

21.2.2022

EOAK/2600/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

Toimitettu verkkoseloste apulaisoikeusasiamiehen ratkaisusta

SUKUSELVITYSTEN JA VIRKATODISTUSTEN PITKÄT TOIMITUSAJAT SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAISESSA KIRKOSSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Suomen evankelis-luterilaisten seurakuntien menettelyä asiassa, joka koski sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten pitkiä käsittely- ja toimitusaikoja.

Kantelijan mukaan seurakunnat eivät pysty toimittamaan perunkirjoitusta varten tarvittavia virkatodistuksia kohtuullisessa ajassa; esimerkiksi Vantaalla toimitusaika oli yli kahdeksan viikkoa ja Espoossa kymmenen viikkoa. Kantelija piti tilannetta kuolinpesien osakkaiden kannalta erittäin ongelmallisena ja kohtuuttomana. Kun perunkirjoitus on toimitettava kolmen kuukauden kuluessa vainajan kuolinpäivästä, joudutaan Verohallinnosta hakemaan perunkirjoituksen toimittamiselle lisää aikaa. Myönnetystä lisääjasta huolimatta kuolinpesän asioiden hoitaminen vaikeutuu ja siitä aiheutuu erilaisia lisäkustannuksia osakkaille.

2 SELVITYS

- - -

3 RATKAISU

Aluksi totean, että eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut nyt arvioitavanani olevan kantelun lisäksi huhtikuun 2021 ja helmikuun 2022 välisenä aikana yli 30 samaan asiaan liittyvää kantelua, joissa yleisellä tasolla arvosteltiin tai kyseenalaistettiin kirkon toimintaa väestökirjanpitoon liittyvien viranomaistehtävien hoitamisessa tahi kerrottiin virkatodistusten huomattavan pitkistä käsittely- ja toimitusajoista tietyissä aluekeskusrekistereissä. Kanteluissa kuvattiin myös näiden toimitusviiveiden aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja vaikeuksia kuolinpesien asioiden hoitamisessa.

Tässä ratkaisussani arvioin asiaa kokonaisuutena Kirkkohallituksen toimittaman selvityksen perusteella. Tarkoitukseni on tässä vaiheessa ollut saada kokonaiskuva tilanteesta ja siitä, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty. Yksittäisten keskusrekisterien menettelyä tulen kuluvan vuoden laillisuusvalvonnassani erikseen tarkastelemaan päättämässäni laajuudessa ja tavoin.

Kirkon väestökirjanpitoon liittyvät tehtävät

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain perusteella evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisten on pyydettäessä 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 (48 §). Annettavien virkatodistusten tiedot perustuvat siten kirkonkirjoissa oleviin tietoihin.

Kirkkolain (KL) mukaan kirkonkirjoja ovat kirkon yhteinen jäsenrekisteri, jota ylläpidetään automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ja manuaaliset kirkonkirjat. Tiedot, jotka on siirretty manuaalisista kirkonkirjoista jäsenrekisteriin, ovat osa jäsenrekisteriä (16 luvun 1 §). Saman luvun 3 §:n mukaan seurakunnat voivat järjestää kirkonkirjojen pitämisen yhteisenä keskusrekisterinä. Yhteisen keskusrekisterin järjestämisestä säädetään tarkemmin kirkkojärjestyksessä.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että kirkon yhteinen jäsenrekisteri Kirjuri koostuu kahdesta erillisestä tietojärjestelmästä Digistä (kirkonkirjojen ja perhelehtien digitoitu sähköinen arkisto) ja Datasta (reaaliaikaiset jäsentiedot) sekä niitä yhdistävästä toiminnallisuudesta, KirDistä. Yhdessä ne muodostavat tietojärjestelmäkokonaisuuden, jolla hallinnoidaan seurakuntien jäsenten tietoja ja hoidetaan viranomaistehtäviä. Kirjurista on rajapintayhteys väestötietojärjestelmään (VTJ).

KL 16 luvun 6 a §:n 1 momentissa säädetään muun ohella, että kirkkohallitus vastaa jäsenrekisterin: 1) yleisestä toimivuudesta; 2) rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä; 3) tietohallinnosta; 4) tietoturvallisuudesta; 5) tietojen sähköisestä arkistoinnista. Saman 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) ja kirkonkirjojen sekä seurakunnan ja seurakuntayhtymän arkistoon kuuluvien muiden asiakirjojen järjestämisestä, säilyttämisestä sekä hävittämisen edellytyksistä (2 kohta).

Kirkkohallituksen yleiskirjeen nro 4/2019 (22.2.2019) 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 muodostamisessa aluekeskusrekistereissä.

KL 18 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan piispa johtaa hiippakuntansa hallintoa ja toimintaa sekä valvoo seurakuntia ja pappeja. Kirkkojärjestyksen (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 tuomiokapitulini 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 tuomiokapitulini tulee, jollei kirkkolaisissa tai kirkkojärjestyksessä toisin säädetä, muun ohella hoitaa hiippakunnallista toimintaa, hallintoa ja taloutta sekä tukea ja valvoa seurakuntien toimintaa ja hallintoa.

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

Kirkonkirjojenpidon uudelleenorganisointi ja valtakunnallisen sukuselvityspalvelun käyttöönotto

Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa (jälj. kirkko) on edellä ilmenevästi ollut käynnissä muutosprosessi, jossa Kirkkohallituksen täysistunnon linjausten mukaan siirrytään valtakunnallisesti tuotettuun sukuselvityspalveluun ja jonka myötä virkatodistusten laatiminen on keskitetty viiteentoista aluekeskusrekisteriin.

Saadun selvityksen mukaan tavoitteeseen pääseminen on edellyttänyt kolmea valmistelevaa hanketta, joita ovat olleet kirkonkirjojenpidon uudelleenorganisointi, seurakuntien suorittama kirkonkirjojen kattava digitointi jäsentietojärjestelmän sähköiseksi arkistoksi sekä eri tietojärjestelmien laajamittainen kehittäminen valtakunnallisen palvelun mahdollistamiseksi.

Edelleen selvityksen mukaan Kirkkohallituksen täysistunnon antamasta määräyksestä huolimatta kaikki seurakunnat eivät vielä ole liittyneet aluekeskusrekisteriin. Virkatodistusmuotoisia sukuselvityksiä joudutaan siten edelleen laatimaan kahdella tavalla. Valtakunnallisessa sukuselvityspalvelussa mukana olevat organisaatiot laativat pääsääntöisesti kaikki todistustilaukset siten, että asiakas saisi todistuksen kerralla samasta paikasta. Jos vainajan viimeinen jäsenyysseurakunta on aluekeskusrekisteriin kuulumaton seurakunta, on sukuselvitys tilattava aiempaan tapaan erikseen kaikista niistä seurakunnista, jonka jäsenenä vainaja on ollut 15 ikävuodesta eteenpäin. Näin toimitaan myös esimerkiksi niissä tapauksissa, kun todistusta ei ole mahdollista laatia keskitetysti siksi, että materiaalia ei ole digitoitu jäsentietojärjestelmään. Mikäli henkilö ei ole kuulunut kyseisenä aikana kirkkoon, tilataan sukuselvitys Digi- ja väestötietovirastosta.

Virkatodistusten käsittelyajat aluekeskusrekistereissä

Saadun selvityksen mukaan valtakunnallista sukuselvityspalvelua tuotetaan 13 (vuoden 2022 alusta lähtien 15) aluekeskusrekisterissä¹. Aluekeskusrekisterit eivät ole pitäneet kirjaa tilausjonojen kehittymisestä vuoden 2020 aikana. Vuoden 2021 aikana Kirkkohallitus on seurannut tilausjonojen kehittymistä.

Käytössäni olleista tiedoista ilmeni muun ohella, että lokakuussa 2021 tilausjonot vaihtelevat aluekeskusrekistereittäin yhdestä viikosta jopa kahteenkymmeneen viikkoon niin, että kahdeksassa aluekeskusrekisterissä toimitusaika oli 7 viikkoa tai enemmän ja kuudessa yli 10 viikkoa.

Kirkkohallituksen antamassa selvityksessä uskottiin tilausjonojen lyhenevän viimeistään vuodenvaiheen jälkeen. Helmikuussa 2022 saamani lisäselvityksen mukaan toimitusaika oli (11.2.2022) kuitenkin edelleen seitsemässä aluekeskusrekisterissä 7 viikkoa tai enemmän ja neljässä 12 viikkoa tai enemmän (esimerkiksi Porissa 15 viikkoa ja Espoossa 19 viikkoa).

Keskeiset oikeusohjeet sekä oikeusasiamiehen aiempaa ratkaisukäytäntöä

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.

¹ Porin, Turun, Tampereen, Espoon, Vantaan, Kouvolan, Kuopion, Kokkolan, Rovaniemen, Ylä-Savon, Oulun, Rannikon ja Ahvenanmaan ja Lahden aluekeskusrekisterit, Helsingin seurakuntayhtymän keskusrekisteri ja Lapuan hiippakunnan aluekeskusrekisteri.

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.

Hallintolain 23 §:n 1 momentissa säädetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Käsittelyn vaatimaa aikaa tulee arvioida asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 81) mukaan 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.

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat useasti ottaneet kantaa käsittelyn viivytyksettömyyteen, jota on arvioitu asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksittäisten olosuhteiden perusteella. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on edellytetty otettavan huomioon myös hallinnollisten tehtävien organisointia koskevassa päätöksenteossa.

Olen itse useissa viimeaikaisissa ratkaisuissani arvioinut Digi- ja väestötietoviraston (DVV) pitkää käsittelyaikaa sukuselvitysten ja virkatodistusten toimittamisessa.

Asiassa (EOAK/1932/2020, 3.6.2021) DVV oli vedonnut keskitettyyn käsittelyyn siirtymisen aiheuttamiin vaikeuksiin ja resurssien puutteeseen sekä siitä johtuvaan sukuselvitysten käsittelyaikaisten ajoittaiseen pitenemiseen jopa kahdeksaan viikkoon. Ratkaisussani totesin, että resurssipula ei ole hyväksyttävä syy käsittelyn viivästymiselle ja katsoin, ettei viraston menettely täyttänyt hallintolain 23 §:n mukaista vaatimusta hallintoasian viivytyksettömystä käsittelystä.

Toisessa asiassa (EOAK/4831/2021, 30.8.2021) totesin, että viranomaistoiminnan asianmukaisuus ja viivytyksettömyys edellyttää riittävää henkilöstön määrää ja käytössä olevien tiedollisten, taloudellisten ja menettelyihin liittyvien voimavarojen riittävyyttä. Voimavarojen riittävyys on yhteydessä myös viranomaisen mahdollisuuksiin ylläpitää toimintansa luotettavuutta ja laatua. Oikeusasiamiehen tehtävänä ylipäin laillisuusvalvojana ei ole valvoa toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta. Sitä vastoin ylimmän laillisuusvalvojan tehtävänä on valvoa viranomaisten voimavarojen riittävyyttä perusoikeuksien ja viranomaiselle säädettyjen lakisäätteisten tehtävien toteuttamiseksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti todettu, että voimavarojen vähäisyydellä ei voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia.

Totesin myös, että laillisuusvalvonnassa on noussut esiin varsin runsaasti ongelmia tietojärjestelmien käyttöönottoaivoheissa. Tietojärjestelmien käyttöönottoon keskeneräisenä liittyy yksilön perusoikeuksiin liittyviä riskejä. Eräissä tapauksissa asian käsittelyajat ovat voineet pitkittyä, viranomaisen velvollisuuksien toteuttaminen pitkittyä tai palvelujen saatavuus on voinut estyä. Käyttöönottoon liittyneiden ongelmien arviointien yhteydessä on toistuvasti ja vakiintuneesti todettu, että tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista.

Myös asiassa ([EOAK/5591/2020](#), 30.8.2021) katsoin, ettei DVV:n menettely täyttänyt hallintolain vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä, kun sukuselvitysten ja virkatodistusten toimittaminen kesti jopa 10 viikkoa. Totesin, että sukuselvitysten puuttuminen hidasti ja vaikeutti kuolinpesän selvittämistä verotuksen toimittamisen vaatimassa lyhyessä määräajassa. Tilanne on vainajan omaisten kannalta vaikea ja aiheuttaa ylimääräistä työtä ja mahdollisesti myös vaikutuksia kuolinpesän osakkaiden talouteen. Korostin, että käsittelyajan tulisi olla sellainen, että perunkirjoitukselle säädettyä määräaika voidaan noudattaa. Myös viranomaisen korvausvastuu viivästyksen aiheuttamasta taloudellisesta menetyksestä voi tulla kysymykseen.

Selvityksessä esitetyt ongelmien syyt

Kirkkohallitus toteaa selvityksessään, että kirkonkirjojenpidon uudistus on osoittautunut erittäin haasteelliseksi kirkon dualistisessa toimintamallissa, jossa Kirkkohallituksella on toimivalta antaa kirkonkirjojenpitoa koskevia määräyksiä, mutta annettujen määräysten noudattamisen valvonta kuuluu hiippakuntien tuomiokapituleille. Kirkkohallituksella ei ole myöskään voimassa olevan lainsäädännön perusteella toimivaltaa pakottaa seurakuntia liittymään aluekeskusrekistereihin.

Selvityksen mukaan kahden toimintamallin yhtäaikainen ylläpito ruuhkauttaa ja kuormittaa epätasaisesti eri aluekeskusrekistereitä, vaikeuttaa tietojärjestelmien kehittämistä ja ylläpitoa, hidastaa työntekoa, ylläpitää virkatodistusten tilausjonoja ja aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia. Myös joulukuussa 2020 julkaistu valtakunnallinen sähköinen asiointipalvelu (tilaavirkatodistus.fi) osoittautui kahden toimintamallin yhtäaikaisesta ylläpidosta johtuen vaikeasti käytettäväksi, mikä osaltaan kasvatti tilausjonoja. Toimivallan jakautumisen aiheuttamat ongelmat ovat konkretisoituneet myös kirkonkirjojen digitointiprojektissa, joka Kirkkohallituksen antamista määräyksistä huolimatta on yhä osittain kesken.

Edelleen selvityksen mukaan myös virkatodistustilauksien käsittelyyn vaadittavien työmäärien arviointi on osoittautunut erittäin vaikeaksi.

Työmäärän suuruus ja sen vaikutukset vaadittaviin henkilöresursseihin yllätti aluekeskusrekisterit, eikä sitä pystytty ennakoimaan tehdyistä laskelmista huolimatta. Kirkon työntekijöiden pitkät lomat (kesällä 2021) ja uusien työntekijöiden perehdyttämisen vaatima aika aiheuttivat osaltaan tilausjonojen kasvamisen. Kahden toimintatavan yhtäaikainen ylläpitäminen vaikeuttaa myös oikean henkilöstömäärän arvioimista ja rekrytointimahdollisuuksia. Selvityksessä tuodaan esille, että jonoja on aiheutunut myös viiveistä henkilön kuolintiedon kirjaamisesta väestötietojärjestelmään.

Kirkon toimenpiteet tilanteen ratkaisemiseksi

Kirkkohallituksen mukaan sen esityksessä uudeksi kirkkolaiksi kirkonkirjojenpidon organisaatiosta ehdotetaan säädettäväksi siten, että kirkonkirjojenpidosta vastaisivat alueelliset keskusrekisterit, joista johonkin jokaisen seurakunnan tulisi kuulua. Saadussa selvityksessä on myös siitä tarkemmin ilmenevästi tehty selkoa toimenpiteistä, joihin sekä aluekeskusrekistereissä, että Kirkkohallituksessa on ryhdytty virkatodistusten toimitusaikojen lyhentämiseksi.

Selvityksestä ilmenee muun ohella, että aluekeskusrekisterit ovat kouluttaneet ja palkanneet lisää henkilökuntaa sekä tehneet toimintaan liittyviä uudelleenorganisointeja sekä sisäisiä työjärjestelyjä tilausjonojen purkamiseksi. Kirkkohallituksen mukaan se on seurannut tiiviisti tilausjonojen kehittymistä ja aluekeskusrekistereiden organisointia. Vuoden 2021 alusta lukien on eri aluekeskusrekistereiden keskinäistä sekä niiden ja Kirkkohallituksen välistä yhteydenpitoa tiivistetty, jotta tilanteen kehittymisestä on mahdollista jakaa ajantasaisista tiedoista. Kirkkohallitus on tiedottanut eri sidosryhmiä, kuten piispoja, tuomiokapituleita ja Kirkkohallituksen täysistuntoa aluekeskusrekistereiden tilanteesta.

Edelleen Kirkkohallituksen mukaan se on panostanut merkittävästi aluekeskusrekistereiden työntekijöiden kouluttamiseen ja perehdyttämiseen, pyrkinyt nopeuttamaan ja selkeyttämään sukuselvitysten laatimisen prosesseja sekä ryhtynyt nopeasti selvittämään ja korjaamaan sähköisestä tilauspalvelusta aiheutuneita ongelmia. Kirkkohallituksen tekemä kehitystyötä sekä järjestelmäkehitykseen että prosessien kehittämiseen liittyen tehdään tiiviissä yhteistyössä käyttäjien ja aluekeskusrekistereiden kanssa.

Kirkkohallitus uskoo tilanteen paranevan ratkaisevasti, kun uudet työntekijät saadaan perehdytettyä ja koulutettua ja uudistuksen siirtymävaiheen kahdesta eri toimintatavasta voidaan luopua. Selvityksen mukaan Kirkkohallituksen ja aluekeskusrekisterit jatkavat tiivistä yhteistyötään ja etsivät määrätietoisesti keinoja ongelmien selvittämiseksi resursseja lisäämällä, prosesseja nopeuttamalla ja tietojärjestelmiä kehittämällä.

Johtopäätökset

Kirkon viranomaisten antamien sukuselvitysten ja virkatodistusten toimitusaikaa ei ole tarkemmin säädetty laissa, joten asiaa tulee arvioida edellä esitetyistä yleistä lähtökohdista. Hyvän hallinnon palveluperiaatetta ja käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevat oikeusohjeet velvoittavat myös kirkkoa sen hoitaessa lakisääteisiä viranomaistehtäviään.

Vaikka virkatodistusten toimitusajat näyttävät nyt käytössäni olleiden tietojen perusteella pysyneet joissain aluekeskusrekistereissä (ainakin Oulu, Kuopio, Ylä-Savo, Kokkola ja Rovaniemi) varsin kohtuullisina, niin useiden aluekeskusrekistereiden virkatodistusten toimitusajat ovat - kuten Kirkkohallituskin myöntää omassa selvityksessään - venyneet kohtuuttoman pitkiksi. Ongelmat ovat myös jatkuneet ainakin koko vuoden 2021 ajan ja tilausjonot ja käsittelyajat ovat edelleen monin paikoin huolestuttavan pitkiä.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon menettely sukuselvitysten ja virkatodistusten antamisessa ei kokonaisuutena arvioiden ole täyttänyt hallintolain 23 §:n mukaista vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä ja se on samalla rikkonut hallintolain 7 §:ssä säädettyä hyvän hallinnon palveluperiaatetta.

Olen jo aiemmissa DVV:n menettelyä koskevissa päätöksissäni todennut ne vaikeudet ja haitat, joita sukuselvitysten puuttuminen voi vainajan omaisille ja kuolinpesän osakkaille aiheuttaa. Kuolinpesän asioiden hoidon viivästyminen voi myös lisätä omaisten inhimillistä kärsimystä muutoinkin raskaassa elämäntilanteessa.

Korostan, että käsittelyajan tulisi pisimilläänkin olla sellainen, että perunkirjoitukselle säädettyä määräaikaa voidaan noudattaa. Edelleen tuon myös esiin, että joissain tapauksissa myös viranomaisen korvausvastuu viivästyksen aiheuttamasta taloudellisesta menetyksestä voi tulla kysymykseen.

Kirkkohallituksen selvityksessä on tuotu esiin ongelmien syinä joidenkin seurakuntien haluttomuus liittyä aluekeskusrekistereihin ja siitä seuraavasta kahden toimintatavan ylläpitämisestä johtuvat moninaiset haitat sekä kirkon dualistinen toimintamalli, jossa Kirkkohallituksella ei ole toimivaltaa valvoa antamiensa määräysten noudattamista. Selvityksessä on tuotu esiin myös vaikeudet arvioida virkatodistustilausten käsittelyssä vaadittavaa työmäärää ja erityisesti aluksi liian vähäiseksi arvioitu henkilöstötarve.

Ymmärrän, että käsillä olevan kaltainen mittava kirkonkirjojenpidon uudelleenorganisointihanke ja valtakunnallisesti tuotettuun palveluun siirtyminen voi pitkällisestä ja seikkaperäisestä valmistelustakin huolimatta aiheuttaa ennakoimattomia haasteita uudistuksen toimeenpanossa ja asioiden käsittelyssä. En kuitenkaan pidä selvityksessä esitettyjä syitä siten hyväksyttävänä, että ne vähentäisivät kirkon vastuuta huolehtia laissa säädetyistä velvoitteistaan tai oikeuttaisivat poikkeamaan hyvän hallinnon viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista.

Oikeuskirjallisuudessa ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen on järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsittelyn viivytyksettömyys tarkoittaa ennen muuta käsittelyn kohtuullista joutuisuutta. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen². Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei vetoaminen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen, töiden organisointiin liittyviin ongelmiin tai henkilöstö- tai muiden resurssien niukkuuteen tahi tietojärjestelmien käyttöönottoon liittyviin syihin oikeuta poikkeamaan laissa säädetyistä viivytyksetöntä käsittelyä koskevasta vaatimuksesta, eikä niillä voi perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia.

Lopuksi

Tässä asiassa käytössäni olleiden tietojen perusteella minulla ei ole mahdollisuutta tarkemmin ottaa kantaa yksittäisen keskusrekisterien menettelyyn. En voi myöskään arvioida esimerkiksi sitä, minkä tahojen vastuulla on ollut ennakoida siirtymävaiheessa tarvittavan henkilöstön määrää tahi sitä, miten ilmeisen epätasaisesti jakautunutta työkuormaa eri keskusrekisterien välillä on katsottu mahdolliseksi jakaa. Yleisesti totean, että kunkin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit. Olennaista asiassa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin, kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa.

² Ks. esim. Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus, Verkkokirjahylly>Päivityvät hakuteokset>Hallinto-oikeus>III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet>6. Hallintoasian käsittely hallintomenettelyssä>Käsittelyn viivytyksettömyys 16.2.2022 13:21:50. Edellyttää lukuoikeutta.

Olen päättänyt vuoden 2022 laillisuusvalvonnassani seurata sukuselvitysten ja virkatodistusten toimitusaikojen kehitystä erityisesti niissä aluekeskusrekistereissä, joissa tilanne on edelleen ruuhkautunut. Tulen myös arvioimaan sekä aluekeskusrekistereiden että Kirkkohallituksen toimenpiteitä käsittelyaikojen viiveiden poistamiseksi.

Oikeusasiamiehen toiminnassa keskitytään vuonna 2022 valvonnan valvontaan. Tämä vuoksi tulen laillisuusvalvonnassani kiinnittämään erityistä huomiota tuomiokapitulien menettelyyn seurakuntien ja seurakuntayhtymien sekä keskusrekisterien valvonnassa tässä asiakokonaisuudessa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Suomen evankelis-luterilaisen kirkon tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Kirkkohallitukselle.