

29.12.2022

EOAK/1849/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

KIRKON VIRANOMAISTEN MENETTELY SUKUSELVITYSTEN TOIMITTAMISESSA

1 ASIAN AIEMMAT VAIHEET

Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa on Kirkkohallituksen täysistunnon linjausten mukaan siirrytty valtakunnallisesti tuotettuun sukuselvityspalveluun; kirkonkirjojenpidon tehtävät ja väestökirjanpitoon liittyvät toiminnot on keskitetty viiteentoista aluekeskusrekisteriin (jälj. myös ”uudistus”)¹.

Kirkonkirjojenpidon kokonaisuudistuksen siirtymäaika päättyi 31.12.2021. Uudistuksen myötä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapui vuosina 2021-2022 kymmeniä kanteluja, joissa arvosteltiin kirkon toimintaa väestökirjanpitoon liittyvien viranomaistehtävien hoitamisessa ja kerrottiin sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten kohtuuttoman pitkistä käsittely- ja toimitusajoista tietyissä keskusrekistereissä (jälj. myös ”aluekeskusrekisteri”). Kanteluissa kuvattiin toimitusviiveistä johtuneita taloudellisia menetyksiä ja vaikeuksia kuolinpesän asioiden hoitamisessa sekä niiden aiheuttamaa henkistä taakkaa muutoinkin vaikeassa elämäntilanteessa.

Totesin päätöksessäni 21.2.2022 (EOAK/2600/2021) siitä tarkemmin ilmenevin perustein, ettei Suomen evankelis-luterilaisen kirkon menettely sukuselvitysten toimittamisessa kokonaisuutena arvioiden ollut täyttänyt hallintolain 23 §:n mukaista vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä ja se oli samalla rikkonut hallintolain 7 §:ssä säädettyä hyvän hallinnon palveluperiaatetta.

Päätin edelleen laillisuusvalvonnassani seurata sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten toimitusaikojen kehitystä vuonna 2022 sekä arvioida kirkon eri viranomaisten menettelyä käsittelyaikojen viiveiden poistamiseksi.

¹ Kyse on ollut merkittävästä kokonaisuudistuksesta, joka on edellyttänyt kolmea valmistelevaa hanketta; kirkonkirjojenpidon uudelleenorganisointi, seurakuntien suorittama kirkonkirjojen kattava digitointi jäsentietojärjestelmän sähköiseksi arkistoksi sekä eri tietojärjestelmien laajamittainen kehittäminen valtakunnallisen palvelun mahdollistamiseksi.

Päätöksessä 7.3.2022 (EOAK/3012/2021) arvioin Vantaan seurakuntayhtymän aluekeskusrekisterin menettelyä sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten toimitusaikoja koskevassa asiassa. Katsoin, ettei aluekeskusrekisterin menettely ollut täyttänyt hallintolain 23 §:n edellytyksiä asian viivytyksettömästä käsittelystä ja se on samalla rikkonut hallintolain 7 §:ssä säädettyä hyvän hallinnon palveluperiaatetta. Pyysin ilmoittamaan minulle 31.5.2022 mennessä, miten saadussa selvityksessä kuvatut toimenpiteet olivat sittemmin vaikuttaneet käsittelyaikojen kehitykseen sekä mitä toimenpiteitä oli edelleen tehty sukuselvitysten toimitusaikojen lyhentämiseksi.

Vantaan aluekeskusrekisterin toimenpideilmoituksen (19.5.2022) mukaan Vantaan aluekeskusrekisterin osalta paikallisesti tehdyt ratkaisut ja yhdessä muiden aluekeskusrekisterien kanssa sopien tehdyt toimet olivat vaikuttaneet sukuselvitysten toimitusaikoihin kevään 2022 aikana myönteisesti niin, että toukokuussa 2022 valtakunnallisen sukuselvityksen toimitusaika Vantaalla oli alle kaksi viikkoa. Vantaan aluekeskusrekisterin mukaan paikallisen varautumisen lisäksi on tärkeää, että kaikkien aluekeskusrekisterien kesken päästään sopimukseen yhteisestä varautumisesta mahdollisiin tulevaisuuden toimintahaasteisiin.

