

23.2.2017

Dnro 445/4/16

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

POSTIOSOITTEEN MERKITSEMINEN VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄÄN

1

KANTELU

Kantelija arvostelee sitä, että hänen asuinosoitteensa oli poistettu väestötietojärjestelmästä asunto-osakeyhtiön hallituksen puheenjohtajan pyydettyä sitä Helsingin maistraatilta. Poistaminen oli tapahtunut häntä kuulematta ilman että hakija olisi esittänyt näyttöä hakemuksensa tueksi

Kantelija pyysi myöhemmin kyseisen osoitteen tallentamista postiosoitteekseen. Asunto-osakeyhtiön ilmoituksen mukaan asunto oli otettu yhtiön haltuun ja edelleen vuokrattu. Maistraatti ei ollut tehnyt asiasta päätöstä.

- - -

3

RATKAISU

3.1 Asuinpaikkaa koskevan merkinnän poisto väestötietojärjestelmästä

Väestötietojärjestelmän tietojen mukaan kantelijan osoite oli 10.2.2014–3.3.2014 ollut [osoite poistettu] Helsingissä. Kantelijalla ei ollut asuinsoitetta Helsingissä ajalla 4.3.2014–12.10.2016.

Saadun selvityksen mukaan Helsingin maistraatti oli käsitellyt [asunto-osakeyhtiön nimi poistettu] hallituksen puheenjohtajan pyynnön poistaa kantelija kirjoilta osoitteesta [osoite poistettu]. Hallituksen puheenjohtaja oli ilmoittanut maistraatille, että kantelija ei asu enää asunnossa ja että asunto on otettu taloyhtiön hallintaan. Pyyntönsä liitteeksi hän oli toimittanut kanteluasiakirjoissa olevan Helsingin ulosottoviraston 4.3.2014 antaman päätöksen omaisuuden käsittelystä hädän täytäntöönpanossa. Maistraatille toimitetusta kappaleesta oli poistettu hädettävän sukunimitieto.

Arvioin menettelyä tältä osin seuraavasti.

Kotikuntalain (201/1994) 7 §:n 1 momentin mukaan kun joku muuttaa kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa, hänen on aikaisintaan kuukautta ennen muuttopäivää tai viimeistään viikon kuluttua muuttopäivästä ilmoitettava siitä maistraatille. Henkilö on lisäksi velvollinen antamaan itsestään maistraatille kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymistä varten tarvittavia lisätietoja 2 momentin nojalla.

Kotikuntalain 8 §:ssä säädetään muusta ilmoitusvelvollisuudesta. Sen 1 momentin mukaan rakennuksen omistaja tai tämän edustaja on tarvittaessa velvollinen antamaan maistraatille kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymistä, tilapäisen asuinpaikan merkitsemistä sekä väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamista varten tarpeellisia, hallussaan

olevia tietoja rakennuksessa asuvista tai asuneista. Huoneiston omistaja ja haltija on tarvittaessa velvollinen antamaan maistraatille kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan määräytymistä, tilapäisen asuinpaikan merkitsemistä sekä väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen tarkistamista varten myös tällaisia tietoja 3 momentin nojalla.

Kotikuntaa, asuinpaikkaa ja väestökirjanpitokuntaa koskeva merkinnän tekemisestä säädetään kotikuntalain 9 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan jos maistraatti on saanut muulta kuin henkilöltä itseltään tiedon kotikunnan tai siellä olevan asuinpaikan muuttumisesta taikka tiedon vakinaisesta muutosta ulkomaille, se voi tehdä tämän tiedon mukaisen merkinnän väestötietojärjestelmään, jos on ilmeistä, että tietoa voidaan pitää luotettavana.

