

30.4.2010

Dnro 3438/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

MUUTTOILMOITUSTA KOSKEVIA OHJEITA SYYTÄ TÄSMENTÄÄ / ANVISNINGARNA OM- FLYTTNINGSANMÄLAN BORDE PRECICERAS

1

KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan eri viranomaisten menettelyä asiassa, joka koskee postin toimittamista kotiosoitteeseen postiosoitteen sijasta. Kantelijan mukaan useat – kantelussa lähemmin yksilöidyt – viranomaiset lähettävät postia hänen kotiosoitteeseensa väestötietojärjestelmään ilmoitetusta postiosoitteesta huolimatta.

2

[---]

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslaki

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsiteltyksi viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet turvataan 2 momentin mukaan lailla.

Hallintolaki

Hallintolaissa säädetään lähemmin hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 6 §:ssä säädetään luottamuksensuojasta. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lain 7 §:ssä säädetään hallinnon palvelueriaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Hallintotoiminta on pyrittävä järjestämään siten, että asiakas saa palveluita asianmukaisesti. Hallintolain 8 §:ssä säädetään puolestaan neuvonnasta. Viranomaisen on 1 momentin mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa.

Väestötietolaki ja -asetus

Kantelun tekohetkellä voimassa olleen väestötietolain (507/1993) 4 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla väestötietojärjestelmään tallennetaan henkilön tunnistetietoina henkilötunnuksen ja nimen lisäksi

muun muassa osoite, kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Saman pykälän 4 kohdan mukaan tallennetaan tiettyjä henkilön ilmoittamia tietoja, kuten tieto äidinkielestä, ammatista, postiosoitteesta ja muusta vastaavasta osoitteesta.

Kantelun tekohetkellä voimassa olleen väestötietoasetuksen (886/1993) 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan Suomen kansalaisesta talletetaan väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen lisäksi osoite ja muut asuinpaikan yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot, postiosoite ja muu vastaava osoite, jos henkilö on sen ilmoittanut, sekä Suomesta muuttaneen osoite ulkomailla ja tieto siitä, onko oleskelu vakinaista vai tilapäistä.

Postiosoitteiden rekisteröiminen väestötietojärjestelmään aloitettiin vuonna 1996 oikeusasiamiehen esitettyä, että asunnottomalle henkilölle olisi merkittävä hänen ilmoittamansa postilokero-osoite väestötietojärjestelmään. Vuonna 1999 väestötietolakia muutettiin siten, että postiosoitteen merkitseminen tuli mahdolliseksi myös muille henkilöille kuin asunnottomille. Muutosta perusteltiin halulla parantaa palvelua.

Postiosoitteen merkitseminen voi muutosta koskeneen hallituksen esityksen perusteluiden mukaan olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun ulkomailla asuva tai työskentelevä henkilö haluaa postinsa toimitettavaksi suoraan hänen asioitaan Suomessa hoitavan henkilön osoitteeseen taikka kun harvaan asutulla seudulla asuva haluaa postinsa toimitettavaksi työpaikkansa osoitteeseen. Väestötietojärjestelmään merkittyä postiosoitetta voidaan käyttää apuna myös asuinpaikkaa koskevien tietojen tarkistamisessa. Postiosoitteen avulla maistraatti voi saada yhteyden henkilöön, jonka asuinpaikkatiedon oikeellisuutta halutaan selvittää (HE 192/1998 vp).

Väestörekisterikeskuksen lausunnossa on puolestaan todettu, että postiosoitteen ilmoittaminen voi tulla aiheelliseksi esimerkiksi, kun henkilö asuu tilapäisluontoisesti ulkomailla, henkilö asuu laitoksessa, henkilöllä ei ole vakinaista tai tilapäistä asuntoa tai kun henkilö ei halua postilähetyksiä asuinosoitteeseensa.

Väestötietolain 9 §:n 2 momentin mukaan kotikunnan, siellä olevan asuinpaikan ja tilapäisen asuinpaikan muuttumisen johdosta annettavasta ilmoituksesta säädetään kotikuntalaissa.

