mitä laissa säädetään puolisoista.

Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) työttömyysturvalaiksi on tältä osin todettu, että avioliitto, 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.

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.

Työttömyysturvalaissa on katsottu avoliiton siis muodostuvan yhteisestä taloudesta ja muutoinkin avioliitonomaisista olosuhteista, kun taas opintotukilaissa puhutaan vain avioliitonomaisista olosuhteista. Tästä terminologisesta erosta huolimatta molemmissa on kuitenkin käsitykseni mukaan käytännössä kyse samasta asiasta eli siis siitä, katsotaanko henkilöiden elävän avoliitossa.

Avoliiton ja avioliitonomaisten olosuhteiden yksiselitteinen täsmentäminen lainsäädännössä ei käsitykseni mukaan ole mahdollista, vaan asia on ratkaistava oikeuskäytännössä yksittäistapauksittain kulloisessakin asiassa esiin tulleiden seikkojen ja niin sanotun yleisen elämäkokemuksen perusteella.

Yleinen elämäkokemus on nyt puheena olevissa arvioinneissa varsin ratkaisevasti vaikuttanut myös 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. Tähän hän voi pyrkiä esittämällä selvitystä huoneiston pohjapiirustuksesta ja asumisen luonteesta muutoinkin, kuten Kansaneläkelaitoksen selvityksissä todetaan.

Käytännössä tällaisen selvityksen esittäminen voi joskus olla vaikeaa. Käsitykseni mukaan edellä kerrottua olettamaa voidaan pitää kuitenkin perusteltuna nimenomaan yleisen elämäkokemuksen perusteella. Lisäksi toisenlainen olettama merkitsisi sitä, että viranomaisen tulisi pyrkiä esittämään näyttöä ja todisteita avoliitosta. Se olisi nähdäkseni huonompi vaihtoehto kuin nykytilanne, jossa tuen hakijan on esitettävä selvitystä omista olosuhteistaan.

Edellä kerrotun perusteella katson, että avoliiton tulkintatilanteissa omaksuttu lähtökohta ei anna minulle oikeusasiamiehenä aihetta enempään toimenpiteisiin.

3.4

Kuuleminen avioliitonomaisista olosuhteista

A on arvostellut Kansaneläkelaitosta siitä, että se ei ole kuullut häntä ennen kuin antoi päätöksensä, jossa se katsoi hänet B:n avopuolisoksi.

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Eläke- ja toimeentuloturvaosaston mukaan pääsääntönä kuulemisessa on hallintolain 34 §. Osaston mukaan lähtökohtana on, että asiakasta kuullaan, jos asiassa on saatu uutta selvitystä tai jos asiaa muutoin joudutaan käsittelemään hakemuksesta poikkeavalla tavalla. Osaston mukaan kuuleminen kohdistuu aina tuen hakijaan.

Osaston mukaan opintotuen hakijan avoliiton arviointia on käsitelty toistuvasti koulutuksissa. Lisäksi myös hakijan kuuleminen tässä yhteydessä on ollut esillä erityisesti koulutuksissa syksyllä 2005 – talvella 2006.

Osaston mukaan B:n opintotukiasian asiakirjoissa ei ole merkintää hänen kuulemisestaan ennen ratkaisun tekemistä, vaikka ratkaisussa poikettiin hänen hakemuksessaan ilmoittamasta. Osaston mukaan näin olisi tullut tehdä ja se pitää tärkeänä kiinnittää edelleenkin koulutuksessa huomiota hallintolain mukaisten menettelyjen tuntemiseen.

Asian arviointia

Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on eräs perustuslain 21 §:ssä mainituista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp) todetaan lisäksi, että kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä.

