

30.11.2006

Dnro 2051/4/05

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **USKONNOLLISESTA YHDYSKUNNASTA EROAMINEN SÄHKÖPOSTI-ILMOITUKSELLA**

### 1 KANTELU

Vapaa-ajattelijain liitto ry arvostelee Helsingin maistraatin menettelyä olla hyväksymättä sähköpostitse tehtyjä ilmoituksia uskonnollisista yhdyskunnista eroamisesta.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Uskonnonvapauslain (453/2003) 4 §:n 2 momentin mukaan henkilön, joka tahtoo erota uskonnollisesta yhdyskunnasta, tulee ilmoittaa eroamisesta kirjallisesti yhdyskunnalle tai maistraatille. Henkilö katsotaan eronneeksi siitä päivästä lukien, kun yhdyskunta tai maistraatti on saanut eroamisilmoituksen.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus).

Hallintolain 5 §:n 1 momentissa säädetään, että jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Hallintolain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003).

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetun lain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvaluuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimeissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisen tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Laissa säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuudesta ja vastuusta sähköisessä asioinnissa. Lain 4 §:n määritelmien mukaan sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi.

Mainitun lain 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 18 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Lain 9 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Väestötietolain (507/1993) 4 §:n 3 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan asianomaisten uskontokuntien ja laissa tarkoitettujen viranomaisten käyttöön tiedot uskontokuntaan kuulumisesta.

## 3.2

### Selvitysten sisältö

Helsingin maistraatin selvityksen mukaan maistraatti hyväksyy uskonnonvapauslain 4 §:n 2 momentin tarkoittamaksi kirjalliseksi eroamiseksi kirjeen sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin tarkoittaman sähköisen asiakirjan, jossa on tiedot lähettäjistä. Helsingin maistraatti ei hyväksy sähköposti-ilmoituksia, joista ei käy ilmi tietoja lähettäjistä tai jos lähettäjä on joku muu kuin kirkosta eroava. Siten maistraatti ei hyväksy Väestörekisterikeskuksen 1.7.2005 hyväksymää verkkolomaketta, koska lomakkeen voi täyttää kuka tahansa ja siitä ei maistraatille välity lähettäjistä tietoja. Helsingin maistraatti ei myöskään hyväksy eroakirkosta.fi-palvelun kautta tulleita sähköpostiviestejä lain tarkoittamaksi kirkosta eroamisilmoitukseksi, koska sähköisen asiakirjan lähettäjän tiedot puuttuvat. Niissä tapauksissa, joissa maistraatti ei hyväksy sähköpostin kautta tulleita eroamisilmoituksia, se lähettää viestissä mainitulle henkilölle ilmoituslomakkeen ja pyytää allekirjoittamaan asiakirjan. Kaikissa tapauksissa asiakas on menetellyt niin ja saanut asiansa hoidetuksi. Helsingin maistraatti hyväksyy telefaksi-ilmoituksen, josta käy ilmi lähettäjän sekä kirkosta eroavan tiedot. Maistraatti vetosi vielä siihen, että henkilötietolain 11 §:n mukaisesti

uskonnollista vakaumusta koskeva tieto on arkaluontoinen tieto, joka tallennetaan väestötietojärjestelmään väestötietolain 4 §:n 3 momentin perusteella ja josta lain 2 §:n 2 momentin mukaan vastaa alueen maistraatti. Tiedon luonne huomioon ottaen Helsingin maistraatti piti omaa menettelyään sähköisten asiakirjojen käsittelyn osalta lakiin perustuvana ja asiallisena.

Väestörekisterikeskuksen suorittaman kyselyn mukaan 20 maistraattia hyväksyi lähtökohtaisesti kaikki sähköisesti lähetetyt eroamisilmoitukset myös ns. anonyymisähköpostiosoitteen kautta tai lomake.fi-sivuston kautta lähetetyt eroamislomakkeet, jotka eivät vaadi varmenne-kortilla tunnistautumista. Neljä maistraattia ei hyväksynyt sähköpostitse tehtyjä ilmoituksia ja seitsemän maistraattia asetti rajoituksia tai vaati lisäselvityksiä sähköpostitse tapahtuvaan eroamiseen.

### 3.3

#### Menettelyn arviointi

Hallituksen esityksen laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa perusteluissa (HE 17/2002 vp) todetaan esityksen tavoitteena olevan sähköisen asioinnin edistämiseksi luoda hallintoviranomaisessa, tuomioistuimessa, muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosottoviranomaisissa yhteisesti sovellettavissa olevat selkeät säännökset julkista valtaa käyttävän viranomaisosapuolen sekä tämän asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakia sovelletaan myös välillisen julkisen hallinnon toimijoihin. Esityksen tavoitteena oli lisätä asioinnin sujuvuutta, jo utuisuutta ja tietoturvallisuutta ja vaikuttaa näin ollen hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen. Sähköisen asioinnin todettiin lisäävän kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia sekä poistavan osallistumisen ja vaikuttamisen esteitä henkilöiltä, jotka eivät voi käyttää vaikeuksista perinteisiä asiointimuotoja.

Lain 9 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Säännöksen perusteluissa hallituksen esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa:

Säännöstä voitaisiin soveltaa kaikkiin asiakirjoihin, joita hallinnossa, lainkäytössä tai ulosotossa edellytetään allekirjoitettavaksi. - - - Ehdotettu sääntely mahdollistaa sen, että hallinto-, lainkäyttö- ja ulosottoasioissa voidaan jättää tekemättä täydentämisspyyntöjä pelkästään sillä perusteella, että asiakirjaa ei ole toimitettu viranomaiselle joko postitse tai henkilökohtaisesti ja alkuperäisellä allekirjoituksella varustettuna.