Kotikuntalaki

Kotikuntalain 7 §:ssä säädetään muuttajan ilmoitusvelvollisuudesta ja 7 a §:ssä muutto- ja maastamuuttoilmoituksesta. Viimeksi mainitun pykälän 3 momentin mukaan muuttoilmoituksesta tulee käydä ilmi muuttavan henkilön nimi, henkilötunnus, muuttopäivä, tiedot asunnosta, johon hän muuttaa, muut kotikuntaa ja siellä olevaa asuinpaikkaa sekä tilapäistä asuinpaikkaa koskevan merkinnän tekemistä varten tarpeelliset tiedot sekä tieto huoneiston hallintaperusteesta. Muuttoilmoituksen yhteydessä voidaan saman lainkohdan mukaan ilmoittaa myös muita väestötietojärjestelmään merkittäviä tietoja.

3.2

Kannanotto

Käytettävissäni olleen aineiston mukaan Kantelija oli tehnyt muuttoilmoituksen, jonka johdosta väestötietojärjestelmään oli merkitty hänen vakituinen osoitteensa ja postiosoitteensa, molemmat 21.8.2006 alkaen. Tästä huolimatta hän oli kertomansa ja tänne toimittamansa aineiston mukaan edelleenkin saanut eri viranomaisilta postia kotiosoitteeseensa. Tässä yhteydessä en katso aiheelliseksi ottaa kantaa yksittäisten viranomaisten menettelyyn, vaan tarkastelen kysymystä yleisellä

tasolla.

Kuten Väestörekisterikeskuksen lausunnostakin ilmenee, postiosoitteen ilmoittaminen on vapaaehtoista. Tilanne on tässä suhteessa pysynyt ennallaan väestötietolain korvanneen väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) tultua voimaan 1.3.2010 lukien. Tämän lain 13 §:ssä säädetään postiosoitteen merkitsemisestä kuten aiemmassa väestötietolaissa.

Väestörekisterikeskuksen mukaan väestötietojärjestelmään rekisteröidyt postiosoitteet välitetään tällä hetkellä käytännössä kaikille julkishallinnon säännöllisen tietopalvelun asiakkaille. Organisaatiot päättävät kuitenkin itse, mikä toimitetuista osoitteista sopii parhaiten heidän käyttötarkoitukseensa, eikä Väestörekisterikeskuksella ole määräysvaltaa tähän valintaan. Väestörekisterikeskuksen käsityksen mukaan kukin organisaatio käyttää toiminnassaan ensisijaisesti henkilön vakituista osoitetta sen korkean saavutettavuuden vuoksi, kun taas postiosoitetta käytetään toissijaisesti, jos vakinaista osoitetta ei ole. Väestörekisterikeskuksen mukaan tähän valintaan saattaa osaltaan vaikuttaa se, että henkilöt eivät aina ilmoita postiosoitteessa tapahtuneista muutoksista, jolloin vanhentuneet postiosoitteet näkyvät voimassaolevina väestötietojärjestelmässä.

Totean, että siitä, mitä väestötietojärjestelmään tallennettua osoitetta viranomaisen tulee käyttää yhteydenpidossaan asiakkaaseen, ei ole erikseen säädetty väestötietolainsäädännössä. Myöskään esimerkiksi hallintolain 10 luvussa, jossa säädetään tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, ei ole asiasta säädetty erikseen. Tavallista tiedoksiantoa koskevan 59 §:n perusteluissa on tosin todettu, että tällaisen tiedoksiannon toimittaminen edellyttää, että vastaanottajan postiosoite on viranomaisen tiedossa. Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä on viitattu lain 16 §:ään, jonka mukaan viranomaiselle toimitettavassa asiakirjassa on mainittava tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Jos taas yhteystietoja ei ole ilmoitettu, osoitetietojen selvittäminen jää viranomaisen tehtäväksi (HE 72/2002 vp, s. 114). Tämän sääntelyn perusteella määrävänä voidaan siten pitää osoitetta, jonka hallinnossa asioiva on itse ilmoittanut yhteydenpidossa käytettäväksi osoitteekseen.

Asiaa on mielestäni tarkasteltava hallintolain 6 §:ssä säädetyn luottamuksensuojan, 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvoitteen näkökulmasta.

Luottamuksensuojan näkökulmasta totean, että se, että väestötietolainsäädäntö nimenomaisesti mahdollistaa erilaisten osoitetietojen ilmoittamisen väestötietojärjestelmään, luo mielestäni ilmoittajalle perustellun odotuksen siitä, että osoitetietojen saajat toimivat ilmoitetun mukaisesti.