Käsitykseni mukaan tuen hakijaa on kuultava, jos hänen katsotaan elävän avioliitonomaisissa olosuhteissa eli avoliitossa. Puolison tuloilla voi nimittäin olla vaikutusta tuen määrään. Tämä kuulemisvelvollisuus on nähdäkseni erityisen korostunut silloin, kun Kansaneläkelaitos on tekemässä arviotaan etuuden hakijan antamista tiedoista poikkeavien tietojen perusteella. Käytännön elämässä esiintyvät tilanteet ja olosuhteet voivat vaihdella suuresti ja edellä kerrottu lähtökohtainen oletama avoliiton olemassaolosta voi olla tuen hakijalle myös täydellinen yllätys. Tämän vuoksi pidän erityisen tärkeänä, että hakija saa hänen kohdallaan tehdystä olettamasta tiedon ja että hänelle varataan tilaisuus mahdollisen vastanäytön esittämiseen.

Asianosaisena Kansaneläkelaitoksessa vireillä olevassa etuusasiassa on kuitenkin tuen hakija. Kansaneläkelaitoksen kuulemisvelvollisuus rajoittuukin käsitykseni mukaan tuen hakijaan. Siihen henkilöön, jonka Kansaneläkelaitos katsoo elävän tuen hakijan kanssa avoliitossa, laitoksen kuulemisvelvollisuus ei nähdäkseni sen sijaan lähtökohtaisesti ulotu. Vaikka Kansaneläkelaitoksen tulkinta koskettaa myös avopuolisona pidettyä henkilöä, ei hän nähdäkseni pelkästään tämän asemansa vuoksi saa etuusasiassa asianosaisen asemaa.

Myös edellä kerrottu korostaa ennen asian ratkaisemista tapahtuvan tuen hakijan asianmukaisen kuulemisen tärkeyttä. Väitetyllä avoliitolla on merkitystä tuen hakijan oikeuksiin ja esittäessään näyttöä avoliittoa vastaan hänellä on mahdollisuus pyytää esimerkiksi lausuntoa he nkilöltä, jota pidetään hänen avopuolisonaan. Näin avopuolisona pidetty henkilökin saa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esittää oman näkemyksensä asiasta.

3.5

Avopuolison henkilötunnuksen ja tulotietojen mainitseminen etuuspäätöksessä

Kuulematta jättämisen lisäksi A arvosteli Kansaneläkelaitosta siitä, että se oli maininnut B:lle antamassaan päätöksessä hänen henkilö- ja tulotietonsa.

Kansaneläkelaitoksen selvitys

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus on selvityksessään todennut tältä osin, että opintotukilain 22 §:n mukaan puolison tulot otetaan huomioon viimeksi toimitetun valtionverotuksen tietojen perusteella. Opiskelijan asumislisähakemus voidaan siis keskuksen mukaan ratkaista ilman erikseen pyydyttäviä todistuksia puolison tuloista.

Eläke- ja toimeentuloturvaosasto totesi jo ensimmäisessä lausunnossaan, että hallintolain mukaan kaikki päätökseen vaikuttaneet tiedot on oltava näkyvissä päätöksessä. Näin tuen hakija voi muutoksenhakuasiassaan vedota päätöksessä mainittuihin näkökohtiin. Helsingin vakuutuspiiri on tältä osin todennut omassa selvityksessään, että asumislisäpäätöksessä mainitaan ratkaisuun vaikuttaneet puolison tulotiedot myös silloin, kun Kansaneläkelaitos on saanut ne verohallinnolta.

Asian arviointia

Käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen viittaus hallintolakiin tarkoittaa tässä yhteydessä hallintolain 45 §:ää. Säännöksen mukaan päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Nähdäkseni sanottu säännös edellyttää, että esimerkiksi opintotuen asumislisää koskevassa päätöksessä on mainittava hakijan puolisona pidetyn henkilön tulotiedot, mikäli niillä on vaikutusta päätökseen. Nyt puheena olevassa tapauksessa näin on ollut asian laita. Totean lisäksi, että opintotukilain mukaiset viimeksi toimitetussa verotuksessa vahvistettujen ansio- ja pääomatulojen kokonaismäärät ovat julkisia tietoja.