Kotikuntamerkintää koskevasta hallintopäätöksestä säädettiin tuolloin voimassa olleen kotikuntalain 11 §:ssä. Säännöksen mukaan (1095/2010) jos maistraatin tekemä kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa koskeva merkintä poikkeaa asianomaisen henkilön ilmoittamasta tai jos merkintä on tehty muulta kuin muuttajalta tai hänen perheenjäseneltään saatujen tietojen perusteella, maistraatin on ilmoitettava asianomaiselle merkinnästä ja siitä, kuinka siinä mahdollisesti olevia asia- tai kirjoitusvirheitä voidaan korjata. Helsingin maistraatin ylitarkastaja on tänne toimittamassaan selvityksessä merkinnän tekemisestä kantelijalle ilmoittamista koskevilta osin todennut, että kantelijalla ei ollut tuolloin lainkaan osoitetta väestötietojärjestelmässä. Näin ollen päätöksen lähettäminen kirjeitse hänelle oli ylitarkastajan mukaan ollut mahdotonta. Hän toteaa edelleen: ”olen tuolloin todennäköisesti ilmoittanut hänelle, että asiasta on mahdollista saada valituskelpoinen päätös ja tässä tilanteessa (osoitetiedon puuttuessa väestötietojärjestelmästä) se on mahdollista noutaa maistraatin asiakaspalvelusta tai lähettää se sähköpostitse.”

Kantelijan mukaan hän oli saanut marraskuussa 2014 tiedon siitä, että eri viranomaisille ei ollut päivittynyt tietoa väestötietojärjestelmän osoiterekisteristä. Maistraatista tänne saadusta selvityksestä ei mielestäni yksiselitteisesti ilmene, missä vaiheessa kantelija on ollut yhteydessä maistraattiin. Joka tapauksessa hänelle on pyynnöstä toimitettu asunto-osakeyhtiön rekisterimerkintää koskevassa asiassa yhtiön asiansa tueksi maistraatille antama Helsingin ulosottoviraston päätös.

Edellä mainitusta oikeusohjeesta ilmenee, että rekisterimerkintä voidaan tehdä ulkopuolisen ilmoituksesta. Tässä asiassa on ensinnäkin kysymys siitä, oliko selvitys siten ilmeisen luotettava että merkintä ilman lisäselvityksiä tai asianomaisen kuulemista oli voitu tehdä. Todettakoon että yhteydenotto asianomaiseen ei ainakaan Helsingin maistraatista saadun selvityksen mukaan ollut mahdollista, koska väestötietojärjestelmässä ei ollut merkintää mistään osoitteesta eikä esimerkiksi sähköpostiosoitteesta. Kantelija kuitenkin kertoo ilmoittaneensa aikoinaan muuttoilmoituksensa yhteydessä sähköpostiosoitteensa rekisteriviranomaiselle, mutta rekisteriviranomainen oli tuolloin ollut Lapin maistraatti.

Selvityksen mukaan asunto-osakeyhtiö oli ilmoittanut huoneiston asunto-osakeyhtiölain mukaisesta haltuunotosta kirjallisesti maistraatille. Hakemuksensa tueksi maistraatti ei kuitenkaan ollut vaatinut päätöstä itse haltuunotosta vaan oli tyytynyt Helsingin ulosottoviraston päätökseen joka sekään ei koskenut itse huoneiston häätöä vaan sitä edeltävää päätöstä omaisuuden käsittelystä häädön täytäntöön panon yhteydessä eikä jäljennöksessä ollut häädettävän tai huoneiston omistajan nimeä.

Katson että perustellusti voidaan pitää asunto-osakeyhtiön esittämää selvitystä puutteellisena, kun Helsingin ulosottoviraston asiakirjoista ei edes ilmennyt kehen häätö kohdistui ja oliko sitä ylipäänsä pantu täytäntöön.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Hallintolain mukaisen selvittämisvelvollisuuden mukaisesti ja kotikuntalain ilmeisyysvaatimuksen valossa katson, että merkinnän tekeminen esitetysti oli tapahtunut puutteellisen selvityksen perusteella ennen kun asiassa oli hankittu riittävästi selvitystä. Kuten tänne toimitetusta selvityksestä ilmenee, oli hakemus kuitenkin perustunut asianmukaiseen asunto-osakeyhtiön päätökseen. Haltuunotto oli väestötietojärjestelmän merkintöjen valossa jatkunut 12.10.2016 saakka.

Totean, että kotikuntalain säännöksiä päätöksenteon ja muutoksenhaun osalta on muutettu 1.10.2016 voimaan tulleella lailla 669/2016. Muutoksella kotikuntalain säännöstä selkeytettiin puutteellisen ilmoitusten täydentämisen osalta (9 §:n 3 momentti) ja kotikuntamerkintää koskevan hallintopäätöksen tekemistä koskevilta osin (11 §). Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 78/2016 vp) todettiin että kotikuntalain osalta muutoksenhakujärjestelmää koskeva ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että maistraattien harkinnan perusteella tehtävää kotikunnan, siellä olevan asuinpaikan ja väestökirjanpitokunnan määräytymistä koskeva päätös, silloin kun kotikuntaa, asuinpaikkaa tai väestökirjanpitokuntaa koskevaa merkintää ei voitaisi tehdä ilmoittajan pyytämällä tavalla tai merkintä tehtäisiin muulta kuin muuttajalta saadun tiedon perusteella, muodostaisi kotikuntalain valituskelpoisen hallintopäätöksen, jonka ensimmäisenä muutoksenhakuineena olisi oikaisuvaatimuksen tekeminen hallintolaissa säädetyin tavoin.

Hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiannosta säädetään hallintolain 9 ja 10 luvuissa. Lain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiannona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitettu tavoin toimittaa, yleistiedoksiannona. Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava virallisessa lehdessä ja sen lisäksi viranomaisen ilmoitustaululla tai sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Saatan Helsingin maistraatin ylitarkastajan tietoon käsitykseni hänen virheellisestä menettelystä asian selvittämisessä. Kiinnitän hänen huomiotaan myös hallintolain asiakirjan tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin.

3.2 Postiosoitetta koskevan ilmoituksen käsittely

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli ollut alkuvuodesta 2015 sähköpostitse yhteydessä maistraattiin ja pyytänyt tallentamaan osoitteen [osoite poistettu] postiosoitteekseen. Maistraatti oli ollut yhteydessä puhelimitse taloyhtiön silloiseen isännöitsijään ja taloyhtiön hallituksen puheenjohtajaan. Molemmat olivat ilmoittaneet, että kantelija ei asu enää osoitteessa [osoite poistettu] ja että asunto on otettu taloyhtiön hallintaan ja vuokrattu eteenpäin. Helsingin maistraatti oli tällä perusteella katsonut, että maistraatin 3.3.2014 väestötietojärjestelmään tekemä merkintä kantelijan poismuutosta on ollut oikea. Maistraatista oli neuvottu kantelijaa tekemään mahdollisimman pian muuttoilmoitus. Tässä yhteydessä kantelijalle ilmoitettiin, että kyseisen osoitteen lisääminen väestötietojärjestelmään maistraatin toimesta hänen postiosoitteekseen oli ongelmallista, koska maistraatilla oli tieto siitä, että

asunto ei ole hänen hallinnassaan. Maistraatti oli ilmoittanut, että asiasta on mahdollista saada valituskelpoinen päätös, mutta päätöstä ei voi lähettää kantelijan ilmoittamaan osoitteeseen eli [osoite poistettu]. Selvityksen mukaan kantelija ei ole pyytänyt maistraatilta asiasta valituskelpoista päätöstä, jossa yhteydessä olisi voitu selvittää tarkemmin, miten päätös toimitetaan hänelle.

Kantelija on sittemmin 4.8.2016 toimittanut tänne selvityksen hänen Helsingin maistraatin ylitarkastajan sähköpostiin 27.2.2015 lähettämästä sähköpostiviestissä, jossa kantelija toteaa muun muassa: ”Miksi minun pitäisi noutaa maistraatin perusteltu valituskelpoinen päätös maistraatin asiakaspalvelusta? Ettekö voi lähettää sitä osoitteeseeni [osoite poistettu] tai sähköpostilla.”

Postiosoite voidaan merkitä väestötietojärjestelmään väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (jäljempänä väestötietolain 661/2009) 13 §:n 9 momentin 22 kohdan mukaisesti. Väestötietolain tuolloin voimassa olleen 26 §:n 2 momentin mukaan ennen tietojen tallentamista väestötietojärjestelmään rekisterinpitäjän on varmistuttava tietojen ilmoittajasta, tämän oikeudesta ilmoituksen tekemiseen ja ilmoituksen muusta luotettavuudesta. Rekisterinpitäjän on talletettava tiedot väestötietojärjestelmään ilman aiheetonta viivytystä. Lain 75 §:ssä säädettiin tuolloin seuraavasti:

Se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta tämän lain nojalla tehty rekisterimerkintä tai tiedon luovuttamista koskeva päätös tai ratkaisu välittömästi koskee, voi hakea siihen kirjallisesti oikaisua. Oikaisua haetaan Väestörekisterikeskukselta, jos virasto on tehnyt sen kohteena olevan rekisterimerkinnän taikka tiedon luovuttamista koskevan päätöksen tai ratkaisun. Muissa tämän lain soveltamisalaan kuuluvissa rekisterimerkintää koskevissa asioissa oikaisua haetaan henkilön kotikunnan maistraatilta ja tiedon luovutus päätöstä tai -ratkaisua koskevissa asioissa päätöksen tai ratkaisun tehneeltä maistraatilta. Väestörekisterikeskuksen ja maistraatin on annettava oikaisuvaatimuksen johdosta kirjallinen päätös (1 momentti).

Edellä kerrottu 75 §:n säännös on sanamuodoltaan epäselvä. Se näyttäisi sanamuotonsa ja hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti koskevan muita tilanteita kuin, mistä tässä on kysymys eli kun merkinnän tekemiseen ei suostuta.

Edellä mainittuja säännöksiä on myös muutettu väestötietolain muutoksella 670/2016.

Hallituksen esityksessä (HE 8/2016 vp) todettiin yleisesti, että nykyisessä väestötietolain muutoksenhakujärjestelmässä oikaisuvaatimukseen perustuvaa menettelyä voidaan pitää menettelysäännöksiltään vaikeaselkoisena ja sääntely on aiheuttanut soveltamisen osalta monitulkintaisuutta erityisesti avoimena olevan oikaisuvaatimusmahdollisuuden vuoksi. Kotikuntalain mukainen muutoksenhakujärjestelmä perustuu puolestaan ainoastaan virheen korjaamista koskeviin säännöksiin, mitä voidaan hallintomenettelyn selkeyden näkökulmasta pitää ongelmallisena.

Hallintolaissakaan ei nimenomaisesti määritellä viranomaisen velvollisuutta tehdä päätös eikä myöskään hallinnossa asioivan oikeutta saada päätös omassa asiassaan. Tällainen päätöksentekovelvollisuus voidaan johtaa perustuslain 21 ja 22 §:n säännöksistä. Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Vaikka perustuslaki ei määrittele, mitä kaikkea asian käsittelyyn kuuluu, on asian käsittelyyn katsottava sisältyvän asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Viranomaisella on näin ollen hallintoasian käsittelyssä ratkaisupakko. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edellä mainitusta

perusoikeusmyönteisestä lähtökohdasta tulkiten väestötietolain säännöstä olisi tuolloin tullut tulkita siten, että olisi tullut tehdä hallintopäätös, johon olisi ollut liitettävä oikaisuosoitus väestötietolain 75 §:n nojalla.

Helsingin maistraatissa asiaa käsitellyt ylitarkastaja ei sinänsä ole kiistänyt sitä, etteikö asiassa olisi voitu tehdä päätöstä, mutta hän on todennut, ettei sitä ole erikseen vaadittu. Väestötietolaki oli päätöksenteon ja muutoksenhaun osalta edellä kerrotulla tavalla tulkinnan varainen. Edellä lausutun perusoikeusmyönteisen tulkinnan mukaan ja ottaen huomioon esitetty selvitys asiasta käydystä kirjeenvaihdosta olisi asiassa mielestäni tullut tehdä hallintopäätös oikaisuosoituksin ilman erillistä pyyntöä.

Mitä tulee kantelijan vaatiman osoitteen merkitsemistä postiosoitteeksi koskevan vaatimuksen hylkäämisen perusteisiin totean, että asiassa saadun selvityksen valossa, kun asunto ei ollut kantelijan hallinnassa, on ylitarkastaja voinut harkintavaltansa puitteissa katsoa, että kyseistä osoitetta ei voitu merkitä väestötietojärjestelmään kantelijan postiosoitteeksi. Selvityksen mukaan ylitarkastaja oli ohjeistanut kantelijaa mahdollisuudesta kirjata omistamansa kiinteistön osoite postiosoitteekseen.

Kiinnitän Helsingin maistraatin ylitarkastajan huomiota oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon vaatimukseen päätöksenteossa saattamalla tämän päätöksen hänen tietoonsa. Lähetän tämän päätöksen myös Uudenmaan maistraatille tiedoksi.