Oikeusasiamiehen kanslian toiminnan teemaksi vuodelle 2022 asetettiin aihe ”valvonnan valvonta”. Ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen yhtenä tehtävänä on varmistua siitä, että valvonnan kohteena olevat valvojat ja valvottujen tahojen sisäinen valvonta toimivat tehokkaasti lainmukaisuuden valvonnassa ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämässä. Oikeusasiamiehen tehtävänä on myös tunnistaa rakenteellisia valvonnan puutteita ja aukkoja.

Edellä todetun johdosta pidin perusteltuna tehdä tähän asiakokonaisuuteen liittyen neljä laillisuusvalvontatarkastusta: 1) Espoon hiippakunnan tuomiokapitulissa 2.6.2022 (EOAK/1955/2022), 2) Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulissa 3.6.2022 (EOAK/1954/2022), 3) Turun arkkihiippakunnassa etäyhteydellä 3.6.2022 (EOAK/1956/2022) sekä Kirkkohallituksessa 30.8.2022 (EOAK/1957/2022). Tarkastusten yksi keskeinen teema oli tuomiokapitulien toiminta ja tehtävät hiippakunnan seurakuntien valvonnassa.

2 SAATU SELVITYS

Kirkkohallitus toimitti 19.5.2022 pyynnöstäni selvitykset niiltä aluekeskusrekistereiltä, joissa tilausjonot olivat helmikuussa 2022 edelleen neljä viikkoa tai enemmän (Espoo, Kouvola, Pori, Turku, Vantaa, Tampere, Lapua, Helsinki ja Lahti) sekä antoi asiassa lausuntonsa. Saadun selvityksen tarkempi sisältö ilmenee sanotuista asiakirjoista.

Selvitystä pyydettiin erityisesti toimitusaikojen kehityksestä ja toimenpiteistä sukuselvitystilausten käsittelyn viivytyksettömyyden turvaamiseksi vuoden 2022 alusta lukien. Lisäksi selvityksessä ja lausunnossa pyydettiin kiinnittää huomiota seuraaviin kysymyksiin: 1) miten tarvittavan henkilöstön määrää oli ennakoitu ja arvioitu, 2) miten työkuormaa eri keskusrekisterien välillä oli katsottu mahdolliseksi jakaa, 3) miten perustuslaissa ja hallintolaissa asioiden käsittelylle asetetut vaatimukset oli otettu huomioon ja tehtävien asianmukaisen suorittamisen vaatimat riittävät resurssit oli varmistettu sekä 4) miten sukuselvitys- ja virkatodistustilauksiin liittyvä neuvonta, tiedusteluihin vastaaminen sekä käsittelyaika-arvioiden antaminen oli järjestetty. Lausunnosta tuli käydä myös ilmi Kirkkohallituksen toimet käsittelyaikojen viiveiden poistamiseksi kanteluasiassa EOAK/2600/2021 annetun selvityksen jälkeen.

Kirkkohallitus totesi sen lausunnosta tarkemmin ilmenevästi muun ohella seuraavaa:

1. Toimitusaikojen kehitys kaikissa aluekeskusrekistereissä

Kirkkohallituksen lausunnon mukaan se oli seurannut tiiviisti sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten toimitusaikoja pyytämällä vähintään kerran kuussa ajankohtaiset tiedot tilausjonojen pituuksista eri aluekeskusrekistereissä. Toimitusajat olivat lyhentyneet merkittävästi vuoden 2021 syksystä; yli viiden viikon toimitusaikoja oli (13.5.2022) enää Espoossa (12,5 viikkoa), Kouvolassa (9 viikkoa), Porissa (10,5 viikkoa), Turussa (7 viikkoa) ja Lahdessa (8 viikkoa).

2. Toimitusaikojen kehitys ja toimenpiteet pyydytyissä yhdeksässä aluekeskusrekisterissä

Saaduissa selvityksissä oli liian hitaan reagoinnin lisähenkilöstön palkkaamisessa katsottu olleen pääasiallinen syy tilausjonojen muodostumiselle. Muita syitä olivat pitkän siirtymäajan vaikutukset, uusien työntekijöiden perehdyttämiseen kuluva aika sekä tietojärjestelmiin ja digitoituihin kirkonkirjoihin liittyvät haasteet. Riittävän resurssin varmistaminen ja henkilöstömitoituksen oikeellisuus arvioitiin seuraamalla tilausjonojen ja jäsenmäärän kehitystä ja rekrytointeja tehtiin tarpeen sekä mahdollisuuksien mukaan. Työn tekoa oli pyritty nopeuttamaan ja tehostamaan tarkastelemalla omaa toimintaa ja tekemällä siihen tarvittavia muutoksia. Ylitöitä oli tehty tarpeen mukaan. Laskutusrajapinnan käyttöönotto oli nopeuttanut virkatodistustilauksen kokonaisprosessia.