Edellä kerrottu pätee myös avopuolisoksi katsotun henkilön nimen mainitsemiseen päätöksessä. Korostan kuitenkin, että käsitykseni mukaan Kansaneläkelaitoksen tulisi ilmoittaa hakijalle hänen avopuolisonaan pidettävän henkilön nimi ja mahdollisesti julkiset tulotiedot jo siinä vaiheessa, kun hakijaa kuullaan avoliitosta. Käsitykseni mukaan estettä ei olisi myöskään sille, että Kansaneläkelaitos kuulisi etuuden hakijaa ensimmäisessä vaiheessa pelkästään hakijan asumisolosuhteiden perusteella tekemästään avoliittotulkinnasta. Jos hakija voisi osoittaa, ettei hän asu avioliitonomaisissa

olosuhteissa, ei aiemmin avopuolisoksi oletetun henkilön tulotietojen ilmoittaminen etuuden hakijalle ajankohtaistuisi.

Mitä tulee sitten henkilötunnuksen mainitsemiseen päätöksessä, totean, että Kansaneläkelaitoksella on kansaneläkelain 46 a §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla oikeus saada etuuksien hoitamista varten salassapitosäännösten estämättä muun muassa väestötietolain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut välttämättömät tiedot. Sanottu lainkohta pitää sisällään muun muassa osoitetiedot sekä tietoja kiinteistöstä, rakennuksesta tai huoneistosta. Kansaneläkelaitoksella on siis oikeus saada tietoonsa etuuden hakijan kanssa samassa huoneistossa asuvien henkilöiden henkilöllisyys. Tätä kautta heidän henkilötunnuksensa menee myös Kansaneläkelaitoksen tietoon ja arkistoituu myös etuusasioiden muodostamaan arkistoon. Henkilötietolain 13 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnusta saa puolestaan käsitellä muun muassa sosiaaliturvan toteuttamisessa.

Henkilötietolain 13 §:n 4 momentin mukaan rekisterinpitäjän on kuitenkin huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Henkilötunnus ei ole sinänsä salassa pidettävä tai arkaluonteinen tieto. Kansaneläkelaitoksella on myös oikeus käyttää henkilötunnuksia etuustoiminnassaan. Käsitykseni mukaan tuen hakijalle on myös yksilöitävä sen henkilön henkilöllisyys, jota pidetään hänen avopuolisonaan. Tämä yksilöinti voisi kuitenkin nähdäkseni tapahtua myös ilman avopuolisona pidetyn henkilön henkilötunnuksen ilmaisemista kokonaisuudessaan eli myös niin sanotun tunnisteosan (yksilönumero ja tarkistusmerkki) paljastamista.

Käsitykseni mukaan avoliiton olemassaolon selvittämisen käynnistämiseksi olisi riittävää, että tuen hakijalle ilmoitettaisiin hänen kanssaan väestötietojärjestelmän tietojen mukaan samassa huoneistossa tai kiinteistössä asuvan henkilön, jota hänen avopuolisonaan pidetään, nimi ja mahdollisesti syntymäaika. Voitaneen nähdäkseni perustellusti olettaa, että tuen hakija pystyy jo näillä tiedoilla aloittamaan mahdolliset tarpeelliseksi katsomansa toimet avoliitto-olettaman kumoamiseksi tarvittavan selvityksen hankkimiseksi. Totean tässä yhteydessä toisaalta myös sen, että käsitykseni mukaan avopuolisona pidetyn henkilön henkilötunnus kuuluu tietoihin, joista etuuden hakijalla asianosaisena on oikeus halutessaan saada tieto. Lähtökohtaisesti pidän kuitenkin avopuolisona pidetyn henkilön henkilötunnuksen julkaisemista kokonaisuudessaan etuuden hakijalle lähetettävässä kuulemiskirjeessä tarpeettomana.

