

1.9.2022

EOAK/4651/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

NIMENMUUTOKSEN KÄSITTELY

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Digi- ja väestötietoviraston ja nimilautakunnan menettelyä nimenmuutosasian käsittelyssä.

Kantelija oli hakenut marraskuussa sekä etu- että sukunimensä muuttamista kuvitellen, että nimet vaihtuvat samanaikaisesti. Kantelijan etunimi oli muuttunut heti joulukuussa. Huhtikuussa kantelija oli saanut ilmoituksen, jonka mukaan hänen hakemuksensa oli sukunimen osalta siirretty nimilautakuntaan, jossa käsittely voi kestää puoli vuotta, ja jonka jälkeen se siirretään takaisin Digi- ja väestötietovirastoon. Kantelija totesi tilanteen olleen jo yli puoli vuotta siis sellainen, että kaikki hänen henkilöpaperinsa ovat väärällä nimellä. Hän ei voi niitä myöskään uusia, koska tiedossa ei ole, milloin nimi taas muuttuu. Tilanne hankaloitti kantelijan jokapäiväistä elämää.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston ja nimilautakunnan selvitykset (liitteinä).

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Etu- ja sukunimeä koskevat asiat ratkaisee etu- ja sukunimilain 21 §:n 1 momentin mukaan Digi- ja väestötietovirasto. Säännöksen 3 momentin mukaan erityisenä asiantuntijaviranomaisena lain soveltamista koskevissa kysymyksissä toimii nimilautakunta, jonka oikeusministeriö asettaa.

Mainitun lain 25 §:n mukaan, jollei nimiasia koske etu- tai sukunimeä, jonka voi saada 22–24 §:n perusteella ilmoitusmenettelyssä, Digi- ja väestötietovirastolle voidaan tehdä etu- tai sukunimen muuttamista koskeva hakemus.

Lain 26 §:n 1 momentin mukaan etu- tai sukunimeä koskeva ilmoitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti. Ilmoituksessa ja hakemuksessa on mainittava haluttu etu- tai sukunimi. Hakemuksessa tulee esittää perusteet uudelle etu- tai sukunimelle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Nimilautakunnan lausunnosta säädetään lain 30 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan, jollei hakemusta ole siirrettävä toiselle viranomaiselle, jätettävä tutkimatta tai heti hylättävä, Digi- ja väestötietoviraston on pyydettävä nimilautakunnan lausunto, jos hakemus koskee:

- 1) etunimeä, jos on perusteltua aihetta epäillä, ettei nimi täytä 1–3 §:ssä säädettyjä edellytyksiä;
- 2) uudissukunimeä, ellei nimi ole ollut hakijalla aiemmin; tai
- 3) sukunimeä, joka on kuulunut hakijan esivanhemmalle ja jota koskeva myöhäisin asiakirjamerkintä on tehty ennen vuotta 1900.

Säännöksen 2 momentin mukaan Digi- ja väestötietoviraston tulee pyytää lausunto nimilautakunnalta etu- tai sukunimeä koskevassa asiassa muulloinkin, jos se katsoo, että siihen on erityinen syy. Valtioneuvoston asetuksella voidaan kuitenkin 3 momentin mukaan säätää, ettei nimilautakunnan lausuntoa pyydetä asetuksessa tarkemmin mainituista hakemuksista.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksen 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteista säädetään hallintolain 2 luvussa. Lukuun sisältyvä 7 § koskee palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta. Sen 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 72/2002 vp, s. 61–62) todetun mukaan esityksen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioiden tarpeisiin. Perustelujen mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Asiointi olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Esimerkiksi viranomaisessa käsiteltäviä asioita koskevat valmiit lomakepohjat tehostavat hallinnon toimintaa ja helpottavat asiointia.

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

Käsittelyn vaatimaa aikaa tulee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 79–81). mukaan arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä. Myös asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen.

Hallintolain 25 §:n mukaan, jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeetonta.