Saadun selvityksen perusteella sukuselvitys- ja virkatodistustilauksiin liittyvän neuvonnan, tiedusteluihin vastaamisen sekä käsittelyaika-arvioiden antamisen osalta eri aluekeskusrekistereissä noudatettiin suhteellisen samankaltaisia toimintatapoja.

Ajankohtaista toimitusaikoihin liittyvää tietoa ylläpidettiin aluekeskusrekistereiden omilla verkkosivuilla ja virkatodistuksiin liittyvää neuvontaa annettiin puhelimitse, www-sivuilla ja sähköpostitse. Osalla seurakuntayhtymistä oli myös chat-palvelu ja yhtymän yhteinen palvelupiste. Osa aluekeskusrekistereistä lähetti jäsenseurakunnilleen toimitusaikoihin liittyvän viikkotiedotteen, jotta niissä voitiin opastaa toimitusajoista ja tilausjonoista kysyviä asiakkaita. Suomen evankelis-luterilaisen kirkon verkkosivuilla (<https://evl.fi/tietoa-kirkosta/tilaa-virkatodistus>) ja valtakunnallisen sähköisen asiointipalvelun (tilaavirkatodistus.fi) sivulla oli tilausten toimitusaikoihin liittyvää yleistä tietoa.

3. Työkuorman jakaminen eri aluekeskusrekisterien välillä

Kirkkohallitus korosti lausunnossaan, ettei sillä ole toimivaltaa puuttua aluekeskusrekistereiden töiden organisointiin, mutta totesi jatkaneensa toimiaan, jotta aluekeskusrekisterit ryhtyisivät tarjoamaan apua toisilleen. Kirkkohallitus oli kehottanut toistuvasti (24.1.2022, 21.4.2022, 28.4.2022, 15.5.2022 ja 17.5.2022) aluekeskusrekistereitä yhteistyöhön ja keskinäiseen avunantoon. Lausunnosta ilmenee muun muassa, että yhtämittäisesti apua oli tarjonnut Kokkolan aluekeskusrekisteri ja myös Kuopion aluekeskusrekisteri oli ollut pitkäaikainen ja merkittävä avun tarjoaja.

4. Kirkkohallituksen toimet ja yhteistyö käsittelyaikojen viiveiden poistamiseksi asiassa EOAK/2600/2021 annetun selvityksen jälkeen

Lausunnon mukaan Kirkkohallitus oli muun muassa lisännyt ja tehostanut toimintatapojen yhtenäistämiseksi tähtääviä toimia. Virkatodistusten laatimiseen tarvittavia ohjeista ja linjauksia oli julkaisu vuoden 2022 aikana ja Kirkkohallituksen täysistunto oli antanut päätöksen (1.3.2022, DKIR/88/07.00.01/2022) yhtenäisistä toimintatavoista annettaessa kirkonkirjojen tietoihin perustuvia todistuksia. Jäsentietojärjestelmän teknisen ympäristön modernisointityö oli saatu valmiiksi kevään 2022 aikana. Seurakuntien järjestäytymisen ansiosta oli voitu luopua tilausjonoja aiheuttaneesta kahden erillisen toimintatavan ylläpitämisestä. Kirkkohallituksen mukaan vaikka joissain aluekeskusrekistereissä virkatodistusten toimitusajat olivat edelleen liian pitkiä, niin tilanne oli kuitenkin merkittävästi parantunut asiassa EOAK/2600/2021 annetun selvityksen jälkeen. Kirkkohallitus ja aluekeskusrekisterit jatkoivat tiivistä yhteistyötään ja etsivät määrätietoisesti keinoja toimitusaikojen lyhentämiseksi entisestään.

3 TEHDYT TARKASTUKSET

Espoon hiippakunnan, Helsingin hiippakunnan ja Turun arkkihiippakunnan tuomiokapituleissa sekä Kirkkohallituksessa suoritettujen tarkastusten osallistujat, keskeiset teemat, käyty keskustelu pääpiirteissään sekä johtopäätökset ilmenevät edellä (kohta 1) yksilöidyistä tarkastuspöytäkirjoista.

Espoon hiippakunnan tuomiokapitulin tarkastuksella tuotiin tarkastuskohteen taholta muun ohella esille, että ruuhkautuneissa aluekeskusrekistereissä oli ollut tarvetta ”talkooavulle”, mutta kirkon sisällä ei ollut löytynyt yhteistä käsitystä vastuun jakautumisesta. Espoon seurakuntayhtymään oli keväällä 2022 tehty piispantarkastus, jonka yhteydessä tehdyssä hallinnon ja talouden tarkastamisessa keskeisessä osassa oli ollut toimitusviiveet Espoon aluekeskusrekisterissä. Katsoin tuossa yhteydessä, että Espoon aluekeskusrekisterissä tehdyt toimenpiteet toimitusjonojen purkamiseksi vaikuttivat oikeasuuntaisilta, mutta käsittelyajat olivat kuitenkin edelleen kohtuuttoman pitkiä.

Myös Helsingin hiippakunnan tuomiokapitulin tarkastuksella korostettiin tarkastuskohteen taholta kirkon eri viranomaisten yhteistyön merkitystä käsillä olleiden ongelmien ratkaisemisessa. Tuomiokapitulin taholta oli aktiivisesti kehoitettu hiippakunnan seurakuntia liittymään keskusrekistereihin. Tuomiokapitulin toimivalta on alueellisesti rajattu, eikä tuomiokapitulilla ole ollut mahdollisuutta ratkoa valtakunnallisen järjestelmän toimivuuden ongelmia. Totesin, että saatujen tietojen mukaan Vantaan aluekeskusrekisterin toimittamien virkatodistusten toimitusaika oli alle kaksi viikkoa, jolloin voitiin katsoa, että aluekeskusrekisterin palvelut tältä osin mahdollistivat sen asiakkaiden oikeuksien toteutumisen ja täyttivät hallintolain vaatimuksen hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä. Pidin myös myönteisenä, että Helsingin keskusrekisterin toimitusajat olivat lyhentyneet.

Turun arkkihiippakunnan tuomiokapitulin taholta todettiin tarkastuksen yhteydessä, ettei tuomiokapitulilla ollut juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa keskusrekisterien toimintaan eikä resurssointiin. Tuomiokapitulin valvontavalta seurakuntiin ja seurakuntayhtymiin päin on yleistasoista, eikä tuomiokapitulilla ole kompetenssia antaa seurakunnille, seurakuntayhtymille tai keskusrekistereille määräyksiä keskusrekistereihin liittyen. Myös tässä yhteydessä nousi aluekeskusrekisterien taholta esiin, että apua muista keskusrekistereistä olisi tarvittu. Katsoin, että toimitusjonojen purkamiseksi tehdyt toimenpiteet vaikuttavat lyhentyneiden toimitusaikojen perusteella oikeasuuntaisilta. Huomioni kuitenkin kiinnittyi useissa puheenvuoroissa esille tuotuun huoleen henkilöstön jaksamisesta, eikä kummassakaan keskusrekisterissä ollut edelleenkään saavutettu Kirkkohallituksen asettamaksi kerrottua tavoiteaikaa.

Kirkkohallituksen puolelta todettiin tarkastuksella, että Kirkkohallitus vastaa tietojärjestelmien (ja niihin liittyvien prosessien) yleisestä toimivuudesta ja kehittämisestä sekä rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä (ohjeistus kuten tietojärjestelmän käyttäjän ohjeistus ja kirkkoherranvirastojen ohjeet). Kirkkohallitukselle eivät kuulu esimerkiksi henkilöresursseihin eikä aluekeskusrekistereiden toimintojen organisointiin liittyvät, aluekeskusrekisterien työjohtoaltaan kuuluvat kysymykset.

Kirkkohallitus korosti kyseen olleen valtavasta uudistuksesta, jota on rakennettu kirkon eri toimijoiden yhteistyöllä yli 20 vuoden ajan. Kirkkohallituksen mukaan uudistuksen toimeenpanossa oli erityisesti epäonnistuttu riittävässä ja oikea-aikaisessa henkilöstöresurssoinnissa ja rekrytoinnissa, joista oli johtunut tilausten ruuhkautuminen ja jonojen liian hidas purkautuminen. Pääsyiksi näille epäonnistumisille Kirkkohallitus näki 1) keskusrekisterien johtajien tekemän alhaisen arvion tarvittavista henkilöstövoimavaroista, puutteet keskusrekisterien organisoinnissa ja johtamisessa sekä niiden vaikeudet saada rekrytointilupia (johtajien toimivallan puute); 2) kaksi yhtäaikaista tapaa laatia todistuksia (sähköisen asiointipalvelun toteutuksen haasteet, työkuorman epätasainen jakautuminen eri keskusrekisterien kesken); 3) puutteet viranomaisten välisessä yhteistyössä (avun antaminen eri keskusrekisterien välillä jäi riittämättömäksi, kun millään taholla ei ole ollut toimivaltaa siihen määrätä). Kirkkohallitus painotti tuomiokapitulien roolia ja lakisääteistä tehtävää seurakuntien ja niiden keskusrekisterien toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa.

Edelleen Kirkkohallituksen mukaan sen vastuulla on tietojärjestelmien yleinen toimivuus. Tietojärjestelmiä oli aktiivisesti korjattu sekä ohjeistettu, koulutettu ja tiedotettu niiden käytöstä sekä autettu keskusrekisterejä muun muassa koordinoimalla niiden keskinäistä yhteistyötä. Vastuu sukuselvitysten käsittelyajoista ja hyvän hallinnon toteutumisesta toiminnassaan on keskusrekistereillä. Seurakunnilla ja seurakuntayhtymillä on vastuu siitä, että niiden keskusrekistereille on osoitettu riittävät henkilö- ja muut voimavarat sekä toimivaltuudet viranomaistehtäviensä hoitamiseen. Laillisuusvalvontavastuun keskusrekisterien toiminnasta kantavat kirkon hallinnossa tuomiokapitulit kukin hiippakuntansa alueella.

4 RATKAISU

4.1 Keskeiset oikeusohjeet ym.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Saman lain 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Käsittelyn vaatimaa aikaa tulee hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaa vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Edelleen käsittelyssä tulee hallituksen esityksen mukaan kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (ks. HE 72/2002 vp, s. 73–75).

Kirkkolain (KL) 25 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään, että käsiteltäessä hallintoasiaa kirkollisissa viranomaisissa on noudatettava, mitä hallintolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa säädetään, jollei tästä laista muuta johdu. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 6 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta kirkollishallinnossa.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 48 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan viranomaisten on pyydettyäessä annettava todistuksia, otteita tai näitä vastaavia muita yksittäisiä kirjallisia selvityksiä hallussaan olevista, ennen uskontokuntien jäsenrekistereistä annetun lain voimaantuloa pidetyistä kirkollisista väestörekistereistä ja niihin kuuluvista asiakirjoista. Jos edellä mainittujen kirkollisten viranomaisten jäsenrekisteriä pidetään säännöllisesti ajan tasalla väestötietotietojärjestelmän tiedoilla, on näillä viranomaisilla oikeus luovuttaa kirjallisesti jäsenistään yksittäisiä tietoja henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Tietojen luovuttamisessa on noudatettava soveltuvin osin lain 4 luvun säännöksiä.

KL 16 luvussa säädetään kirkonkirjoista ja seurakunnan arkistosta. Luvun 1 §:n mukaan kirkonkirjoja ovat 1) kirkon yhteinen jäsenrekisteri (jäsenrekisteri), jota ylläpidetään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla; 2) manuaaliset kirkonkirjat. Tiedot, jotka on siirretty manuaalisista kirkonkirjoista jäsenrekisteriin, ovat osa jäsenrekisteriä.

Saman luvun 3 §:n mukaan seurakunnat voivat järjestää kirkonkirjojen pitämisen yhteisenä keskusrekisterinä. Yhteisen keskusrekisterin järjestämisestä säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä. Luvun 5 §:n mukaan rekisterinpitäjiä ovat seurakunnat ja keskusrekisterit. Säännöksen esitöissä (HE 63/2015 vp, s. 16) on todettu, että toimivalta luovuttaa kirkonkirjoihin talletettuja kirkon jäsenten yksittäisiä tietoja esimerkiksi virkatodistuksella ei rajoitu pelkästään jäsenen omaan seurakuntaan tai keskusrekisteriin. Rekisterinpitäjä voi luovuttaa yksittäisiä jäsentietoja myös muiden seurakuntien tai keskusrekisterien seurakuntien jäsenistä, jos sille on luvun 8 §:n nojalla annettu siihen kirkkohallituksen päätöksellä oikeudet.