Kun edellä kerrotun mukainen informaatio avoliitto-olettamasta annettaisiin hakijalle jo kuulemisen yhteydessä, päätöksessä ei olisi enää nähdäkseni tarpeen mainita muuta kuin avopuolisona pidettävän henkilön nimi.

3.6

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen menettelyn arviointia

Kuuleminen ennen päätöksen antamista

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus antoi B:lle 16.2.2005 päätöksen, jossa se ilmoitti pitävänsä A:ta hänen puolisonaan.

Opintotukikeskus ei ollut kuitenkaan saamani selvityksen mukaan kuullut B:tä ennen päätöksen antamista siten kuin hallintolain 34 § olisi edellyttänyt. B ei ollut saamani selvityksen mukaan ilmoittanut hakemuksessaan siitä, että A asuu samassa huoneistossa. Opintotukikeskuksen tulkinta on ollut nähdäkseni yllätys hänelle, kuten myös A:lle.

B:llä ei siis ole ollut mahdollisuutta hankkia vastaanäyttöä keskuksen tulkintaan avoliitosta ennen päätöksen antamista. Kuulemisen myötä opintotukikeskuksen tulkinta olisi todennäköisesti mennyt tuen hakijan kautta myös A:n tietoon. Näin hänkin olisi voinut esittää oman selvityksensä asiasta jo ennen keskuksen ratkaisua.

A:n henkilö- ja tulotietojen mainitseminen päätöksessä

Jos opintotukikeskus olisi kuullut B:tä edellä kerrotun mukaisesti, olisi sen luonnollisesti tullut ilmoittaa B:lle myös A:n henkilöllisyys. Käsitykseni mukaan A:n henkilötunnuksen julkaiseminen kokonaisuudessaan kuulemisen yhteydessä ei olisi kuitenkaan ollut tarpeen, vaan A:n nimen lisäksi hänen syntymäaikansa olisi nähdäkseni ollut riittävää. A:n verotuksessa vahvistettujen tulojen osalta totean, että tiedot ovat olleet sinänsä julkisia ja niillä on myös ollut vaikutusta A:lle maksettavaan asumislisään. Niiden ilmoittamista kuulemiskirjeessä ei nähdäkseni olisi voitu pitää lainvastaisena menettelynä.

Opintotukikeskus ei siis kuitenkaan kuullut B:tä edellä kerrotulla tavalla ennen päätöksen antamista ja se ilmoitti päätöksessään A:n nimen, henkilötunnuksen kokonaisuudessaan ja verotuksessa vahvistetut tulotiedot. Käsitykseni mukaan näistä tiedoista A:n henkilötunnuksen julkaiseminen kokonaisuudessaan on kuitenkin ollut henkilötietolain 13 §:n 4 momentissa tarkoitetun tavoin tarpeetonta.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen päätöksen lopputuloksen arviointia

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus teki siis arvionsa B:n ja A:n asumisesta kuulematta B:tä. Opintotukikeskus perusti olettamansa tältä osin saamani selvityksen mukaan yksinomaan väestötietojärjestelmästä saamiinsa osoitetietoihin ja B:n 24.1.2005 tekemän olosuhdemuutosilmoituksen tietoihin.

Keskuksen tiedossa oli B:n ilmoituksen perusteella siis se, että hän suoritti neljän kuukauden työharjoittelua ja että hän oli tehnyt alivuokrasopimuksen. Väestötietojärjestelmästä laitos sai niiden lisäksi tietää, että samassa huoneistossa asui myös B:tä 11 vuotta vanhempi A.

Oma näkemykseni on, että Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen ei olisi tullut käytössään olevin tiedoin ratkaista asiaa kuulematta B:tä olettaen tämän elävän avoliitossa A:n kanssa.

