

27.2.2004

620/4/02

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä

VIRHE OSOITETIEDOISSA

1

KANTELU

A arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 28.2.2002 osoittamassaan kirjeessä Kansaneläkelaitoksen Porin toimiston menettelyä asumistuki- ja työmarkkinatukiasioissaan.

A kertoi muuttaneensa Poriin marraskuun 2001 alussa ja tehneensä maistraattiin muuttoilmoituksen. Hän jätti Kansaneläkelaitoksen Porin toimistoon marraskuun lopussa asumistukihakemuksen ja tammikuussa 2002 työmarkkinatukihakemuksen. A kertoo ilmoittaneensa hakemuksissa selvästi uuden osoitteensa ja puhelinnumeron. Kun asumistukiasiasta ei kuulunut tammikuussa 2002 mitään, A selvitti asiaa Porin toimistosta. Tällöin ilmeni, että toimisto oli lähettänyt lisäselvityspyynnön ja antamansa päätökset A:n vanhaan osoitteeseen. A:n mukaan toimiston virheellinen menettely aiheutti hänelle paljon harmia ja ylimääräisiä kuluja.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta Kansaneläkelaitoksen hallinto-osasto antoi lausunnon---

Kansaneläkelaitos totesi selvityksissään käyttäneensä päätöksissään väestötietojärjestelmästä saatuja osoitetietoja. Tämän vuoksi pyysin vielä selvitykset Seinäjoen ja Porin maistraateilta. Ne antoivat selvityksensä ---.

3

RATKAISU

3.1

Kannanotot

Saamani selvityksen perusteella katson, että Seinäjoen maistraatti on laiminlyönyt väestötietolain mukaisen velvollisuutensa henkilön ilmoittaman postiosoitteen asianmukaisessa tallettamisessa väestötietojärjestelmään.

Sen sijaan Porin maistraatti ei ole käsitykseni mukaan laiminlyönyt velvollisuuksiaan asiassa.

Myöskään Kansaneläkelaitoksen Porin toimisto ei ole nähdäkseni menetellyt asiassa lainvastaisesti, kun se lähetti päätöksen ja lisäselvityspyynnön A:n väestötietojärjestelmän mukaiseen postiosoitteeseen. Toimiston käytössä on kuitenkin ollut myös A:n Porin asunnon osoite. Nähdäkseni hyvään hallintoon paremmin soveltuvaa olisikin ollut se, että toimisto olisi tiedustellut A:lta, minne hän haluaa lisäselvityspyynnön ja päätöksen lähetettävän.

Perustelen kannanottojani seuraavasti.

3.2

Tapahtumat

3.2.1

Seinäjoen maistraatin selvitys

A ilmoitti Seinäjoen maistraatille maaliskuussa 2001 muuttaneensa pois osoitteesta X. Ilmoituksesta ei käynyt ilmi A:n tuleva osoite, joten asian käsittelijä otti yhteyttä A:han. He sopivat tuolloin, että A merkitään asuvaksi Kurikassa ilman vakinaista asuntoa ja että hänen postiosoitteeseen lisätään Poste Restante, Kurikka.

A teki jo 9.4.2001 muuttoilmoituksen takaisin osoitteeseen X. Asiaa käsitellyt virkailija oli olettanut osoitteiden tallennusohjelman päättävän erillisen postiosoitteen automaattisesti, kuten tavanomaisessa muutossa. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan erillinen postiosoite jäi voimaan.

3.2.2

Porin maistraatin selvitys

A muutti Poriin lokakuussa 2001 ja teki muuttoilmoituksen Porin maistraattiin 1.11.2001. A ilmoitti muuttaneensa Kurikasta osoitteesta X Poriin osoitteeseen Y. Maistraatin mukaan sille tehdyssä muuttoilmoituksessa ei ole näkynyt erillistä postiosoitetta.

Maistraatti teki syksyllä 2003 tulossopimukseensa perustuvaa tilapäisten osoitteiden ja postiosoitteiden tarkistustyötä. Tarkistuksessa se havaitsi myös A:n erillisen postiosoitteen. Suomen Posti Oy:n kanssa tekemänsä vertailun perusteella maistraatti poisti A:n erillisen postiosoitteen järjestelmästä 20.11.2003.

3.2.3

Kansaneläkelaitoksen selvitys

A jätti Kansaneläkelaitoksen Porin toimistoon 29.11.2001 yleistä asumistukea koskevan hakemuksensa ja 16.1.2002 työmarkkinatukihakemuksensa. Hakemuksissa hän oli ilmoittanut osoitteeseen Y.

Porin toimisto lähetti kuitenkin 30.11.2001 A:lle pyynnön täydentää

asumistukihakemustaan A:n väestötietojärjestelmän mukaisella osoitteella Poste restante, 61300 KURIKKA. Kun A ei täydentänyt asumistukihakemustaan annettuun määräpäivään mennessä, hylkäsi Porin toimisto hänen asumistukihakemuksensa 20.12.2001 antamallaan päätöksellä ja lähetti päätöksensä jälleen Kurikkaan.

Tämän jälkeen toimisto lähetti vielä 16.1.2002 antamansa työmarkkinatukipäätöksen A:n Kurikan osoitteeseen.

Kansaneläkelaitoksen Porin toimiston mukaan päätöksiä ja selvityksiä lähetettäessä tulee varmistaa, että ne lähetetään hakemuksen mukaisella osoitteella. A:n kohdalla varmistus on jäänyt tekemättä ja toimisto on luottanut atk-ohjelman mukaiseen postiosoitteeseen.

Kansaneläkelaitoksen hallinto-osaston mukaan Kansaneläkelaitos saa Väestörekisterikeskuksen ylläpitämästä väestötietojärjestelmästä henkilöitä koskevia pohjatietoja. Laitoksen käyttämä tietokoneohjelma poimii kirjeitä ja päätöksiä laadittaessa henkilön osoitteeksi väestötietojärjestelmän mukaisen postiosoitteen, ellei hänelle ole rekisteröity siitä poikkeavaa postiosoitetta. A:n kohdalla tällaista poikkeamaa ei ollut tehty, joten selvityspyynnö ja päätökset lähetettiin hänen väestötietojärjestelmän mukaiseen postiosoitteeseensa Kurikkaan. Laitos totesi lausunnossaan myös, että tämä Kurikan osoite oli edelleen A:n väestötietojärjestelmän mukaisena postiosoitteena.

Kansaneläkelaitoksen rekistereistä on ilmennyt A:lle sekä asunto-osoitetieto (Porin asunto) että postiosoitetieto (Kurikan osoite). Hallinto-osasto on lausunnossaan maininnut tilanteita, joissa sen asiakkailla on syynsä pitää asunto- ja postiosoitteensa erillisinä. Hallinto-osaston mukaan A:n asioiden käsittelijät olisivat voineet ottaa yhteyttä A:han ja tiedustella häneltä, mihin osoitteeseen hän haluaa selvityspyynnön ja päätökset lähetettävän. Hallinto-osaston mukaan periaatteessa Kansaneläkelaitoksen tulisi kuitenkin voida luottaa väestötietojärjestelmän mukaisten osoitetietojen oikeellisuuteen. Hallinto-osaston mukaan asiassa ei ole voitu jälkikäteen selvittää, onko A:n asioiden käsittelijöiltä jäänyt huomaamatta voimassa ollut kahden osoitteen tilanne vai ovatko käsittelijät lähettäneet tietoisesti selvityspyynnön ja päätökset A:n postiosoitteeseen.

A:n tammi-helmikuun 2002 vaihteessa tapahtuneen yhteydenoton jälkeen A toimitti asumistukiasiansa vaatimat lisäselvitykset Porin toimistoon. Tässä vaiheessa toimisto myös vei Kansaneläkelaitoksen järjestelmään osoitetietona A:n Porin osoitteen ja antoi asumistuesta oikaisupäätöksen 15.2.2002.