Luvun 6 a §:n 1 momentissa säädetään jäsenrekisteriin liittyviksi Kirkkohallituksen tehtäviksi vastata jäsenrekisterin: 1) yleisestä toimivuudesta; 2) rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä; 3) tietohallinnosta; 4) tietoturvallisuudesta; 5) tietojen sähköisestä arkistoinnista. Luvun 6 b §:n mukaan vastuu jäsenrekisteristä jakautuu seurakuntien, keskusrekisterien ja kirkkohallituksen kesken siten kuin tässä laissa tai muussa laissa säädetään.

Luvun 11 §:n perusteella Kirkkohallitus antaa tarkempia määräyksiä muun muassa jäsenrekisterin yleisestä toimivuudesta, tietohallinnosta ja tietoturvallisuudesta sekä rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä (1 kohta).

KL 12 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seurakuntien yhteistoiminnasta, että seurakunnat voivat tehdä sopimuksia tehtäviensä yhteisestä hoitamisesta. Seurakunta voi sopimuksen perusteella hoitaa tehtävän myös toisen seurakunnan puolesta. Sopimuksessa voidaan määrätä, että viimeksi mainittu seurakunta saa valita sen luottamustoimeen vaalikelpoisia jäseniä tehtävää hoitavan seurakunnan asianomaiseen johtokuntaan. Säännöksen 3 momentin mukaan edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettun sopimuksen tekijänä voi olla myös seurakuntayhtymä.

Kirkkojärjestyksen (KJ) 16 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetään, että jos seurakunnat haluavat järjestää kirkonkirjojen pitämisen kokonaan tai osaksi yhteiseen keskusrekisteriin, seurakuntien kirkkovaltuustojen on tehtävä siitä sopimus.

Säännöksen 2 momentin mukaan seurakuntayhtymässä yhteinen kirkkovaltuusto päättää keskusrekisterin perustamisesta seurakuntayhtymään kuuluville seurakunnille ja 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen tekemisestä seurakuntayhtymään kuulumattomien seurakuntien kanssa. Asiasta on pyydetty seurakuntaneuvostojen lausunto.

KL 18 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan piispa johtaa hiippakuntansa hallintoa ja toimintaa sekä valvoo seurakuntia ja pappeja. KJ 18 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan piispan tehtävänä on muun ohella edistää seurakuntien yhteistyötä ja talouden ja hallinnon tarkoituksenmukaista hoitamista sekä valvoa, että näissä toimissa noudatetaan voimassa olevia säädöksiä (kohta 5).

Edelleen KL 19 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan tuomiokapitulin tehtävänä on hoitaa hiippakunnassa kirkollista hallintoa ja toimintaa siten kuin tässä laissa, kirkkojärjestyksessä ja kirkon vaalijärjestyksessä säädetään ja niiden nojalla määrätään.

KJ 19 luvun 1 §:n 1 momentin perusteella tuomiokapitulin tulee, jollei kirkkolaissa tai kirkkojärjestyksessä toisin säädetä, muun ohella hoitaa hiippakunnallista toimintaa, hallintoa ja taloutta sekä tukea ja valvoa seurakuntien toimintaa ja hallintoa.

Yleiskirjeen nro 4/2019 mukaan Kirkkohallituksen täysistunto linjasi joulukuussa 2018 pidetyssä kokouksessa, että vuoden 2022 alusta lukien kirkonkirjojenpidon tehtävien ja väestökirjanpitoon liittyvien toimintojen tulee olla keskitettyinä aluekeskusrekistereiden tehtäviksi. Seurakuntien tulee siten tehdä päätöksiä keskusrekisteriin liittymisestä tai sen muodostamisesta. Keskittäminen tarkoittaa, että yksittäisissä seurakunnissa ei vuoden 2021 jälkeen enää hoideta lakisääteisiin kirkollisiin toimituksiin ja väestökirjanpitoon liittyviä viranomaistehtäviä, vaan ne tehdään seurakuntien muodostamisissa aluekeskusrekistereissä.

4.2 Arviointi

Olen jo aiemmin tänä vuonna päätöksessäni (EOAK/2600/2021) katsonut, ettei Suomen evankelis-luterilaisen kirkon menettely sukuselvitysten ja virkatodistusten antamisessa kokonaisuutena arvioiden ollut täyttänyt perustuslaissa 21 §:ssä turvattua ja hallintolain 23 §:ssä säädettyä jokaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Olen tuonut esiin, että joissain tapauksissa viranomaisen korvausvastuu viivästyksen aiheuttamasta taloudellisesta menetyksestä voi tulla kysymykseen.

Nyt käytössäni olleiden tietojen perusteella toimitusviiveet ovat osassa aluekeskusrekisterejä kestäneet huomattavan pitkään; toukokuussa 2022 toimitusaika oli yhä yli viisi viikkoa viidessä aluekeskusrekisterissä, esimerkiksi Espoossa (12,5 viikkoa) ja Porissa (10,5 viikkoa). Alueellisten keskusrekisterien asiakkaat ovat myös olleet varsin eriarvoisessa asemassa toimitusaikojen vaihdellessa merkittävästi eri keskusrekisterien välillä. En voi pitää tätä hyvänä hallinnon näkökulmasta hyväksyttävänä.

Tässä asiassa saamani selvityksen sekä (edellä kohdassa 3 todettujen) tarkastuskäyntien yhteydessä saatujen tietojen perusteella kirkon eri toimijoiden näkemykset toimitusviiveisiin johtaneista syistä poikkeavat jossain määrin toisistaan. En katso olevan aihetta selvittää tai arvioida asiaa tältä osin enää enempää. Totean kuitenkin, että merkittävimpinä syinä edelleen nousivat esiin puutteet aluekeskusrekisterien henkilöstövoimavaroissa ja se, ettei aluekeskusrekistereiden kesken ollut ainakaan täysin löytynyt yhteistä käsitystä vastuun jakautumisesta ja yhteistyöstä toimitusjonojen purkamiseksi, vaikka eri tahot olivat lukuisissa asiayhteyksissä sitä pyytäneet tai siihen kehottaneet.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei sinänsä ole vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin tai niiden kohdentamiseen. Vakiintuneesti on kuitenkin katsottu, että jos voimavarojen riittämättömyys johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen (esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi resurssipuutteen vuoksi), laillisuusvalvonnassakaan ei voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Edelleen korostan laillisuusvalvonnassa vakiintuneesti katsotun, ettei asian käsittelyn viipymistä voida perustella henkilöstövoimavarojen tai yleisemmin voimavarojen puutteella, vaan viranomaisen on järjestettävä toimintonsa niin, etteivät perusoikeuksina taatut yksilön oikeudet vaarannu. Organisaatioon tai viranomaisten voimavaroihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista esimerkiksi siitä, mitä perustuslain 21 §:n säännös asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää.

Keskusrekisterit ovat päällikkövirastoja, joissa keskusrekisterin johtajalla on omalta osaltaan kokonaisvastuu kyseisen viranomaisen toiminnasta (HaVM 12/2015 vp, s. 3). Keskusrekisterillä ja sen johtajalla on velvollisuus aktiivisesti edistää ja valvoa hyvän hallinnon toteutumista keskusrekisterin toiminnassa. Seurakunnilla ja seurakuntayhtymillä on muun ohella vastuu riittävien voimavarojen ja toimintaedellytysten osoittamisessa hallinnoimilleen aluekeskusrekistereille.

Totean yleisellä tasolla, että hallintolain 10 § velvoittaa viranomaisia yhteistyöhön silloin, kun asia koskee hallintotehtävän hoitamista, asia kuuluu viranomaisen toimivaltaan ja pyyntö on asian laatuun nähden tarkoituksenmukainen (ks. tarkemmin HE 72/2002, s. 66).

Käytössäni olleiden tietojen mukaan Kirkkohallitus on ohjeistanut, että kohtuullinen, perunkirjoitukseen tarvittavien virkatodistusten toimitusaika on neljä viikkoa ja enintään kuitenkin kuusi viikkoa, ottaen huomioon lomat ja muut poikkeustilanteet. Totean edelleen, että silloin kun käsittelyaikaa ei ole määritelty laissa, tulee lähtökohtana pitää perustuslain ja hallintolain edellytystä asian asianmukaisesta ja viivytyksettömästä käsittelystä. Asian luonteella on merkitystä arvioitaessa sitä, kuinka nopeasti viranomaisen on asia käsiteltävä; mitä tärkeämmästä yksilön oikeuksiin tai etuihin vaikuttavasta asiasta on kysymys, sen nopeampaa käsittelyä viranomaiselta edellytetään

