

26.11.2021

EOAK/7979/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

SUKUNIMEN VAIHTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Digi- ja väestötietoviraston (DVV) menettelyä sukunimen muuttamista koskevan asian käsittelyssä ja menettelyä koskevassa neuvonnassa. Hän kertoi hakeneensa uutta sukunimeä verkkolomakkeella. Verkkolomakkeella voi hakea vain yhtä vaihtoehtoa uudeksi sukunimeksi. Kun nimilautakunta ei hyväksynyt hänen ehdottamaansa nimeä, hän sai DVV:stä tietää, että lomakkeen lisätieto-kohtaan voi lisätä toisen vaihtoehdon. Tämä ei kuitenkaan ollut enää hylkäyksen jälkeen mahdollista samalla hakemuksella vaan hän joutui tekemään uuden 110 euroa maksaneen hakemuksen.

Kantelija kysyi, oliko oikein, ettei hakemuksen yhteydessä kerrottu, että hakemukseen voi lisätä vaihtoehtoja. Tällöin yhdenvertaisuus hakijoiden välillä ei käsittelymaksun osalta toteutunut. Kantelija kummeksui myös sitä, että verkkolomakkeella voi lisätä vain yhden nimen ja nimilautakunta rajoitti vaihtoehdot kahteen, vaikka laki ei rajoita esitettyjen vaihtoehtojen määrää.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta hankittiin Digi- ja väestötietoviraston selvitys. Selvityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto oli vastaanottanut 29.5.2020 kantelijan hakemuksen sukunimen vaihtamiseksi. Hakemus oli täytetty verkkolomakkeeseen, johon voi ilmoittaa vain yhden sukunimivaihtoehdon. Asian käsittelijä oli pyytänyt nimilautakunnalta lausunnon asiassa.

Nimilautakunta oli ilmoittanut, että se ei puolla ehdotettua sukunimeä. Tämän johdosta asian käsittelijä oli 26.10.2020 varannut kantelijalle tilaisuuden esittää kirjallisen vastauksen nimilautakunnan lausunnon johdosta. Kantelijalle oli samana päivänä jatkoviestissä kerrottu, että kantelija ei enää voi tehdä muutosta haettuun sukunimeen, vaan hänen pitää tehdä uusi hakemus ja maksaa uusi käsittelymaksu. Seuraavana päivänä kantelijalle oli ilmoitettu, että hän voi laittaa uudelle hakemukselle sukunimeksi kaksi vaihtoehtoa paremmuusjärjestyksessä.

29.10.2020 kantelijalle oli sähköpostitse vielä selostettu tarkemmin, miten verkkolomaketta täytetään, mikäli ehdotetaan kahta sukunimivaihtoehtoa. Kantelijaa oli kehoitettu kirjoittamaan perustelut -kohtaan tarkemmin asiasta. Sen lisäksi oli kerrottu, että nimilautakunta ei hyväksy useampia vaihtoehtoja kuin kaksi. Lisäksi nimiasioihin erikoistunut lakimies oli selvittänyt kantelijalle 1.12 ja 21.12.2020, ettei etu- ja sukunimilaissa oteta kantaa siihen, kuinka monta nimivaihtoehtoa hakijaa voi yhdessä hakemuksessa esittää.

Asian käsittely oli vielä kesken eikä asiassa ollut selvityksenantoaikaan vielä annettu ratkaisua. Nimiasioiden käsittelyssä hyväksytään käytännössä, että hakemuksessa on ehdotettu kahta sukunimivaihtoehtoa. Hakijalta on kuitenkin edelletty, että hän ilmoittaa kumpi vaihtoehto on ensisijainen ja kumpi toissijainen. Kun asiakas hakee uudissukunimeä, virasto ei säännönmukaisesti lähetä asiakkaalle pyyntöä hakemuksen täydentämisestä toissijaisesti haettavalla sukunimellä, vaan asia käsitellään hakemuksen sisällön mukaisesti. Jos hakemuksesta tai asiakkaan muusta yhteydenotosta käy ilmi, että hakijan tarkoituksena on hakea myös vaihtoehtoista nimeä, asiakasta ohjeistetaan ilmoittamaan myös toissijaisesti haettava nimi. Nimilautakunta antaa lausuntonsa kahdesta sukunimivaihtoehdosta. Uutta nimivaihtoehtoa ei ole mahdollista esittää nimilautakunnan annettua lausuntonsa. Viimeksi mainitussa tilanteessa uusi hakemus on saatettava vireille. Pääsääntö on, että yksi hakemusmaksu mahdollistaa yhden sukunimivaihtoehdon. Lähtökohtana on pidetty, että maksu kattaa yhden nimivaihtoehdon tutkimisesta virastolle kertyvät kulut. Käytännössä on kuitenkin peritty vain yksi hakemusmaksu, vaikka hakemuksessa on esitetty kaksi sukunimivaihtoehtoa.

Digi- ja väestötietoviraston lisäselvityksessä todettiin, että kantelijan uusi kaksi nimivaihtoehtoa sisältänyt hakemus oli 17.8.2021 hyväksytty siten, että väestötietojärjestelmään rekisteröitiin hakijan uudeksi sukunimeksi - - -. Kantelija ei uuden hakemuksen yhteydessä ollut vaatinut maksun poistamista. Virastossa oli selvitetty eri vaihtoehtoja prosessin selkiyttämiseksi. Mikäli EOA katsoisi aiemmassa selvityksessä kuvatun menettelyn toteuttavan puutteellisesti asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, virasto luopuu kahden nimivaihtoehdon vastaanottamisesta yhdellä hakemuksella ja siirtyy lain sanamuodon mukaiseen menettelyyn, jossa yksi hakemus kattaa yhden nimivaihtoehdon ja jokaisesta hakemuksesta peritään käsittelymaksu. Oli myös huomioitava, että nimilautakunta ehdottaa joissakin tapauksissa asiakkaalle uusia nimivaihtoehtoja. Jos nimilautakunta ei puolla hakijan hakemaa uudissukunimeä, se voi ehdottaa vaihtoehtoista puollettavaa nimivaihtoehtoa. Nimilautakunta ei kuitenkaan toimi näin kaikissa tapauksissa, joissa se antaa ei-puoltavan lausunnon. DVV oli sallinut hakemuksen muutoksen nimilautakunnan suosittelemaan nimivaihtoehtoon.

Muissa tapauksissa uuden nimivaihtoehdon esittämistä ei enää nimilautakunnan lausunnon jälkeen ole sallittu, vaan asiakasta on ohjattu tekemään uusi hakemus ja maksamaan uusi käsittelymaksu.

Oikeuskirjallisuuden mukaan (Etunimet, sukunimet ja laki, Kangas Urpo, Alma Talent 2019): ”Nimilautakunta on hallinnon palveluperiaatteen omaksuneena saattanut ehdottaa haetun uudissukunimen asemasta sellaista nimeä, joka muistuttaa hakijan ehdottamaa nimeä, mutta on selvästi sukunimityyppisempi. Kansalaiset ovat pitäneet lautakunnan aktiivista roolia myönteisenä asiana. Monet lautakunnan ehdottamista nimistä on myöhemmin otettu uudissukuniminä käyttöön.”

Maksuasetustyön yhteydessä on todettu, että nimenmuutosasioiden kustannusvastaavuus oli tällä hetkellä hyvä. Jos DVV ryhtyisi säännönmukaisesti tarjoamaan laajempaa palvelua kuin etu- ja sukuimilaki ja maksuasetus edellyttävät, tulisi asiakkaalta perittävää käsittelymaksua korottaa. Tällöin uudissukunimien hakijoiden korkea palvelutaso tulisi kaikkien ylemmän maksuluokan nimenmuutoshakemusta hakevien kustannettavaksi. Tätä ei voitane pitää kohtuullisena tai tarkoituksenmukaisena. Maksuluokkien lisäämistä ei myöskään pidetä tarkoituksenmukaisena, koska maksuluokkien määrää on päinvastoin vähennetty kolmesta kahteen vuoden 2020 maksuasetuksessa.

3 RATKAISU

Perustuslaissa taattu ihmisten yhdenvertaisuus on kirjattu hallintolain 6 §:ssä hallinnon oikeusperiaatteisiin. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

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

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:ssä.

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

Etu- ja sukunimilain 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.

Lain 30 §:n mukaan Digi- ja väestötietoviraston tulee pyytää lausunto nimilautakunnalta sukunimeä koskevassa asiassa, jos hakemus koskee uudissukunimeä, ellei nimi ole ollut hakijalla aiemmin. Nimilautakunta on ilmoittanut sen käytäntönä olevan, että lausuntoa voi pyytää kahdesta sukunimivaihtoehdosta.

Valtiovarainministeriön Digi- ja väestötietoviraston suoritteiden maksuista vuonna 2020 antaman asetuksen (1304/2019) mukaan sukunimiä koskevista hakemuksista peritään 110 euroa, jos on kyse muusta hakemuksesta, kuin sellaisesta, jolla otetaan käyttöön henkilöllä aiemmin käytössä ollut sukunimi, jolla luovutaan yhdestä sukunimiyhdistelmän nimestä tai sellaisesta, jolla luovutaan tai otetaan käyttöön sukunimiyhdistelmän yhdysmerkki. Valtion maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun

suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Vastaava säännös on maksuasetuksessa vuodelle 2021 (969/2020).

Selvityksien perusteella Digi- ja väestötietovirasto totesi ilmenneen, että nimiasioissa neuvonnan sisältö voi saada osittain erilaisen sisällön riippuen siitä, mitä palvelukanavaa asiakas käyttää. Verkkoasiakasta ei neuvota mahdollisuudesta esittää kahta sukunimivaihtoehtoa. Neuvonta on tässä suhteessa puutteellista sekä verkkosivuilla että itse hakemuslomakkeella. Mikäli asiakas sen sijaan on yhteydessä asiakaspalveluun hän voi saada tiedon mahdollisuudesta esittää hakemuksessa kahta sukunimivaihtoehtoa. Noudatetusta käytännöstä on seurauksena myös se, että asiakkaiden kustannukset sukunimiasioissa saattavat vaihdella. Virasto myönsi, että yhdenvertaisuus ei kaikilta osin toteudu nimipalveluiden neuvonnassa. Tämä voi vaikuttaa myös siihen, mitä kustannuksia asiakkaalle aiheutuu.

Arvioin menettelyä seuraavasti.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös takaa jokaiselle niin muodollisen kuin aineellisenkin yhdenvertaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden. Yhdenvertaisuusvaatimukseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Sen mukaan viranomaisen tulee soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Näin yhdenvertaisuusperiaate rajoittaa myös viranomaisen harkintavaltaa.

Yhdenvertaisuuslaki täsmentää perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa asetettuja vaatimuksia ja velvoittaa edistämään yhdenvertaisuutta. Lain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa syrjintätilanteissa. Lakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa.

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n 1 momentissa säädetyistä viranomaisen velvollisuuksista todetaan lain esitöissä (HE 19/2014 vp, s. 61) muun ohella, että säännöksessä ei erikseen viitata velvollisuuteen vakiinnuttaa tietyntylaiset hallinto- ja toimintatavat yhdenvertaisuuden edistämisen varmistamiseksi, koska "mainitun seikan voidaan katsoa sisältyvän jo sellaisenaan viranomaisen toimintaa koskevaan viittaukseen". Toiminnan yhdenvertaisuusarvioinnin tulee kohdistua mahdollisuuksien mukaan siihen, miten yhdenvertaisuusnäkökulma on otettu huomioon viranomaisen tehtäviin kuuluvien toimintojen järjestämisessä. Yhdenvertaisuusarvioinnissa on otettava huomioon myös viranomaisesta riippumattomat olosuhteet, jotka vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista sen toimialalla. Lain esitöissä lausutaan lisäksi, että viranomaisen on arvioitava "yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulohjauksessa ja tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa."