Oikeuskirjallisuudessa todetun mukaan viranomaisen velvollisuus käsitellä asiat yhdessä määräytyy tehtävän päätöksen vaikutusten mukaan. Jos tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa toisen, samaan aikaan ja samassa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on käsiteltävä yhdessä. Edelleen on esitetty, että erilaisten kilpailuvaikutukseen perustuvien tilanteiden lisäksi asioiden käsitteleminen yhdessä on välttämätöntä, jos päätös muuten voi olennaisesti vaikuttaa toisen, samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisuun. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2016, s. 169–170.)

3.2 Selvitys

Digi- ja väestötietoviraston selvityksen mukaan kantelija oli tehnyt kaksi toisistaan erillistä hakemusta, jotka olivat tulleet vireille Digi- ja väestötietovirastossa 28.11.2020. Etunimen muuttamishakemus oli ratkaistu 7.12.2020. Asiakkaan hakema sukunimi oli ollut sellainen, että Digi- ja väestötietoviraston oli ennen asian ratkaisemista pyydettävä nimilautakunnan lausunto. Lausuntopyyntö nimilautakunnalle oli toimitettu 23.4.2021. Lautakunnan lausunto oli saapunut heinäkuun alussa ja asia oli sukunimen osalta ratkaisu 31.8.2021. Asian käsittely oli kokonaisuudessaan kestänyt yhdeksän kuukautta.

Selvityksessä todetaan hallintolain 25 §:ssä säädetty, ja että tässä tapauksessa etu- ja sukunimenmuutoksen ratkaisut eivät ole vaikuttaneet toisiinsa. Digi- ja väestötietoviraston mukaan asiakkaan kannalta olisi silti ollut toivottavaa, että asiat olisi ratkaistu samanaikaisesti.

Selvityksen mukaan nimenmuutosasioissa on sähköistämiskehityksen keskeneräisyyden vuoksi käytössä kaksi eri asianhallintajärjestelmää ja diaaria, dokumenttivarasto ja useita työjonoja, jotka eivät kommunikoi keskenään. Käsittelijä ei siis automaattisesti näe, onko hakijalla vireillä muita nimenmuutoshakemuksia käsittelyyn otetun hakemuksen lisäksi. Kahden eri käsittelyjärjestelmän ja diaarin käyttäminen aiheuttaa riskin siitä, että hakemuksen käsittelijällä ei ole kokonaiskuvaa hakijan hakemuksista. Tämä riski on tunnistettu ja tullaan korjaamaan järjestelmien jatkokehityksessä.

Nimiasioiden käsittelyohjeissa, koulutuksissa ja perehdytyksessä käsittelijöitä ohjataan tekemään tiettyjä tarkistushakuja ennen hakemuksen ratkaisemista, jotta hakijan mahdolliset muut hakemukset tulisivat havaituksi ja hakijan kaikki hakemukset käsiteltyksi samanaikaisesti. Menettelyllä pyritään palvelemaan asiakkaita paremmin, koska esimerkiksi henkilöllisyystodistusten ja muiden asiakirjojen uusiminen useaan kertaan aiheuttaa asiakkaalle vaivaa ja kustannuksia. Ohjeistuksen tarkoitus on näin parantaa asiakkaan palvelukokemusta ja sujuvoittaa asiointia. Kantelijan tapauksessa etunimenmuutoksen käsittelijä, joka ei enää selvitystä annettaessa ollut viraston palveluksessa, ei ollut ilmeisesti havainnut, että asiakkaalla oli vireillä myös sukunimen muuttamista koskeva hakemus. Käsittelijä oli näin ollen ratkaissut etunimen muutoshakemuksen, vaikka sukunimen muuttamista koskeva hakemus oli vielä ollut käsittelyjonossa odottamassa käsittelyyn ottamista.

Selvityksen mukaan kantelijan olisi ollut mahdollista tehdä yksi, sekä etu- että sukunimeä koskeva hakemus Lomake.fi-palvelussa tai tulostettavalla lomakkeella. Kantelija oli valinnut asiointikanavaksi sähköisen nimenmuutospalvelun, jossa järjestelmän keskeneräisyyden vuoksi ei "tällä hetkellä" ole mahdollista tehdä yhtä, sekä etu- että sukunimeä koskevaa hakemusta.