Olen edellä jaksossa 3.3. selostanut nyt sovellettavana olevaa lainsäädäntöä. Se on avoin erilaisille tulkinnoille ja antaa viranomaisille runsaasti harkintavaltaa arvioida yksittäistapauksessa esille tulleita olosuhteita yleisen elämäkokemuksen perusteella.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen päätös ei käsitykseni mukaan olekaan lainvastainen enkä katso opintotukikeskuksen myöskään ylittäneen laissa sille säädettyä harkintavaltaa tai käyttäneen sitä väärin.

Totean lisäksi, että B haki muutosta saamaansa päätökseen opintotuen muutoksenhakulautakunnalta. Valitukseensa hän oli liittännyt muun muassa alivuokranantajansa eli siis A:n antaman lausunnon. Muutoksenhakulautakunta hylkäsi valituksen. En kuitenkaan käsittele tässä ratkaisussani asiaa tältä osin enempää, koska A:n kantelun kohteena on ollut Kansaneläkelaitos eikä B ole asiasta kannellut.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Eduskunta on katsonut joissakin etuuksissa tarkoituksenmukaiseksi, että etuusasiaa ratkaistessa huomioon otetaan myös puolison tulot. Edelleen se on katsonut, että puolisona pidetään myös avopuolisoa. Käsitykseni mukaan avopuolison ja avoliiton käsitteen määrittäminen täsmällisesti lainsäädännössä ei ole mahdollista, mikä aiheuttaa osaltaan käytännön ratkaisutoiminnassa tulkintaongelmia.

Tulkintaongelmia aiheuttaa erityisesti luotettavan näytön esittäminen. Lainsäädäntö on kirjoitettu avoimeksi tulkinnalle sijaa antavaksi ja tulkintakäytännössä avoliiton olemassaolo on varsin vahva lähtökohta silloin, kun kaksi eri sukupuolta olevaa suurin piirtein samanikäistä henkilöä asuu esimerkiksi samassa huoneistossa. Tällöin on etuuden hakijan tehtävänä pyrkiä osoittamaan se, ettei hän asu avoliitossa.

Kun asioihin liittyy vaikeita tulkintaongelmia ja kyse on kuitenkin sekä etuuden hakijan että myös Kansaneläkelaitoksen kannalta etuusasian ulkopuolisen henkilön henkilökohtaisista asioista, on nähdäkseni tärkeää, että Kansaneläkelaitos menettelee hakemuksia käsitellessään avoimesti ja hallintolain säännöksiä noudattaen.

Säännöksistä asianosaisen kuuleminen on keskeisessä asemassa. Erityisesti silloin, kun Kansaneläkelaitos on tekemässä ratkaisuaan hakemuksesta tai muutoin hakijan ilmoittamasta poikkeavin tiedoin etuuden hakijan vahingoksi, on hakijan kuuleminen nähdäkseni välttämätöntä.

Tämän Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskus on nyt esillä olevassa asiassa laiminlyönyt. Laiminlyönnin seurauksena etuuden hakija ja myös A ovat voineet esittää omat näkemyksensä heidät yllättäneestä opintotukikeskuksen tekemästä tulkinnasta ensimmäisen kerran vasta etuuden hakijan hakiessa muutosta opintotukikeskuksen päätökseen.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen päätöstä ei kuitenkaan voida nähdäkseni pitää lainvastaisena. Myös opintotuen muutoksenhakulautakunta päätyi arviossaan keskuksen näkemyksen kannalle ja hylkäsi keskuksen päätöksestä tehdyn valituksen. Etuuden hakija ei vienyt asiaa saamani selvityksen mukaan enää vakuutusosoikeuden käsiteltäväksi.

Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen menettely antaa kuitenkin aihetta arvosteluun ja saatan edellä kohdassa 3.6 esittämäni käsitykset etuuden hakijan kuulemisen laiminlyönnistä ja A:n henkilötunnuksen mainitsemisesta päätöksessä sekä päätöksen lopputuloksesta esittämäni näkemyksen Kansaneläkelaitoksen opintotukikeskuksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Kansaneläkelaitoksen eläke- ja toimeentuloturvaosastolle.