3.3

Asian arviointia

3.3.1

Maistraattien menettely

Säännökset

Osoitetietoja ylläpidetään väestötietojärjestelmässä. Ylläpito perustuu kotikuntalain 7 §:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen, jonka mukaan henkilön on muuttaessaan kotikuntaa tai siellä olevaa asuinpaikkaa ilmoitettava muutostaan maistraatille.

Väestötietolain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Suomen kansalaisesta talletetaan väestötietojärjestelmään muun muassa nimi, osoite ja kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Momentin neljännen kohdan mukaan järjestelmään on talletettava lisäksi esimerkiksi henkilön ilmoittama postiosoite.

Tämän asuinpaikasta erillisen postiosoitteen tallettamista koskeva kohta lisättiin väestötietolakiin vuonna 1999 (laki 22.4.1999/527, joka tuli voimaan 1.12.1999). Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/1998 vp) todetaan, että muutoksella halutaan parantaa niiden henkilöiden, jotka halua vat saada postinsa muuhun kuin asuinpaikkansa osoitteeseen, palvelua. Jo aiemmin järjestelmään oli merkitty tieto henkilön ilmoittamasta postilokero-osoitteesta, jos henkilöllä ei ollut asuntoa.

Maistraatit vastaavat siitä, että sille ilmoitetut kotikuntalain ja väestötietolain mukaiset tiedot rekisteröidään asianmukaisesti väestötietojärjestelmään (väestötietolaki 2 § ja kotikuntalaki 9 §). Väestötietolain 6 §:n 2 momentin mukaan maistraattien on myös tarkistettava tietoja säännöllisesti niiden luotettavuuden varmistamiseksi. Lainkohdan 3 momentin mukaan tietoja on tarkistettava tarpeellisilta osin vähintään kerran kymmenessä vuodessa.

Seinäjoen maistraatin menettely

A ilmoitti Seinäjoen maistraatille 11.4.2001 saapuneessa muuttoilmoituksessa uudeksi lähiosoitteekseen Kurikassa X. Vanhan lähiosoitteen kohdalle hän oli kirjoittanut Poste Restante, Kurikka. A ei ollut myöskään rastinut kohtaa, jossa voi ilmoittaa asuinpaikasta erillisestä postiosoitteesta.

Lähiosoitteella muuttoilmoituksessa pyydetään ilmoittamaan katu/tie, talon nro, porras, huoneiston nro. Kyse on siis henkilön asuinpaikan osoitteesta. Poste Restante ei sen sijaan ole asunnon osoite, vaan postiosoite. A:lla ei kuitenkaan ollut ilmoitusta tehdessään rekisteriin kirjattua vakinaista asuntoa Kurikassa, joten siihen nähden on ymmärrettävää, että hän kirjoitti lähiosoitteekseen Poste Restante, vaikka se olikin hänen postiosoitteensa. Samalla lomakkeella ilmoitetaan nimittäin myös postille osoitteenmuutoksesta, joten ainakin postia varten maininnalla Poste Restante on käsitykseni mukaan ollut merkitystä. Pidän nimittäin todennäköisenä, että A sai postinsa vuoden 2001 huhtikuusta marraskuuhun osoitteeseen X. Jos hän olisi joutunut puolen vuoden ajan noutamaan postinsa Poste Restantesta, olisi hän varmaankin reagoinut asiaan.

Seinäjoen maistraatissa on sen sijaan nähdäkseni täytynyt olla tai ainakin siellä olisi pitänyt olla tiedossa se, että Poste Restante on nimenomaan postiosoite eikä ilmoituksen tarkoittama lähiosoite. Käsitykseni mukaan Seinäjoen maistraatin olisikin tullut A:n ilmoituksen perusteella tarkistaa sekä hänen lähiosoitteensa. Tähän nähden en pidä perusteltuna myöskään maistraatin selvityksessään ilmoittamaa olettamaa siitä, että postiosoite kumoutuisi

automaattisesti uuden lähiosoitteen myötä.

Erillisen postiosoitteen muuttaminen tai pois ottaminen edellyttää maistraatin mukaan aina henkilön omaa ilmoitusta. Tämä onkin nähdäkseni perusteltua, koska syitä erillisen postiosoitteen pitämiseen on useita.