Käsittelyajan osalta Digi- ja väestötietovirasto esittää, että sukunimen muutoshakemuksen käsittely oli viipynyt 28.11.2020– 23.4.2021 ennen kuin hakemus otettiin käsittelyyn ja toimitettiin nimilautakunnalle lausunnon antamista varten.

Digi- ja väestötietoviraston mukaan nimenmuutoshakemusten käsittely on ruuhkautunut ja vuoden 2021 aikana sukunimihakemusten työjono on pisimmillään ollut 9 kuukautta, minkä lisäksi on tullut nimilautakunnan lausunnon ja uudissukunimen tiedottamiseen kuluva aika.

Selvityksessä kerrotaan siitä tarkemmin ilmenevästi viraston saamasta lisärahoituksesta ja että lisämäärärahan turvin myös nimiasioihin on palkattu lisää käsittelijöitä. Lisäresurssien ansiosta työjonon pituus on kääntynyt laskuun. Nimenmuutoshakemusten käsittelyaika on selvitystä annettaessa hakemustyyppistä riippuen ollut 1–8 kuukautta.

Selvityksessään Digi- ja väestötietovirasto pahoittelee, että viraston toiminta ei tässä tapauksessa kaikilta osin ole ollut täysin onnistunutta. Virasto pyrkii kehittämään palveluitaan siten, etteivät vastaavat virheet toistuisi.

Nimilautakunnan selvityksessä on siitä tarkemmin ilmenevästi kerrottu nimilautakunnan tehtävistä ja lautakunnan käsittelemistä lausuntopyyntöjen määrästä vuosina 2020 ja 2021 sekä lautakunnan kokoontumisista. Selvityksen mukaan keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa on 1–3 kuukautta riippuen siitä, milloin lausuntopyyntö on saapunut ja siitä, millaisesta asiattyyppistä on kyse ja kuinka paljon selvitystä kyseisen asian ratkaiseminen vaatii.

Kantelun tarkoittamassa asiassa Digi- ja väestötietoviraston oli tullut etu- ja sukunimilain 30 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti pyytää nimilautakunnan lausunto haetun sukunimen osalta. Nimilautakunta oli vastaanottanut Digi- ja väestötietovirastolta kyseisen lausuntopyynnön 23.4.2021 ja käsitellyt lausuntopyynnön kokouksessaan 29.6.2021. Kokouksen jälkitöissä oli kulunut reilu viikko, ja lausunto oli lähetetty postitse kokousta seuraavan viikon aikana Digi- ja väestötietovirastolle. Näin ollen asian kokonaiskäsittelyaika nimilautakunnassa oli ollut noin 2,5 kuukautta. Selvityksen mukaan aikaa voidaan pitää varsin tyypillisenä käsittelyaikana.

Edelleen selvityksessä kerrotaan, että nimilautakunta piti kesäkuussa 2021 poikkeuksellisesti kaksi kokousta sen varmistamiseksi, että mahdollisimman moni asia saatiin käsiteltyä ennen lautakunnan kesätaukoa heinä–elokuussa. Kesäkuun kokouksen asialista jaettiin näin ollen kahteen osaan, ja näin toimimalla kesäkuussa saatiin käsiteltyä yhteensä reilu 200 lausuntoasiaa. Kantelijan nimiasia oli ratkaistu kesäkuun jälkimmäisessä kokouksessa.

Nimilautakunta katsoo, että se on toiminut nyt käsiteltävässä asiassa asianmukaisesti.

3.3 Arviointi

Asiassa on ensinnäkin kysymys kantelijan etu- ja sukunimen muuttamista koskevien hakemusten käsittelyjärjestyksestä Digi- ja väestötietovirastossa. Selvityksen mukaan samana päivänä Digi- ja väestötietovirastoon vireille tulleet kantelijan hakemukset ovat olleet toisistaan erillisiä ja ne on virastossa käytössä olleiden kahden eri asianhallintajärjestelmän johdosta myös käsitelty erillisinä asioina.