Palveluperiaatteen näkökulmasta totean, että viranomaisen kannalta kotiosoitteen käyttäminen voi sinänsä olla tarkoituksenmukaista henkilön tavoitettavuuden näkökulmasta. Toisaalta palveluperiaate korostaa asiakaslähtöisyyttä. Asiakaslähtöinen asianmukainen palvelu tarkoittaa muun muassa riittävän valintamahdollisuuden turvaamista, yksinkertaista ja joustavaa menettelyä ja asiakkaan kannalta kohtuuttoman vaikeiden menettelysääntöjen välttämistä (ks. esim. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet 2008, s. 80–81). Palveluperiaatetta samoin kuin muita hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita on noudatettava kaikessa hallintolain piiriin kuuluvassa toiminnassa (ks. HaVM 29/2002 vp).

Väestötietolainsäädäntö mahdollistaa nimenomaisesti sen, että henkilö voi niin halutessaan ilmoittaa sekä kotiosoitteensa että postiosoitteensa ilman, että asiaa olisi tarpeen erikseen perustella. Mielestäni voidaankin asiakasnäkökulmasta lähteä siitä, että henkilö, joka nimenomaan haluaa ilmoit-

taa postiosoitteeseen toisen osoitteen kuin kotiosoitteensa, on tehnyt asiassa tietoisin valinnan, jonka perusteena voi olla postinkulun varmistaminen tai muu tärkeä syy. Ilmoittajan voidaan arvioida itse kykenevän arvioimaan parhaiten, mistä osoitteesta posti hänet parhaiten kulloinkin tavoittaa. Toisaalta hänen vahingokseen vastaavasti jää, jos hän ei huolehdi postiosoitteensa ajantasaisuudesta.

Neuvonnan näkökulmasta totean puolestaan, että muuttoilmoituksella henkilö tosiasiallisesti saattaa vireille väestötietojen ilmoittamista koskevan asian. Muuttoilmoituslomakkeen täyttöohjeissa on puolestaan kyse tämän asian vireillepanoon liittyvästä neuvonnasta.

Edellä todetun perusteella katson, että luottamuksensuoja, palveluperiaatteen mukaisen asiakasnäkökulman huomioon ottaminen ja neuvontavelvollisuus edellyttävät vähimmilläänkin sitä, että muuttoilmoituksen tekijä saa ilmoitusta tehdessään – eli lakisääteistä velvoitetaan täyttäessään – riittävästi tietoa siitä, mikä erillisen postiosoitteen ilmoittamisen käytännön merkitys tosiasiallisesti on ja vaatiiko postin saaminen ilmoitettuun postiosoitteeseen häneltä mahdollisesti vielä muita toimenpiteitä.

Tämän vuoksi pidän kannatettavana sitä, että Väestörekisterikeskus tulee lausunnostaan ilmenevällä tavalla selvittämään, miten postiosoitteen luovuttamista ja sen käyttöä voisi kuvata tarkemmin muuttoilmoitukseen liittyvässä ohjeistuksessa (muuttoilmoituslomakkeen teksti, internetissä oleva muuttoilmoitukseen liittyvä ohjeistus ja muuttopuhelimessa työskenteleville annettava ohjeistus). Pidän Väestörekisterikeskuksen lausuntoon viitaten asianmukaisena myös sitä, että ohjeistusta tarkennettaisiin myös siten, että siitä ilmenisi, miten ilmoittajan tulisi toimia varmistaakseen aukottoman postinkulun ilmoittamaansa postiosoitteeseen. Sikäli kuin tämä voidaan käytännössä toteuttaa esimerkiksi tekemällä postin edelleen lähettämissopimus Itella Oyj:n kanssa, asiakkaalle on ohjeissa syytä ilmoittaa, aiheutuuko siitä hänelle lisäkustannuksia.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen postiosoitteen ilmoittamista koskevan ohjeistuksen täsmentämisen tarpeellisuudesta Väestörekisterikeskuksen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen päätökseni. Samalla pyydän Väestörekisterikeskusta ilmoittamaan 30.6.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on Väestörekisterikeskuksessa jo mahdollisesti antanut aihetta.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös hallinnon kehittämisestä vastaavan valtiovarainministeriön tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi myös kantelussa mainituille yksittäisille viranomaisille.

Kirjeen liitteet palautetaan oheisena.