Maistraatin mukaan sen käytännöksi on nyttemmin muodostunut se, että, jos henkilö ei ole muuttoilmoituksensa yhteydessä ilmoittanut rekisterissä olevaa erillistä postiosoitetta päätettäväksi, asiaa tiedustellaan häneltä. Käytäntö on perusteltu ja esimerkiksi puhelimitse tapahtuvan muuttoilmoituksen kohdalla varsin vaivaton.

Käsitykseni mukaan nyt puheena olevassa tapauksessa A:n muuttoilmoituksen tulkinnanvaraisuus olisi edellyttänyt maistraatilta lisäselvittelyä. Maistraatin olisi nähdäkseni tullut tiedustella A:lta, mitä hän on ilmoituksellaan tarkoittanut. Näin virheellinen osoitetieto olisi voitu poistaa jo tuossa vaiheessa.

Porin maistraatin menettely

Porin maistraattiin tekemässään muuttoilmoituksessa A ilmoitti vain vanhan ja uuden lähiosoitteen. Ilmoituksesta ei ollut pääteltävissä, että hänellä olisi rekisterissä voimassa erillinen postiosoite. Käsitykseni mukaan Porin maistraatilla ei ole myöskään ollut velvollisuutta asiaa tarkastaa. Se huomasi ja poisti virheellisen postiosoitteimerkinnän postiosoitteiden tarkistustyössään syksyllä 2003.

3.3.2

Kansaneläkelaitoksen Porin toimiston menettely

Kansaneläkelaitoksen Porin toimiston rekistereissä A:lla oli siis näkyvissä kaksi osoitetta, joista laitoksen tietokone-ohjelma tulosti päätöksiin ja kirjeisiin ensisijaisesti rekisterissä olevan postiosoitteen.

Kansaneläkelaitos lähettää vuosittain miljoonia päätöksiä ja muita kirjeitä. Toiminnan joustavuuden kannalta on nähdäkseni perusteltua se, että Kansaneläkelaitos voi atk-ohjelmansa avulla tulostaa väestötietojärjestelmästä osoitteet päätöksiinsä ja kirjeisiinsä.

Kansaneläkelaitoksen käyttämä järjestelmä on myös käsitykseni mukaan toiminut käytännössä hyvin, ainakaan tiedossani ei ole yleisesti ongelmia järjestelmän toiminnassa. Kansaneläkelaitoksen asiakkaista valtaosalla lieneekin asuin- ja postiosoite sama, jolloin mahdollisuutta nyt puheena olevan kaltaiseen virheeseen ei ole.

Kansaneläkelaitoksen asiakkailla voi kuitenkin olla syynsä saada päätöksensä ja kirjeensä lähetetyksi asuinpaikasta poikkeavaan osoitteeseen. Tämän vuoksi Kansaneläkelaitoksen väestötietojärjestelmään perustuva atk-ohjelma on nähdäkseni tarpeellinen. Käsitykseni mukaan voidaan pitää perusteltuna myös sitä, että Kansaneläkelaitos lähtökohtaisesti voi luottaa väestötietojärjestelmän mukaisiin postiosoitteisiin. Näin on siitäkin huolimatta, että

väestötietojärjestelmässä olevat postiosoitteet perustuvat henkilöiden omiin ilmoituksiin.

Käsitykseni mukaan Porin toimisto ei olekaan menettänyt lainvastaisesti lähettäessään päätöksensä A:n väestötietojärjestelmän mukaiseen postiosoitteeseen. Kyse onkin nähdäkseni lähinnä siitä, mitä hakemusten asianmukainen ja huolellinen käsittely sekä hyvän hallinnon mukainen palveluperiaate edellyttää tapauksissa, joissa henkilöllä on Kansaneläkelaitoksen järjestelmässä eri osoitteet asuinpaikkaa ja postia varten. Kysymys on myös siitä, pitäisikö Kansaneläkelaitoksen automaattisesti varmistaa asiakkaalta, minne kirjeet ja päätökset tulisi lähettää.