Käsitykseni mukaan kysymys ei ole sellaisista asioista, joiden kohdalla viranomaisella on hallintolain 25 §:n mukainen velvollisuus käsitellä asiat yhdessä. Arvioitaessa asiaa hyvään hallintoon sisältyvien palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta, samanaikaisesti vireillä olleiden etu- ja sukunimen muuttamista koskevien hakemusten yhdessä käsitteleminen kuitenkin olisi ollut hakijan kannalta arvioiden asianmukaista. Totean, että hakemusten ratkaiseminen eriaikaisesti – varsinkin, mitä pidemmästä eriaikaisuudesta on kysymys – voi aiheuttaa kantelussa ja Digi- ja väestötietoviraston selvityksessäkin esille tuotua ja mahdollisesti muutakin haittaa ja vaikeuksia hakijalle. Saamani selvityksen perusteella Digi- ja väestötietovirastossa onkin nimiasioissa annettu ohjeistusta, jonka tavoitteena on, että kaikki saman hakijan hakemukset tulevat käsitellyiksi samanaikaisesti. Selvityksen mukaan kantelun tarkoittamassa tapauksessa näyttäisikin olevan kysymys poikkeuksesta pääsääntöiseen nimiasioiden käsittelyjärjestykseen, jossa tällaiset hakemukset käsitellään yhdessä.

Toiseksi asiassa on kysymys käsittelyajasta.

Etu- ja sukunimilaissa ei ole erikseen säädetty nimiasioiden käsittelylle erityisiä määräaikoja, joten käsittelyaikaa tulee arvioida edellä todetuista yleisistä lähtökohdista.

Digi- ja väestötietoviraston selvityksessä on myönnetty, että sukunimen muutoshakemuksen käsittely on viipynyt 28.11.2020–23.4.2021 välisenä ajanjaksona ennen kuin hakemus on otettu käsittelyyn ja toimitettu nimilautakunnalle.

Digi- ja väestötietoviraston selvityksessä on tuotu esiin nimenmuutoshakemusten ruuhkaantuminen. Totean, että oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei resurssien vähäisyydellä voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia. Resurssipula ei siten ole hyväksyttävä syy käsittelyn viivästymiselle.

Edeltä ilmenevän perusteella katson, ettei kantelijan hakemusten käsittely Digi- ja väestötietovirastossa ole täyttänyt hyvän hallinnon hallintoasian käsittelylle asettamia vaatimuksia ja ettei sukunimen muuttamista koskevaa hakemusta ole käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan tiedoksi totean vielä, että eduskunnan oikeusasiamiehelle on saapunut lukuisia kanteluita, joissa on ollut kysymys Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajoista viraston eri tehtäväluokkiin kuuluvissa asioissa. Kantelut ovat koskeneet muun muassa nimenmuutoshakemusten käsittelyä.

Olen ottanut Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajat eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani yleisemmin tutkittavaksi (EOAK/5001/2022). Olen aiemmin tutkittavanani olleessa kanteluasiassa (EOAK/5591/2020) pyytänyt Digi- ja väestötietovirastolta selvitystä ja lausuntoa paitsi kantelun perusteella sukuselvitysten käsittelyajoista, myös yleisemminkin Digi- ja väestötietoviraston notaari- ja oikeudelliset vahvistuspalvelut sekä rekisteripalvelut -yksiköiden käsittelyajoista, julkisuudessa esillä olleiden muiden kuin holhoustoimiasioiden käsittelyn viivästyksistä ja niiden syistä. Niinikään olen pyytänyt toisessa kanteluasiassa (EOAK/5768/2021) laajempaa selvitystä viraston käsittelyajoista koskien muuttoilmoitusten käsittelyä. Tämän lisäksi olen nyt omassa aloitteessani pyytänyt selvitystä ja lausuntoa myös valtiovarainministeriöltä, jonka hallinnonalalle Digi- ja väestötietoviraston toiminnan asianmukaisuudesta huolehtiminen kuuluu. Asian käsittely on kesken.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen Digi- ja väestötietoviraston menettelystä viraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Nimilautakunnan osalta kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiini.