

27.3.2012

Dnro 2444/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

ASUMISTIETOJEN REKISTERÖINTIASIAN KÄSITTELY EI OLLUT HYVÄN HALLINNON MUKAINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään 22.6.2011 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Keski-Suomen maistraatin menettelyä asumistietojensa rekisteröintiä koskevassa asiassa. Kantelijan tyytymättömyys kohdistui siihen, että hänen asumistietoihinsa vuonna 2009 jäänyttä noin puolen vuoden mittaista aukkoa ei ollut suostuttu jälkikäteen korjaamaan, vaikka hänellä oli ollut esittää näyttö yhtäjaksoisesta Suomessa asumisestaan myös tuolta ajalta. Kantelijan mukaan häneltä oli epähuomiossa jäänyt ajallaan ilmoittamatta maistraatille, että hänen asumisensa Suomessa oli jatkunut.

Edelleen kantelija kertoi, että hän oli ollut asian johdosta useasti mutta tuloksetta yhteydessä maistraattiin. Elokuussa 2010 kantelija oli kertomansa mukaan käynyt maistraatissa esittämässä todisteet siitä, että hän oli asunut kyseisen puuttuvan ajanjakson Suomessa. Maistraatin edustaja oli kantelijan kertoman mukaan vakuuttunut asiasta mutta hänen ei ollut mahdollista muuttaa tietoja, koska se olisi ollut vastoin lakia. Maistraatin edustaja oli kuitenkin ilmoittanut selvittävänsä asiaa ja ottavansa kantelijaan yhteyttä. Kantelija puolestaan oli useasti mutta tuloksetta tiedustellut maistraatin lopputulosta asian suhteen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Selvitysten keskeinen sisältö

Henkikirjoittaja on kertonut kantelijan käyneen hänen luonaan keskustelemassa kantelussa tarkoitettua asiasta loppukesästä 2010. Henkikirjoittaja oli selvittänyt kantelijalle, että tällaisessa tapauksessa kotikuntalain tulkinnan mukaan ilmoitus oli myöhästynyt, eikä maistraatti ollut voinut tehdä merkintää jälkikäteen. Kantelija oli kertonut, että hän ei ollut tietoinen lain sisällöstä ja hänestä oli tuntunut, että häntä oli ehkä jossakin vaiheessa neuvottu maistraatissa väärin. Joka tapauksessa kantelija ei kertomansa mukaan ollut saanut riittävää informaatiota alun perin ensimmäistä kertaa maistraattiin ilmoittautuessaan.

Henkikirjoittajan ehdoton käsitys oli keskustelujen perusteella ollut, ettei kantelija ollut halunnut kielteistä päätöstä vaan oli toivonut, että asiaa vielä harkittaisiin uudelleen. Henkikirjoittaja oli niin luvannut tehdä ja selvittää, josko asian olisi voinut toisinkin ratkaista. Kantelijan vaatimus oli kuitenkin henkikirjoittajan mukaan lähtökohtaisesti ollut vastoin vakiintunutta tulkintaa. Henkikirjoittaja oli kuitenkin itsekin kokenut tulkinnan tiukaksi ja asianomaisen sääntelyn sopivan huonosti tilanteeseen, jossa ulkomaalainen oleskelee Suomessa tilapäisesti ja tilapäinen oleskelu syytä tai toisesta jatkuu.

Muun muassa maistraatin yksikön lakkauttamiseen ja maistraattien yhdistymiseen liittyneiden työkiireiden johdosta asian käsittely oli henkikirjoittajan mukaan viivästynyt jossain määrin. Sittemmin kantelijan pyytämä korjaus oli tehty henkikirjoittajan päädyttyä siihen, että kantelija oli esittämiensä työtodistusten ja muun näytön perusteella mitä ilmeisimmin asunut Suomessa tarkoitettunakin ajankohtana. Asian arvioinnissa oli otettu huomioon myös se, että kantelija oli saatanut saada harhaanjohtavaa tietoa maistraatissa aiemmin asioidessaan.

Menettelynsä tueksi henkikirjoittaja on viitannut kotikuntalain muuttajan ilmoitusvelvollisuutta koskevaan 7 §:ään, merkinnän tekemistä koskevaan 9 §:ään, muuttopäivää koskevaan 10 §:ään ja asiavirheen korjaamista koskevaan 16 §:ään. Mainittu 10 § soveltui henkikirjoittajan mukaan kuitenkin huonosti tilanteeseen, jossa ulkomaalainen unohtaa tai ei osaa tehdä ilmoitusta muutosta määräajassa, jolloin hänen tietoihinsa jää aukko asumiseen, jos asiaa ei voida myöhemmin korjata.