Osoitetiedon oikeellisuudella on suuri merkitys Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta. Lisäselvityspyynnön meneminen väärään osoitteeseen voi merkitä pahimmassa tapauksessa koko etuuden menetyksiä. Joka tapauksessa etuuden saaminen ainakin viivästyy, kuten tässäkin tapauksessa.

Osoitteella on tärkeä merkitys myös muutoksenhaussa. Päätöksen saajan oletetaan nimittäin saavan päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä sen jälkeen, kun päätös on postitettu hänen ilmoittamallaan osoitteella, ellei muuta osoiteta (ns. tiedoksisaantiolettama, esim. asumistukilain 20 § 3 mom.). Lähtökohtaisesti hakijan ilmoittamalla osoitteella tarkoitetaan nähdäkseni osoitetta, jonka hakija on Kansaneläkelaitokselle osoittamassaan hakemuksessa ilmoittanut.

Hakijan hakemuksessaan ilmoittamalla osoitteella on siis oikeudellista merkitystä ja sen vuoksi olisikin perusteltua, että Kansaneläkelaitos varmistaisi kahden osoitteen tapauksissa, kumpaan osoitteeseen hakija päätöksensä haluaa. Nähdäkseni tällainen käytäntö olisi myös hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista. Niissä tapauksissa, joissa Kansaneläkelaitoksen toimistossa syntyy epätietoisuutta siitä, mihin osoitteeseen päätös tai kirje pitäisi lähettää, palveluperiaate nähdäkseni edellyttää asian varmistamista asiakkaalta. Kansaneläkelaitoksen asiakkaiden parempaa palvelua olisi luonnollisesti vielä se, että toimistot varmistaisivat osoitetietojen oikeellisuuden kaikissa kahden osoitetiedon tapauksissa.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

Syynä siihen, että Kansaneläkelaitos lähetti selvityspyynnön ja päätöksensä A:n vanhaan osoitteeseen, oli siis nähdäkseni se, että Seinäjoen maistraatti laiminlöi poistaa A:n tiedoista hänen erilliseksi postiosoitteeksi aiemmin merkityn Poste Restante -osoitteen. Käsitykseni mukaan maistraatin olisi tullut A:n laatiman muuttoilmoituksen perusteella ainakin varmistaa A:lta ilmoituksen tarkoitus.

Tämän vuoksi saatan jakson 3.3.1 näkemykseni Seinäjoen maistraatin laiminlyönnistä maistraatin tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi.

Myös Kansaneläkelaitoksen Porin toimisto olisi voinut, sen käytettävissä olleiden

osoitetietojen perusteella, nähdäkseni varmistaa A:lta, minne tämä halusi päätöksensä lähetettäväksi. Edellä jaksossa 3.3.2 kertamani perusteella se ei käsitykseni mukaan kuitenkaan menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla. Saatan kuitenkin näkemykseni hyvän hallinnon mukaisen palveluperiaatteen vaatimuksista Porin toimiston tietoon.

Lisäksi totean, että Kansaneläkelaitoksen on selvityksissään todennut kiinnittävänsä koulutuksessaan ja ohjeissaan erityistä huomiota osoitetietojen tarkistamiseen, jotta vastaisuudessa voitaisiin välttyä lähettämästä asiakkaalle postia väärin osoitteisiin.

Mitä tulee virheellisen osoitetiedon vaikutukseen, totean lopuksi, että Kansaneläkelaitoksen ilmoituksen mukaan virheen johdosta A:n asumistuen ensimmäinen maksupäivä viivästyi noin kuukaudella. Työttömyysturvan maksuun virheellä ei ollut vaikutusta. A kertoo viivästymisen aiheuttaneen hänelle ylimääräisiä kuluja, minkä lisäksi hän kertoo joutuneensa lainaamaan rahaa elämiseen. Oikeusasiamies ei voi toimivaltansa puitteissa ottaa kantaa virheellisen osoitetiedon A:lle mahdollisesti aiheuttamiin taloudellisiin menetyksiin.

Edellä kerrotussa tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Seinäjoen maistraati lle ja Kansaneläkelaitokselle tiedoksi.