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on viimeaikaisessa päätöksessään (25.10.2022, [EOAK/6972/2021](#)) muun ohella todennut, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta viranomaisten esittämällä tavoiteajoilla ei vielä sinänsä ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko asia käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Sinänsä tällaiset tavoiteajat ovat asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltuja, mutta vaikka asian käsittelyaika olisi pysynyt tuon tavoiteajan puitteissa, se ei vielä automaattisesti merkitse, että asia olisi myös hallintolain tarkoittamalla tavalla käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

4.3 Johtopäätös

Kirkkohallituksen 4.11.2022 käyttöni toimittamien tietojen mukaan virkatodistusten toimitusajat eivät enää yhdessäkään keskusrekisterissä ylittäneet neljää viikkoa ja useimmissa keskusrekistereissä ne olivat 2 viikkoa tai vähemmän.

Pidän saavutettua asiantilaa erittäin myönteisenä. Näissä oloissa katson, että asia ei enää tässä vaiheessa edellytä enempää toimenpiteitäni kuin että saatan edellä kohdassa 4.2 esittämäni käsitykset selvityksen toimittaneiden keskusrekisterien tietoon.

Totean lisäksi seuraavan.

Kirkkohallituksella on toimivalta antaa velvoittavia määräyksiä ja suositusluontoisia ohjeita sekä kehotuksia niiden noudattamiseksi. Kirkkohallitus on aiemmassa lausunnossaan (EOAK/2600/2021) todennut, että kirkonkirjojenpidon uudistus oli osoittautunut erittäin haasteelliseksi kirkon dualistisessa toimintamallissa, jossa annettujen määräysten noudattamisen valvonta kuuluu hiippakuntien tuomiokapituleille.

Tuomiokapituleilla on kirkkolainsäädännöstä johtuva yleinen toimivalta valvoa seurakuntien toimintaa ja hallintoa omassa hiippakunnassaan. Tuomiokapituleille on siten toimivaltansa puitteissa kuulunut myös uudistuksen toimeenpanossa aluekeskusrekisterien toiminnan laillisuusvalvonta.

Olen edellä todennut virkatodistusten toimittamisen viivästyneen merkittävässä osassa aluekeskusrekisterejä hyvän hallinnon vastaisesti ja tilanteen kestäneen varsin pitkään. Samalla tuomiokapitulien taholta on todettu rajalliset mahdollisuudet valvoa tai vaikuttaa tilanteeseen.

Oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu yksilön oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen edistäminen ja valvontaa kohdennetaan myös muiden valvovien viranomaisten toimintaan ja ohjaukseen. Tähän nähden olen päättänyt tulevassa laillisuusvalvonnassani omana aloitteenani (EOAK/7244/2022) vielä selvittää tuomiokapitulien toimintaa valvonnassa seuraavasti:

Millaista järjestelmällistä ja tavoitteellista seurakuntien ja seurakuntayhtymien toiminnan lainmukaisuuden valvontaa tuomiokapitulit tekevät; mitkä ovat valvonnan tavoitteet ja keinot?

Onko seurakuntien ja hiippakunnan organisaatiossa erillinen ilmoituskanava epäkohtien raportointiin? Miten on varmistettu, että henkilökunta ja asiakkaat tuntevat valvontajärjestelmän, raportointikanavat ja käytössä olevat oikeussuojakeinot?

Miten tuomiokapitulien laillisuusvalvonta on resurssoitu?

Miten tuomiokapitulien suorittamassa valvonnassa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta?

Mitkä ovat suurimmat haasteet valvonnassa ja miten valvontaa voisi kehittää?

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4.2 esittämäni näkemykset asiassa selvityksen antaneiden keskusrekisterien tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Kirkkohallitukselle. Pyydän Kirkkohallitusta toimittamaan päätöksen tiedoksi sanotuille keskusrekistereille.

Tästä päätöksestä lähetetään myös jäljennös tiedoksi Espoon hiippakunnan, Helsingin hiippakunnan ja Turun arkkhiippakunnan tuomiokapituleille. Lähetän tuomiokapituleille myöhemmin erikseen selvityspyynnön omana aloitteenani tutkittavaksi ottamassani asiassa (EOAK/7244/2022).