Uskonnonvapauslaissa tai väestötietolaissa ei ole säädetty, että ilmoitus kirkosta eroamisesta tulisi allekirjoittaa. Tällä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä edellä mainitun säännöksen soveltamisessa. Säännös merkitsee mielestäni sitä, että viranomainen saa vaatia sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella vain jos asiakirjassa ei ole tietoa lähettäjistä tai jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä.

Allekirjoittamisvaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että asiakirjan laatija voidaan tunnistaa. Sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 2 §:n 3 kohdan mukaan allekirjoittaja on luonnollinen henkilö, jolla on laillisesti hallussaan allekirjoituksen luomistiedot ja joka toimii itsensä tai edustamansa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön puolesta. Allekirjoituksella myös todennetaan tiedon alkuperä yksiselitteisesti henkilöön, joka on luonut tiedon tai lähettänyt sen. Allekirjoituksella halutaan varmistaa, että jälkikäteisessä tarkastelussa tahdonilmaus voidaan todentaa ja sitoa tiettyyn henkilöön, jolloin allekirjoituksen tarkoituksena on tietyn henkilön tahdonilmauksen esittäminen. Allekirjoitus toimii myös todisteena suoritetusta oikeustoimesta tai asiakirjan lähettäjistä, jos toinen osapuoli kiistää tapahtuman myöhemmässä vaiheessa. Allekirjoitus luo vahvan oletuksen siitä, kuka asiakirjan on laatinut tai ketkä oikeustoimen ovat tehneet (ks. Tomi Voutilainen: Hyvä sähköinen hallinto s. 269).

Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnasta annetun lain 9 §:n 2 momentissa on lähdetty siitä, että viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa "ei tarvitse" täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Myöskään hallintolaki ei edellytä, että vireillepanoasiakirja on allekirjoitettu.

Asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitetaan tietoa asiakirjan lähettäjistä. Jos esimerkiksi on aihetta epäillä, että asiakirja on toimitettu viranomaiselle lähettäjäksi mainitun henkilön tahdon vastaisesti, viranomaisen on syytä varmistua asiakirjan alkuperäisyydestä pyytämällä lähettäjän omakätistä allekirjoitusta. Eheys puolestaan tarkoittaa asiakirjan säilymistä sisällöltään muuttumattomana. Muun ohella asiakirjaan mahdollisesti tehdyt lisäykset tai täsmennykset saattavat herättää epäilyn eheyden säilymättömyydestä. Alkuperäisyyteen tai eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttavat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä tai varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai kokonaan uuden, allekirjoitetun asiakirjan toimittamista (näin hallintolain asiakirjan täydentämistä koskevien vastaavien säännösten osalta Niemivuo–Keravuori: Hallintolaki s. 197–198).

Sähköistä asiointia koskevan lain osalta on katsottu, että esimerkiksi jos asiakirjasta ilmenevät asianosaista koskevat tiedot täsmäävät viranomaisen rekisterissä oleviin tietoihin, luo jo tämä pelkästään vahvan oletuksen sille, että asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella (ks. Voutilainen: Hyvä sähköinen hallinto s. 274).

Helsingin maistraatin tulkintaa lain 9 §:n 2 momentin täydentämissäännöksestä – eli kieltäytymistä säännönmukaisesti hyväksymästä ns. anonymisähköpostiosoitteen tai lomake.fi-sivuston kautta lähetettyjä eroamisilmoituksia – voidaan pitää sääntelyn tarkoituksen valossa ahtaana. Jos sen sijaan maistraatilla olisi esimerkiksi esitettyjen tietojen puutteellisuuden tai virheellisuuden tai muun sellaisen yksittäiseen ilmoitukseen liittyvän seikan perusteella syytä epäillä tiedon eheyttä tai alkuperäisyyttä, olisi lomakkeen lähettäminen allekirjoitettua ilmoitusta varten perustellumpaa.

Säännös antaa kuitenkin viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen, onko asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä syytä epäillä. Mielestäni tässä arvioinnissa voidaan ottaa huomioon muun muassa asiakirjan merkittävyys yksilön kannalta. Uskonnollisesta yhdyskunnasta eroamista voidaan pitää yksilön kannalta merkittävänä toimenpiteenä, jolloin asiakirjan alkuperäisyyden ja eheyden varmistamista voidaan pitää tärkeänä.

Mielestäni Helsingin maistraatti ei ole ylittänyt asiassa harkintavaltaansa. Pidän kuitenkin epätyytyttävänä sitä, että eri maistraateilla on erilainen käytäntö sähköposti-ilmoitusten hyväksymisessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumiseksi tulisi pyrkiä hyväksymään yhteiset menettelytavat. Sisäasiainministeriö onkin 28.12.2004 lähettänyt maistraateille kirjeen, jossa suositellaan, että sähköpostilla ja faksilla eroamisilmoitus hyväksytään, ellei ole erityisiä perusteita epäillä lähettäjän henkilöllisyyttä tai muutoin viestin aitoutta.

Saatan edellä esitetyt käsitykseni Helsingin maistraatin tietoon. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä myös sisäasiainministeriölle tiedoksi ja pyydän sitä saattamaan ratkaisuni Väestörekisterikeskuksen ja kaikkien maistraattien tietoon.