Edellä sanotusta seuraa yhdenvertaisuuslain esitöissäkin todettu viranomaisen toiminnalle asetettu tavoitteellisuuden ja suunnitelmallisuuden velvoite.

Laista ja sen esitöistä voidaan mielestäni päätellä, että lainsäätäjät on lähtenyt siitä, että hakemuksessa esitetään yhtä uutta sukunimeä. Vaihtoehtojen esittämistä ei ole tuotu esiin edellä mainituissa säännöksissä tai asetuksessa etu- ja sukunimistä (838/2018). Vastaavasti virastoa koskeva maksuasetus määrittelee hakemuskohtaisen maksun. Laissa ei toisaalta myöskään rajata nimivaihtoehtojen määrää.

Käytännössä Digi- ja väestötietovirasto on neuvonut asiakkaita mahdollisuudesta useamman nimivaihtoehdon esittämiseen ja kirjallisesti ohjeistanut nimenmuutoslomakkeen täyttöohjeissa, että samalla lomakkeella voi ehdottaa enintään kaksi erilaista uudissukunimeä. Rajaus perustui saadun selvityksen mukaan nimilautakunnan ilmeisesti käsittelyn sujuvuuteen perustuvaan rajaukseen.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ei kuitenkaan ole hyväksyttävää, ettei selvityksen mukaan sähköisessä nimenmuutospalvelussa anneta tällaista ohjetta vaihtoehdon esittämiseksi. Myöskään viraston kotisivuilla ei ole kerrottu vaihtoehtojen esittämismahdollisuudesta.

Vaihtoehtojen esittäminen hakemuslomakkeella vastakohtana uuden ehdotuksen tekemiselle, jos ehdotettua nimeä ei hyväksytä, on viraston maksuasetukseen perustuva hakemuskohtainen 110 euron maksu, kun Digi- ja väestötietovirasto tulkitsi, että uuden nimen ehdottaminen nimilautakunnan kielteisen lausunnon jälkeen merkitsi uuden hakemuksen tekemistä.

Kantelija on näin ollen joutunut eriarvoiseen asemaan kuin esimerkiksi nimenmuutoslomakkeen jättäneet henkilöt, kun hän ei ole ennen hakemuksen jättämistä saanut käsittelyn kannalta oleellista tietoa vaihtoehtojen esittämisestä.

Yleisellä tasolla totean, että hallinnon sujuvan toteutumisen kannalta on selvää, että vaihtoehtojen esittäminen ei voi olla rajoittamaton eikä mielestäni edellä kuvattu sääntely rajoittamista estäkään. Keskeistä on, että asiakkaille tulee antaa yhdenvertaisesti ohjausta ja neuvontaa vaihtoehtojen esittämisestä hakemusta jätettäessä. Tällöin mielestäni myös maksun määräytyminen yhdenvertaisin perustein on mahdollista.

Eri asia on DVV:n lisälausunnossaan esiin tuoma nimilautakunnan käytäntö ehdottaa uutta nimivaihtoehtoa. Menettelyn yhdenvertaisuuden arvioiminen tämän kantelun perusteella ei ole ollut tarpeellista.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen puutteellisen ohjeistuksen ja neuvonnan lainvastaisuudesta Digi- ja väestötietoviraston tietoon. Pyydän sitä ilmoittamaan 25.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätös on sille antanut aihetta.

Kantelijalla on mahdollisuus hakea korvausta viranomaisen lainvastaisen menettelyn johdosta Valtiokonttorilta. Ohjeistusta korvauksen hakemiseen on osoitteessa www.valtiokonttori.fi/palvelut/korvaus-ja-vahinkopalvelut/valtiovastuuseen-perustuva-vahingonkorvaus/ .