Maistraatin päällikkö on puolestaan pahoitellut sitä, että kantelijan kohdalla maistraatin asiakaspalvelu ei ollut toteutunut sujuvasti ja laadukkaasti. Maistraatin päällikön mukaan maistraatin palveluprosessit oli tarkoitus käydä lävitse ja tällä tavoin pyrkiä jatkossa varmistamaan asiakaspalvelun tasaisempi laatu.

3.2

Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 21 §:n1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa toimivaltaisessa viranomaisessa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Saman pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintolaki

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen ja heillä on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (HE 72/2002 vp, s. 54)

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

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin.

Säännöksen perusteluiden mukaan menettelylliseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu muun muassa se, että viranomainen antaa asiakkaille neuvoja siitä, miten asia pannaan vireille. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiansa käyttämisestä. Neuvonta edellyttää myös konkreettista neuvonnan tarvetta. Neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava tapauskohtaisesti. Harkinnassa on huomioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta (HE 72/2002 vp, s. 57–58).

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Tämä säännös ilmentää samalla vaatimusta käsittelyvelvollisuudesta. Tämän periaatteen ydinsisältönä on, että viranomainen tutkii jokaisen sille tehdyn vaatimuksen ja antaa siihen ai-neellisen ratkaisun. Asiassa annettu ratkaisu voi olla myös päätös asian tutkimatta jättämisestä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Kotikuntalaki

Kotikuntalain 7 §:n 1 momentin mukaan kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää ja viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä maistraatille. Saman pykälän 3 momentin mukaan henkilön on ilmoitettava myös tilapäinen asuinpaikkansa maistraatille, jos asuminen kestää yli kolme kuukautta.

Kotikuntalain 7 a §:n 1 momentin mukaan muuttoilmoituksen voi tehdä kirjallisesti, puhelimitse, sähköisen asiointin avulla tai asiakaskäynnin yhteydessä suullisesti.

Kotikuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan jos maistraatti on saanut muuttoilmoituksen muulta kuin henkilöltä itseltään, se voi tehdä tämän tiedon mukaisen merkinnän väestötietojärjestelmään, jos on ilmeistä, että tietoa voidaan pitää luotettavana.

Kotikuntalain 9 §:n mukainen kotikuntamerkintä ei lainvalmisteluasiakirjojen (HE 104/1993 vp) mukaan sinänsä ei ole valituskelpoinen hallintopäätös, vaan toteava hallintotoimi, joka toteutuu rekisterimerkinnän tekemisellä. Väiillisesti merkinnällä on kuitenkin oikeutta luova vaikutus, sillä väestötietojärjestelmään merkityillä tiedoilla katsotaan olevan niin sanottu julkinen luotettavuus.

Kotikuntalain 10 §:n 1 momentin mukaan muuttopäiväksi katsotaan ilmoitettu päivä, jos ilmoitus on tehty kuukauden kuluessa muutosta. Jos ilmoitus saapuu tämän jälkeen, muuttopäiväksi katsotaan ilmoituksen saapumispäivä.

Pääsääntöisesti muuttopäiväksi pyritään hallituksen esityksen mukaan rekisteröimään tosiasiallinen muuttopäivä. Laiminlyöntitapauksissa muuttopäivä on kuitenkin sidottu pykälässä määrättyihin ajankohtiin, joista ei ole mahdollista poiketa. Tällä pyritään edistämään hallituksen esityksen mukaan sitä, että henkilöt täyttäisivät ilmoitusvelvollisuutensa määräajassa ja heidän väestötietojärjestelmään merkityt asumistietonsa vastaisivat kaikilta osin tosiasiallista tilannetta. Sidotulla muuttopäivällä pyritään myös estämään eräiden yhteiskunnallisten palvelujen väärinkäyttöä (HE 104/1993 vp).

Kotikuntalain 16 §:n 1 momentin mukaan jos kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa tai tilapäistä asuinpaikkaa koskeva merkintä perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka vääriin lain soveltamiseen, merkinnän tehnyt maistraatti omasta aloitteestaan tai sen vaatimuksesta, jota merkintä koskee, korjata virheen.

Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan on oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen erittäin tärkeää, että virheelliset kotikuntamerkinnot voidaan korjata nopeasti ja mahdollisimman yksinkertaisin menettelytavoin. Virheellisellä selvityksellä tarkoitetaan kotikuntamerkintää tehtäessä huomioon otettua, mutta myöhemmin virheelliseksi osoittautunutta seikkaa. Puutteellisella selvityksellä tarkoitetaan puolestaan sitä, ettei kotikuntamerkintää tehtäessä ole otettu lainkaan huomioon jotakin asiaan vaikuttavaa seikkaa. Virheen korjaamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, johtuuko virheellinen tai puutteellinen selvitys rekisteritoimiston vai asianosaisen toimenpiteistä tai laiminlyönnistä. Asianosaisen vaatimus korjaamiseen voidaan tehdä joko suullisesti tai kirjallisesti. Vaatimus on kuitenkin aina yksilöitävä ja perusteltava riittävän tarkasti. Oikeusvarmuudesta sekä korjaamiseen liittyvästä muutoksenhakumahdollisuudesta johtuen kirjallinen menettely on kuitenkin suositeltavin (HE 104/1993 vp).

3.2

Arviointia

Käytettävissäni olleen aineiston perusteella en voi enemmälti ottaa kantaa siihen, mitä kantelija oli vuodesta 2009 lukien maistraatin edustajien kanssa asiasta mahdollisesti keskustellut ennen loppukesäistä tapaamistaan vuonna 2010 henkikirjoittajan kanssa. Sen sijaan kantelijan ja henkikirjoittajan selvityksistä voidaan yhtäpitävästi päätellä, että he olivat keskustelleet asiasta loppukesästä 2010, ilmeisesti juuri elokuussa, kuten kantelija on ilmoittanut. Tällöin kantelija oli myös esittänyt selvitystä yhtäjaksoisen asumisensa tueksi. Asiaa erikseen tiedusteltaessa henkikirjoittaja on ilmoittanut, että kantelijan toivoma merkintä oli sittemmin tehty 11.10.2011.

Koska asiassa oli lopulta päädytty viranomaistoimenpiteeseen eli rekisterimerkinnän korjaamiseen ja perusteluna oli käytetty nimenomaan kantelijan asiassa esittämää selvitystä, asiaa voidaan nyt perustellusti arvioida niin, että maistraatissa oli tosiasiallisesti tullut vireille rekisterimerkinnän korjaamista koskeva asia viimeistään loppukesästä 2010 ja asia oli ratkaistu lokakuussa 2011.

Vaikka asian käsittelyyn varmasti ovat vaikuttaneet henkikirjoittajan työkiireet, en voi pitää näin pitkää – vähintäänkin yli vuoden mittaista – käsittelyaikaa asianmukaisena.

Osaltaan asian käsittelyyn on nyt kokonaisuudessaan vaikuttanut mitä ilmeisimmin se, että maistraatilla ei vahvasta vakiintuneesta tulkinnastaan johtuen ole ollut täysin varmaa käsitystä siitä, kuinka asiassa olisi nyt esillä olevassa poikkeukselliseksiin ehkä luonnehdittavissa olevassa tilanteessa ollut mahdollista menetellä eli olisiko tuosta omaksutusta tulkinnasta jollakin perusteella voinut poiketa. Minulla ei sinänsä ole perusteita kyseenalaistaa maistraatin näkemystä siitä, että voimassa oleva lainsäädäntö voi tämänkaltaisissa tilanteissa aiheuttaa tulkinnallisuutta. On myös neuvontavelvoitteen asianmukaista toteuttamista, että viranomaisen kertoo voimassa olevan lainsäädännön ja sen vakiintuneen tulkinnan sisällön, jotta asianosainen voi arvioida asian vireillepanon tarkoituksenmukaisuuden edellytyksiä. Toisaalta on kuitenkin pidettävä tarkoin huoli siitä, ettei neuvonta ole virheellistä, epäselvää tai muuten sellaista, että se voisi johtaa oikeudenmenetyksiin.

Pidän sinänsä myönteisenä, että kantelijan vaatimukseen pyrittiin vielä löytämään ratkaisu. Ongelmalliseksi asian tekee hyvän hallinnon näkökulmasta kuitenkin nyt se, että asia oli jäänyt pelkästään kantelijan ja henkikirjoittajan välisten keskustelujen ja sen varaan, että henkikirjoittaja mahdollisesti pohtii asiaa ja pyrkii siihen vielä palaamaan, mikä oli sittemmin kuitenkin erinäisistä syistä jäänyt. Kantelija on siten perustellusti voinut jäädä epätietoiseksi asian mahdollisesta etenemisestä ja siten ilmeisestikin joutunut sitä useasti peräänkuuluttamaan. Kaikesta tästä oli seurannut, että asian käsittely oli myös kestänyt hyvin kauan.

4

TOIMENPITEET

Edellä todetun perusteella minulla ei ole syytä päätyä asiassa maistraatin päällikön lausunnoissaan esittämästä kannasta poikkeavaan lopputulokseen. Katson, että maistraatin menettely ei ole ollut hyvän hallinnon mukainen. Saatan käsitykseni henkikirjoittajan ja maistraatin tietoon.

Lisäksi asian mahdollisen yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän asiassa kertyneet asiakirjat Väestörekisterikeskukselle tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten ja pyydän sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 31.5.2012 mennessä.